

Oligopolios bancarios y ayudas públicas: cómo tropezar de nuevo en la misma piedra

CARLOS SÁNCHEZ MATO

Responsable de políticas económicas de Izquierda Unida.
Profesor de Economía Aplicada, Estructura e Historia
en la Universidad Complutense de Madrid



El sector bancario se enfrenta a una nueva fase a la hora de abordar su insuficiente rentabilidad. Es difícil obtener la que demandan los inversores con tasas de ganancia decrecientes en los últimos cuarenta años. Asumir riesgos desmesurados a principios del siglo XXI destrozó las cuentas de las entidades con pérdidas descomunales que, en gran medida, han sido sufridas por los contribuyentes en todos los países.

Y esa tendencia se agudiza tras la reestructuración del sector financiero que ha seguido a la crisis de 2008. ¿Cómo conseguir la rentabilidad buscada con tipos de interés oficiales situados en cero? El margen de intereses de las entidades de depósito españolas en el período que va de 1980 a 1993 fue del 4,05 %, mientras que en el período de auge, de 1993 a 2007, se redujo al 1,91 % y desde 2008 a 2019 se ha quedado en promedio en un exiguo 1,03 %. Es decir, en los últimos doce años la diferencia de rentabilidad en el negocio tradicional de los bancos se ha quedado en la cuarta parte que la que tenían antes de la alocada carrera para incrementar el tamaño de sus balances.

El verdadero dilema que se plantean hoy las entidades bancarias de la eurozona es marcar un punto de inflexión, y, para ello, los procesos de concentración han sido el objetivo al que se han encomendado, animadas por la posición favorable del Banco Central Europeo (BCE). Este organismo considera que las fusiones bancarias pueden tener efectos positivos sobre la rentabilidad del sector a través de menores costes operativos y de estructura para poder hacer mucho más veloz la reducción del exceso de capacidad. En el mismo sentido, el Banco de España piensa que hay margen para que, en nuestro país, el sector bancario acometa operaciones de fusión y concentración. De hecho, en 2020 hemos asistido a tres procesos en marcha: CaixaBank con Bankia, Unicaja con Liberbank y BBVA con el Sabadell, de los que siguen adelante los dos primeros,

137

que son vistos con muy buenos ojos por el supervisor. Su postura es que el sector admite más integraciones sin perjudicar el grado adecuado de competencia.

Parece evidente que cuantos menos bancos y de más tamaño haya, más fácil es que adopten posiciones colusivas y obtengan rentas de monopolio u oligopolio. Siguiendo esta máxima, deberán usarse cuotas de mercado o concentración como indicadores de competencia para evaluar lo que está pasando en el sector y si se tendrían que autorizar operaciones de fusión o compra. Sin embargo, utilizar la concentración como indicador de competencia presenta limitaciones. Autores como Shaffer y Spierdijk (2017)¹ indican que esas ratios no tienen en cuenta una cuestión clave, la de la causalidad, porque parte de las cuotas de mercado elevada pueden ser consecuencia de las barreras de entrada y de la falta de competencia, pero también podría ocurrir que fuese el resultado de que hubiese entidades más eficientes que otras y que ofreciesen productos financieros a precios más competitivos que otras, lo que supondría la expulsión de las entidades menos eficientes del mercado. Desde esta perspectiva, la concentración supondría un beneficio para los consumidores.

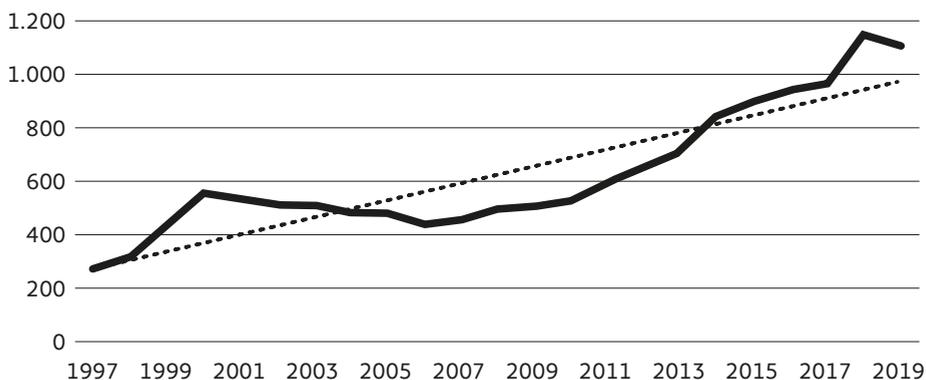
La tesis defendida por el Banco de España da validez a los resultados del índice Herfindahl y los datos nacionales publicados por el Banco Central Europeo (BCE), indicando que «nuestro sistema financiero se encuentra en un grado medio-bajo de concentración, comparado con el resto de países europeos. Incluso considerando las operaciones que han sido anunciadas, el índice seguiría en un nivel considerado como moderado».

Es decir, los principales organismos de defensa de la competencia del mundo no ven problema alguno de concentración en el sector bancario español. Para justificar su postura utilizan el ya citado índice de Herfindahl e Hirschman (más conocido por HHI, por sus siglas en inglés), que es la medida de concentración más usada para analizar la situación de un mercado y poner algún tipo de dificultad para aprobar las operaciones de fusión que se les presentan. Para calcular el indicador se procede a elevar al cuadrado la cuota de mercado que cada empresa posee y se suman dichas cantidades. Es la forma de que tengan más peso y ponderen más las compañías más grandes. El consenso apunta a que si se obtiene un valor máximo de 10.000, estaríamos ante un monopolio.

Dado que, aunque en nuestro país se ha triplicado el índice desde 2008, no habríamos superado el valor de 1.200 para el índice HHI, no existiría desde el punto de vista teórico una situación preocupante. Sin embargo, aunque España se situaba en 1.110 puntos en el 2019, los últimos movimientos corporativos situarían el índice en 1.798, y el consenso científico considera un mercado altamente concentrado cifras a partir de 1.800.

¹ Shaffer, S., y Spierdijk, L. (2017). «The Panzar-Rosse Revenue Test and Market Power in Banking: An Empirical Illustration». *Handbook of Competition in Banking and Finance*, capítulo 2, pp. 27-45.

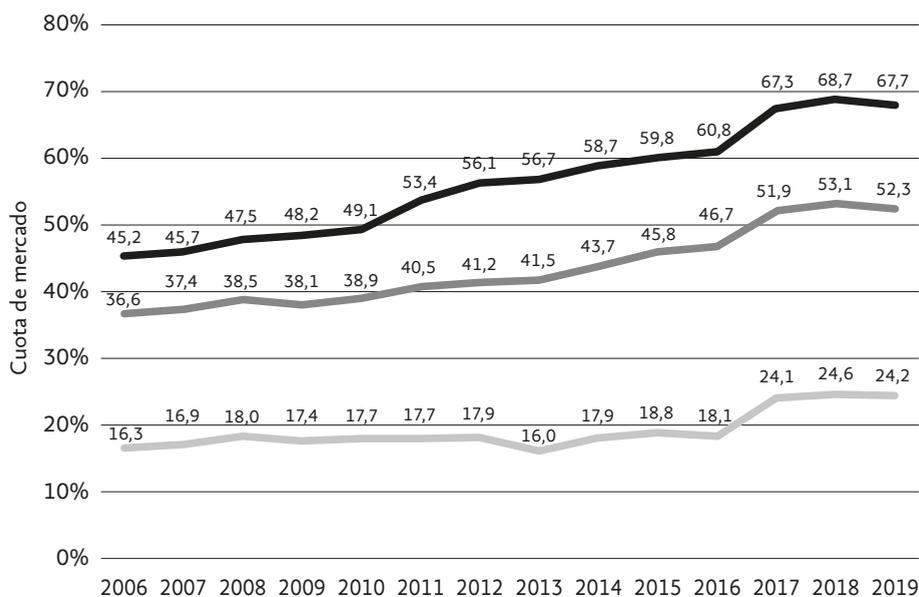
ÍNDICE HERFINDAHL-HIRSCHMAN



Fuente: Sánchez Mato, C., a partir de datos del Banco de España.



EVOLUCIÓN CUOTA DE MERCADO (% DE ACTIVOS SOBRE EL TOTAL)



Cuota de mercado por activos (5 mayores entidades)

Cuota de mercado por activos (3 mayores entidades)

Cuota de mercado por activos de la mayor entidad

Fuente: Sánchez Mato, C., a partir de datos de las memorias de las entidades.

El índice que relaciona las cuotas de mercado de las entidades más importantes mostraba que en 2019 los cinco bancos con más activos acumulaban el 67,7%, mientras que Francia tiene el 48,7%, Italia el 47,9% o el Reino Unido y Alemania con el 31,2%, respectivamente.

Aun así, la concentración en otros países de la Eurozona también alcanza ratios preocupantes. En España la concentración bancaria se ha incrementado un 48,14% desde 2007, pasando del 45,7% al 67,7%, es decir 20 puntos porcentuales. Pero en Italia la concentración de las entidades más grandes se ha elevado en 19 puntos porcentuales, del 31,2% al 47,9%, lo que supone un 53,5% más. En Grecia la subida en puntos porcentuales ha sido de 27,9, pero con un porcentaje del 40%, menor al español. Grecia, el país de la Eurozona en el que existe más concentración, en la que las entidades más importantes tienen el 94,7% del mercado.

En un estudio realizado a instancias del Banco de España en 2016² a partir de los datos de oficinas se pueden apreciar conclusiones muy preocupantes, ya que en 21 de las 50 provincias se superaba el umbral de los 1.800 en el Índice HHI, lo que supone una elevada concentración. Son especialmente preocupantes, entre ellas, las cuatro capitales catalanas, en las que ha impactado especialmente la desaparición de todas las cajas de ahorro, que han sido absorbidas por CaixaBank y BBVA en la mayor parte. A pesar de ello, la peor situación con relación al índice Herfindahl e Hirschman se daba en Teruel, que alcanzaba los 3.576 puntos, Huesca con 2.663 y Zamora con 2.410. El mercado menos concentrado es Valencia, situándose también por debajo de 1.200 Madrid, Badajoz y Valladolid.

En términos de la cuota de mercado de las cinco mayores entidades, teniendo en cuenta el número de sucursales, se superaba el 80% en dieciocho provincias y el 90% en tres (Huesca, Melilla y Ceuta). Y si analizamos únicamente la cuota de la principal entidad, ha aumentado en todas las provincias salvo en una. Especialmente importante y destacable es el incremento de 17 puntos básicos en Zaragoza y Girona, que es casi duplicar la existente en 2008 o los 34 puntos básicos de incremento que ha experimentado Barcelona. El estudio del Banco de España reflejaba que la concentración de las cinco entidades con más sucursales variaba entre un mínimo del 17,6% en Valencia y un máximo del 45,5% en Teruel, y la de la mayor entidad llegaba a superar el 40% en Orense, Huesca y Teruel.

Es evidente, por lo tanto, que la simple observación empírica nos muestra una realidad mucho más inquietante que lo que defiende la estrategia del BCE y la del Banco de España. Porque es indiscutible que la crisis del sector

² *Concentración y competencia bancarias en España: el impacto de la crisis y la reestructuración.* Paula Cruz-García, Juan Fernández de Guevara y Joaquín Maudos.

**EVOLUCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN LA CONCENTRACIÓN
DE LOS MERCADOS PROVINCIALES**

		CR-1	CR-3	CR-5	Índice de Herfindahl
2008	Media	25,10%	51,50%	66,50%	1.268
	Máximo	39,60%	76,30%	90,00%	2.485
	Mínimo	15,90%	36,60%	49,70%	694
	Coefficiente de variación	0,22	0,17	0,14	0,29
2016	Media	29,60%	59,40%	75,70%	1.741
	Máximo	45,50%	79,40%	95,00%	3.576
	Mínimo	17,60%	44,00%	55,50%	1.124
	Coefficiente de variación	0,21	0,14	0,12	0,26

Fuente: Banco de España.



bancario ha estimulado el proceso de concentración en el sector financiero de una forma muy acelerada. De hecho, los efectos de las políticas implementadas tenían como eje fundamental esa línea de actuación, la de la concentración que podría solucionar las dificultades que tiene el sector. No se niega que dicho proceso afectaría y produciría cambios en la oferta y en la competencia con los consiguientes efectos en la financiación crediticia de los agentes económicos. Ciertamente es que, aunque el enfoque clásico de organización industrial sostiene que hay una relación positiva entre competencia y disponibilidad de crédito, estudios más recientes como los de Petersen y Rajan en 1995³ indican que los efectos de la competencia sobre el crédito dependen de cómo se resuelva algo clave como la asimetría en la información. Esta tesis indicaría que la existencia de mercados competitivos podría ser negativo al debilitar la atención relacional, porque privarían a las entidades bancarias, a la hora de dedicar recursos y esfuerzos, de proporcionar información cualitativa. La consecuencia de esta línea de investigación indicaría que la existencia de mercados más concentrados y menos competitivos no tendría por qué ir en detrimento de una menor oferta y disponibilidad de crédito. Aun con estas aportaciones

³ Petersen M. y Rajan R. (1995). «The Effect of Credit Market Competition on Lending Relationships». En *Quarterly Journal of Economics*. En línea: <https://www.researchgate.net/journal/Quarterly-Journal-of-Economics-1531-4650>

al debate, lo cierto es que, en cualquier caso, ningún estudio empírico puede afirmar con datos sólidos que elevados grados de concentración bancaria y de acumulación de cuota de mercado entre cada vez menos entidades no tenga como consecuencia efectos negativos sobre las condiciones de crédito y la financiación de las unidades de gasto. Tener mayor poder de mercado les permitirá establecer, gracias a su posición de control, tipos de interés más elevados.⁴

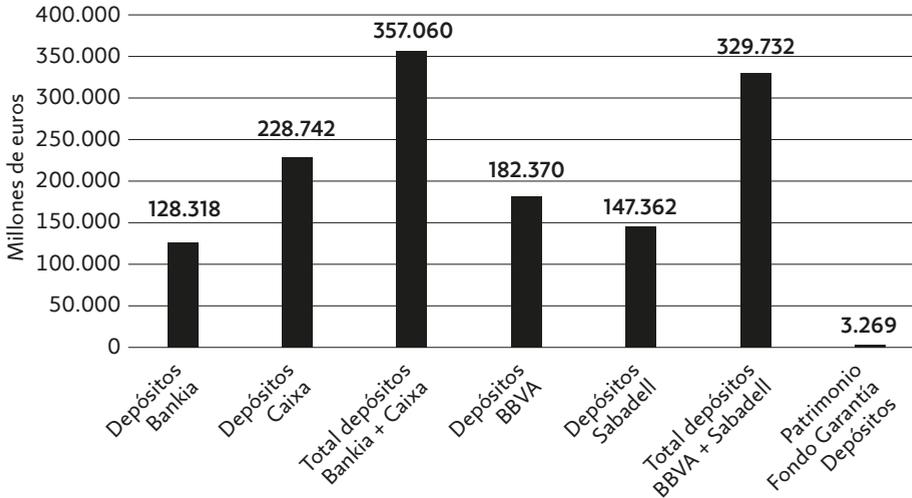
Aun con todo lo anterior, el efecto más importante que causa la concentración es el mayor control que ejercen los grupos dominantes sobre el sector público para obtener del mismo las ayudas públicas, tanto explícitas como implícitas, que son absolutamente imprescindibles para el funcionamiento de las entidades bancarias.

De hecho, el proceso de concentración bancaria y su aceleración desde el estallido de la crisis de 2008 solo ha sido posible gracias a la necesaria cooperación del Estado y al suministro de ingentes volúmenes de ayudas públicas a través de instrumentos diversos. El proceso de oligopolización del sector financiero, esa mala noticia para la competencia del mercado y para la propia estabilidad del sector financiero, ha sido alimentado con inyecciones de capital, adquisición de activos, aportación de liquidez, préstamos en condiciones concesionales e incremento de garantías, especialmente con el incremento de protección a los depósitos bancarios por parte de las administraciones públicas.

Por ese motivo, no es precisamente una buena noticia que a principios de septiembre de 2020 se hiciese público que los consejos de administración de Bankia y CaixaBank se habían reunido para aprobar el inicio de las negociaciones para llevar a cabo una operación corporativa que daría lugar a la primera entidad bancaria de España. Analicemos para quiénes una mayor concentración bancaria no es una buena nueva. Y es que la entidad resultante va a convertirse en un banco de imposible manejo en caso de crisis, ya que sumaría activos por 665.000 millones de euros, con más de 350.000 millones en crédito a la clientela del que el 55 % (200.000 millones) serían préstamos a hogares, y otros 147.000 millones a empresas. En su pasivo, los recursos de clientes en balance sumarían 363.000 millones de euros. Estas descomunales cifras dejan clara la magnitud del proceso de concentración que hace aún más oligopólico el mercado de productos bancarios. Después de la fusión/absorción, las tres entidades más grandes del país, que son Santander, BBVA y Caixa+Bankia, acumularían casi el 61 % de los activos del sector. Una cantidad desorbitada. Si incluimos a las dos siguientes, Sabadell y Bankinter, las cinco entidades más grandes pasarían a acumular ahora el 71 % del mercado frente al ya elevado 67,7 %. Por cierto, si ya por separado ambas entidades eran demasiado grandes para de-

⁴ Nicolo, Gianni y Boyd, John (2003). «The Theory of Bank Risk Taking and Competition Revisited». *IMF Working Papers*.

COMPARACIÓN ENTRE DEPÓSITOS DE ENTIDADES Y PATRIMONIO DEL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS



Fuente: Sánchez Mato, C., a partir de datos de las memorias de las entidades y FGD.

jarlas caer, su fusión hace inmanejable el banco resultante para nuestro país, e incluso para la Unión Europea. Tendrá depósitos de clientes superiores a los 360.000 millones de euros y, dado que el Fondo de Garantía de Depósitos y el Fondo Único de Resolución europeo son las entidades que tienen que proteger los depósitos de hasta 100.000 euros por titular, es oportuno ver cómo podrían hacer frente a una crisis del nuevo banco. El Fondo español tiene cien veces menos cantidad que los depósitos que estaría asegurando, y el Fondo Único de Resolución (FUR) europeo tendrá en 2023 una quinta parte de los depósitos que asegura de la nueva entidad. Es evidente que a esta entidad habría que rescatarla siempre, haga lo que haga, porque si tiene un problema, ya sea de liquidez o de solvencia, el sistema de garantía de depósitos estatal y el europeo no tendrían posibilidad alguna de hacer frente a los depósitos asegurados.

Además de lo anterior, no se debe olvidar el efecto que la concentración puede suponer en la exclusión financiera, que ya está siendo muy acusada. Porque la fusión se hace con la intención de reducir los costes de la entidad resultante y, por lo tanto, se cerrarán oficinas. En 2007 había algo más de 45.000 oficinas bancarias en el sector bancario de todo el país. En 2019, 21.000 menos, casi la mitad. En eso ha consistido, entre otras cosas, el proceso de reestructuración. Si bien es cierto que había zonas de mucha masificación, el cierre masivo ha provocado graves problemas, en las zonas rurales sobre todo. Los pueblos, sobre todo los más pequeños, no se vacían «de golpe». Después del

cierre de la oficina bancaria se van las pequeñas y medianas empresas, que buscarán sitios en los que existan servicios financieros. Y detrás emigra la gente en edad de trabajar. La absorción de Bankia por Caixa continuará ese camino, y golpeará sin duda a la España vaciada.

Tampoco será buena noticia esta absorción de Bankia para las trabajadoras y trabajadores que perderán su empleo y que podrían ser en torno a 15.000, el 30 % de las 51.000 personas que forman la plantilla de ambas entidades. Este mal llamado «ajuste» se añadirá a los 95.000 despidos que han llevado las plantillas de 271.000 en 2008 a 176.000 en 2019. Incluso en el caso de que la reducción de personal sea realizada con acuerdos, elevadas indemnizaciones y acceso a prejubilaciones, supondrá un enorme coste para el erario público, ya que las provisiones para pensiones y gastos por los expedientes de regulación de empleo se traducirán en menor pago, aún si cabe, de impuesto de sociedades de la entidad resultante.

Ahora bien, para las grandes entidades se abren mejores oportunidades en este proceso de concentración. De hecho, por eso se crean los oligopolios: para controlar el mercado mucho mejor y aprovechar esa situación para subir los precios de los productos. No es casual que en España, siempre con un elevado control por parte de pocas entidades, los precios de los préstamos sean superiores a los que existen en la media de la Unión Europea. En cualquier mercado, si hay menos competidores, estos podrán imponer más fácilmente sus condiciones. Créditos personales, tarjetas de crédito o hipotecas subirán. Por ejemplo, con el actual diferencial que ya existe en los créditos hipotecarios, un préstamo de 200.000 euros a 30 años le costará a una persona de nuestro país unos 18.000 euros más que lo que el mismo crédito le supondría en la media de los países comunitarios. El proceso de oligopolización incrementará la brecha que ya existe, y que eso ocurra con el concurso y gracias a las ayudas públicas no deja de ser lamentable.

Aun siendo todo lo anteriormente reseñado importante, palidece al lado de olvidar la puesta en marcha en nuestro país de una banca pública. Porque este nuevo paso en la mayor concentración del sector bancario supone al mismo tiempo el reconocimiento expreso de que no hemos aprendido la lección. Se ha tenido que acometer un gigantesco rescate bancario del que se ha beneficiado todo el sector y que ha demostrado claramente que las entidades bancarias son incapaces de sobrevivir sin las ayudas públicas explícitas e implícitas que reciben. En concreto, el coste del rescate de Bankia ascendió a 24.069 millones de euros, y aunque el Banco de España defendía públicamente un valor a efectos de recuperación de 9.530 millones de euros, la valoración de la entidad mayoritariamente pública supondrá asumir aproximadamente 7.000 millones de pérdidas adicionales a las ya registradas. El déficit público adicional ocasionado por el rescate bancario no computa a efectos de las reglas fiscales europeas establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Caixa se



apuntará activos por valor de unos 8.600 millones de euros más de lo que va a pagar por ellos, lo que supondrá un enorme negocio para accionistas privados gracias a la negligente actuación del FROB.

Había alternativa, y esta pasaba por convertir a Bankia en una banca pública gestionada eficazmente para impulsar la transición ecológica, las inversiones generadoras de puestos de trabajo, la economía social y solidaria, el cooperativismo, el desarrollo regional, los proyectos intensivos en formación e investigación y, en general, hacia proyectos de interés social. No sería una novedad en Europa, porque estas líneas de acción las llevan a cabo bancos públicos en países de nuestro entorno como, por ejemplo, Alemania, que está utilizando como ariete en la reconstrucción a su entidad KfW para apoyar al sector empresarial y proteger el empleo.

Profundizar en la oligopolización del sector financiero es la peor de las opciones, porque cuanto más grande se hace un banco, resulta más peligroso para la economía y para el conjunto de un país, ya que una eventual quiebra podría tener un impacto letal y afectar al resto de bancos, generando un efecto en cadena. Se trata del llamado *too big to fail* ('demasiado grande para quebrar'), que en buena cuenta significa que los Estados no pueden permitirse que un banco tan grande quiebre y terminan por emplear mecanismos de rescate para ello. Esto provoca que los bancos, conscientes de su tamaño y, por tanto, de su poder, se lancen a realizar operaciones más arriesgadas, que son las más rentables, sabiendo que estarán protegidos por un Estado que, si las cosas salen mal, no podrá hacer otra cosa que evitar su caída. Ni Caixabank ni Bankia por separado eran entidades «que se puedan ya dejar quebrar». Tampoco ninguna de las diez primeras en el ranking de activos de nuestro país.

Pero la fusión de ambas supone profundizar en una vía sin retorno que tendrá consecuencias muy negativas. En un entorno de irrupción en el sector financiero de nuevos jugadores como Amazon y Apple, con bajos márgenes y de insuficiente rentabilidad, facilitar la creación de gigantes bancarios es tropezar de nuevo en la misma piedra, y constituye la peor estrategia si lo que se quiere es proteger las cuentas públicas. ★

