

## ICEDE Working Paper Series

### A BANCA PÚBLICA: MARCO LEGAL, SITUACIÓN ACTUAL E VANTAGES vs. INCONVINTES

Brais Yáñez Chamosa, Xavier Vence Deza e Jorge Fernández Montoto

Nº 1, xullo 2012

ICEDE Working Paper Series

ISSN 2254-7487

<http://www.usc.es/icede/papers>

Grupo de investigación Innovación, Cambio Estructural e Desenvolvemento (ICEDE)

Departamento de Economía Aplicada  
Universidade de Santiago de Compostela  
Avda. do Burgo s/n  
15782 Santiago de Compostela – A Coruña  
Telf. +34 881 811 567  
[www.usc.es/icede](http://www.usc.es/icede)

Os autores agradecen o apoio financeiro recibido por parte do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER) así como da Xunta de Galicia (consolidación e estruturación de unidades de investigación competitivas do SUG 2011/041).

## A BANCA PÚBLICA: MARCO LEGAL, SITUACIÓN ACTUAL E VANTAGES vs. INCONVENIENTES

Brais Yáñez Chamosa  
Investigador Dpto. de Economía Aplicada  
Telf. +34 881 811 701 [brais.yanez@usc.es](mailto:brais.yanez@usc.es)

Xavier Vence Deza  
Catedrático de Economía Aplicada  
Telf. +34 881 811 567 [xavier.vence@usc.es](mailto:xavier.vence@usc.es)

Jorge Fernández Montoto  
Investigador Dpto. de Economía Aplicada  
Telf. +34 881 811 653 [jorge.fernandez.montoto@usc.es](mailto:jorge.fernandez.montoto@usc.es)

Xullo 2012

### Resumo

O presente artigo ten por finalidade presentar o fenómeno da banca pública no mundo, analizando a evolución, peso e orientación de mercado deste tipo de entidades en países de Europa, Asia e América, e establecendo unha comparación coas de banca privada. Ademais, poranse enriba da mesa os argumentos existentes na literatura a favor e en contra deste tipo de entidades. Finalmente, estudarase o marco que regula a súa existencia en España, constatando que non existen limitacións de carácter legal que impidan o recurso a este tipo de instrumento, no caso de que se estime oportuno. En xeral, obsérvase que os bancos públicos teñen grande importancia en moitas das economías máis puxantes do mundo, amosando un meirande compromiso que os bancos privados para con o financiamento das actividades productivas.

### Palabras clave

Banca pública, crédito productivo, desenvolvemento rexional

**Clasificación JEL:** G21, G28, G29

## 1 Introducción

### 1.1 Secuencia de trocos no sistema financeiro dende principios do século XX. O declive da Banca Pública

Tralo estoupido da crise do 29 en Estados Unidos, entendeuse que era fundamental establecer unha férrea regulación dentro da industria financeira para evitar shocks que puxeran en perigo a estabilidade económica do país, froito do cal aprobouse a acta de "Glass-Steagall"<sup>1</sup>. A resultante estabilidade financeira derivou no período de meirande crecemento económico e benestar en Estados Unidos de todo o século XX.

Esta estabilidade comezouse a rachar a partir dos 60, coa proliferación das prácticas de innovación financeira e unha crecente internacionalización das actividades bancarias. En vez de reforzar a regulación existente o goberno americano optou por incrementar a liberdade de acción dos operadores financeiros. Durante os 80 tanto USA como Reino Unido ou os países escandinavos<sup>2</sup> introduxeron trocos en favor dunha meirande desregulación, o que alimentou un crecente peso do sistema financeiro dentro da actividade económica. Nos 90 esta mesma dinámica foi seguida por Francia ou Alemania (Evans et al., 2010). A nova conxuntura facilitou o incremento do número e tamaño das entidades financeiras, así como a aparición de novos axentes (como Hedge Funds ou Private Equity Funds) e produtos (derivados, CDOs, CDSs...). Neste contexto, o desvío de capitais das actividades productivas ás especulativas experimentou un incremento exponencial, por un lado porque os investidores víanse atraídos pola grande rentabilidade ofrecida polos novos produtos, polo outro pola caída nos retornos dos investimentos productivos a niveles moi inferiores aos da época post IIGM. A consecuencia foi o incremento desmesurado da riqueza financeira. En USA esta pasou de ser do 100% do PIB entre 1950-1970 ao 194% do mesmo en 1980 e do 442% en 2007 (Evans et al., 2010). Paralelamente, despois de case 25 anos de calma no escenario económico, comezaron a sucederse crises de alcance global e carácter cíclico, como as dos 70, 90, 2000 e a última en 2007. Isto veu a reforzar as ideas de aqueles que sostiñan que desregulación e globalización financeira eran o preludio de especulación, crise e perda de benestar.

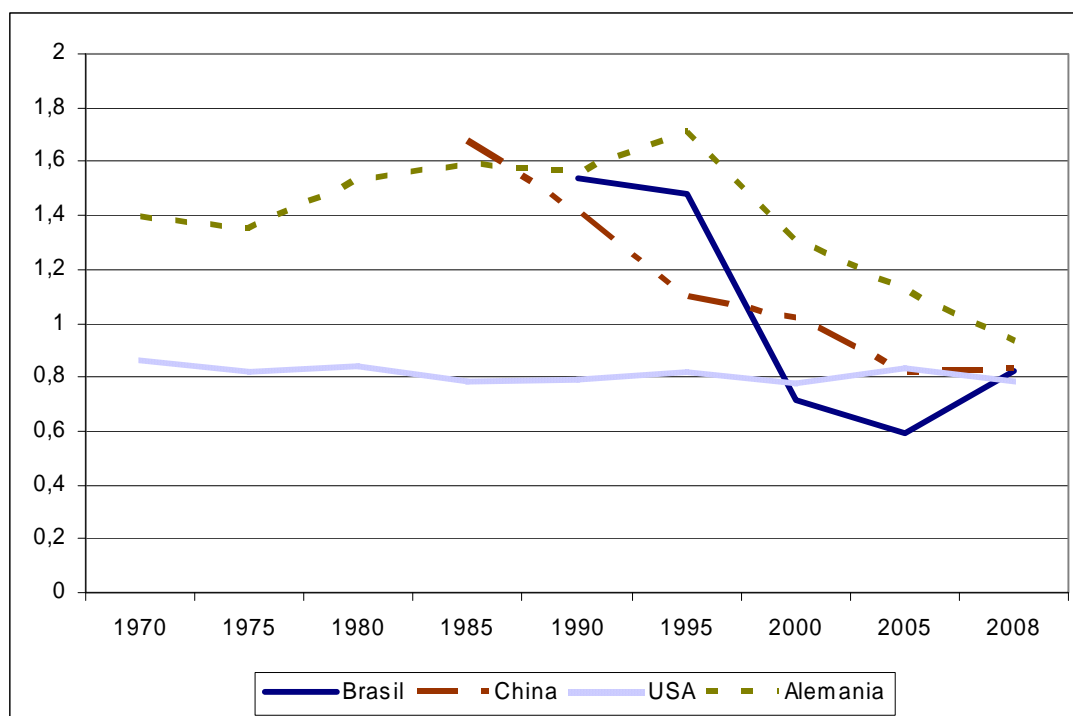
---

<sup>1</sup> Entre outras moitas, a G-S regulaba o límite nos xuros que os bancos podían pagar polos depósitos captados (Regulation Q), creación de garantías para os depósitos dos cidadáns (FDIC), limitación da participación dos bancos en actividades non bancarias (compra de securities e aseguramento) e creando comisións (SEC e CFTC entre outras) que se encargaban de velar pola transparencia do sistema supervisando aos distintos axentes financeiros

<sup>2</sup> Durante os 90, Suecia, Noruega e Dinamarca experimentaron unha forte crise bancaria. En tódolos países deuse a mesma secuencia de dúas fases; rápido crecemento económico da man de fortes procesos de liberalización financeira, seguidos dunha profunda recesión e posterior crise.

A evidencia deste proceso de financiarización queda patente pola progresiva caída do investimento productivo. No eido estritamente financeiro, a tendencia apunta cara a desaparición da variedade institucional tradicionalmente característica de sistemas como o español ou italiano. Os gobernos de medio mundo están a apostar, en xeral, pola concentración dos activos bancarios e pola privatización das entidades financeiras públicas como vía para incrementar os niveis de eficiencia e dar solidez ao sistema. A consecuencia é o crecente protagonismo de grandes conglomerados bancarios de propiedade privada cada vez máis alonxados das actividades de banca tradicional en favor de investimentos especulativos e cun meirande potencial de retorno e c/p e m/p. Neste senso, no gráfico 1 obsérvase a evolución da actividade de intermediación en países que dun ou doutro xeito experimentaron unha deriva, máis ou menos clara, cara a desregulación financeira nas últimas décadas.

Gráfico 1: Evolución do ratio "Créditos bancarios/Depósitos Bancarios", 1970-2008



Fonte: Banco Mundial a partir de datos do FMI

A tendencia é a dunha caída xeralizada do ratio de "Créditos bancarios/Depósitos bancarios", indicador tradicional da eficiencia intermediadora dos sistemas bancarios, e cuxo empeoramento non fai máis que

anticipar os problemas aos que deberán facer fronte as empresas para poder acceder a fondos cos que financiar a súa actividade productiva. Parece, polo tanto, que as entidades financeiras están a apostar por actividades distintas das que en teoría constitúen a súa razón fundamental de ser, isto é, intermediar entre unidades de gasto con superávit (UGS) e unidades de gasto con déficit (UGD). Esta dinámica vese acentuada en países como China, Brasil ou Alemania, onde a banca pública tivo historicamente un peso elevado, pero nos que dende hai xa máis de 15 anos se veñen dando pasos en favor do afianzamento de sistemas financeiros máis globalizados, desregulados e con meirande peso das entidades financeiras de capital privado.

En contraposición a esta dinámica, son numerosas as voces autorizadas que proclaman os beneficios da banca pública como instrumento clave para minimizar os efectos da recesión económica, asociados a nivel empresarial cun agravamento do fenómeno de racionamento de crédito. Estas voces proceden en moitos casos da esfera privada, e fanse especialmente audibles en aqueles países que teñen gozando durante os últimos anos da presenza deste tipo de entidades, como Brasil ou a India<sup>3</sup>. Son de feito os países onde máis proliferan este tipo de entidades os que están a acadar mellores datos de crecemento económico dende o inicio da recesión, como é o caso dos dous antes subliñados, así como de Rusia, India ou Alemania. A pesar de todo, incluso nestes países véñense dando pasos en favor dunha transformación neoliberal das estruturas financeiras, a través da eliminación de bancos públicos, coa esperanza de que os mercados privados de capitais cubran eventuais gaps de financiamento. Nembargantes, é de agardar que este tipo de manobras derive nunha redución do financiamento a l/p, con especial incidencia no caso das PEMEs (Chandrasekhar, 2011).

## 1.2 Os intentos por rescatar un modelo virado. O caso de Galicia.

No caso de Galicia, o actual contexto de crise pon de manifesto a existencia de grandes problemas para o acceso a crédito. A prolongada recesión, unida ao colapso dos mercados financeiros e aos problemas asociados á crise de débeda pública, están a provocar un cortocircuíto de todos os instrumentos financeiros ao alcance das empresas productivas. Esa restricción acaba provocando unha situación de asfixia que afecta

---

<sup>3</sup> Os directores de grandes bancos privados como HDFC ou ICICI na India recoñecen a importancia dos bancos públicos na provisión de crédito durante a crise. O director de Bradesco en Brasil recoñece a importancia dos bancos estatais na aplicación de políticas anticíclicas, ao igual que o directo do Banco Santander en Brasil, que considera que o modelo de banca pública e privada constitúe un “equilibrio artístico” (declaracións recollidas en: “Mutually assured existence”, Maio 2010 <http://www.economist.com/node/16078466>)

tanto a empresas como a familias, e que acelera a tendencia cara unha recesión aínda máis profunda. Así, xurde o risco de que a economía entre nun círculo vicioso do que resulte difícil saír. Para evitalo faise necesario adoptar medidas audaces e diferentes das ata agora aplicadas.

Unha ollada ás reformas adoptadas ata o día de hoxe parece poñer de manifesto que estas non supuñan a solución real aos problemas da economía. No caso de España, as axudas públicas en defensa da banca non só teñen un elevado custe para o contribuínte, senon que parecen estar a agravar unha situación xa de por si dramática. As medidas implementadas, desde a creación do FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) parecen deseñadas dende unha perspectiva unidireccional: solucionar os problemas da banca. Por contra, ningunha delas está encamiñada a mellorar de xeito efectivo a situación de racionamento que atravesamos a economía productiva. Todos os sacrificios impostos á sociedade e á economía xustificanse co argumento de que "se caen os bancos cae todo o sistema", e con promesas de que unha vez rescatadas as entidades financeiras o crédito fluirá cara a economía real. O certo é que, a pesar das promesas, o crédito non chega, e a situación de estrangulamento do tecido empresarial é cada vez máis intensa.

¿Por que está a suceder isto? Esencialmente porque as medidas aplicadas teñen por obxectivo rescata un modelo bancario virado cara a especulación, e pouco comprometido coa economía productiva e innovadora. A curto prazo, estas medidas sacrifican os intereses das empresas ao destinar recursos públicos ao rescate da banca e, a medio e longo prazo, aínda no caso de que banca se sanee, crean as bases dun sistema bancario caracterizado pola existencia de grandes conglomerados bancarios; unha ferramenta inútil para satisfacer as necesidades de financiamento das PEMEs.

De todos modos, o problema do acceso a crédito das PEMEs galegas non é algo conxuntural senon estrutural. Tradicionalmente, os bancos galegos e estatais amosaron unha clara preferencia por investir en produtos financeiros, interbancario ou crédito hipotecario, do que en crédito productivo. A falta deste último obrigou ás empresas a financiarse en base a recursos propios, o que lastrou o seu crecemento e, por ende, a diversidade do tecido productivo galego. Só as empresas con grande capacidade para xerar liquidez (Inditex, Gadisa...) foron capaces de autofinanciar a súa expansión. O problema para acceder a crédito agravouse coa crise, dificultando o desenvolvemento do país. Este distanciamento entre os intereses de entidades financeiras e empresas é, parcialmente, consecuencia do arraigo dun modelo financeiro neoliberal. En economías tan financiarizadas como a nosa, os bancos están a reorientar os seus recursos cara os mercados financeiros, alimentando procesos especulativos que non contribúen a xerar riqueza pero dos que poden obter meirandes rendementos a c/p e l/p. Este tipo de comportamentos non só dificultan o acceso a crédito

productivo, senon que introducen inestabilidade no sistema económico, distorsionando os criterios de investimento e, en consecuencia, penalizando a canalización de recursos cara o crédito productivo. Este problema xeralizado foi, se cadra, máis profundo en economías periféricas como a Galega, en parte agravado polas deficiencias da demanda que, nun contexto caracterizado pola existencia de moitas PEMEs pouco profesionalizadas, foi incapaz de presentar proxectos de investimento rigorosos e viables. Para máis inri, no caso de Galicia o problema veuse agravado dende finais dos 90, con motivo da entrada no euro e a incontrolada expansión do sector inmobiliario. Todo o sistema bancario galego, encabezado por Caixa Galicia e Caixa Nova, orientou a súa política cara ese sector, non so incrementando o volume do crédito hipotecario, senon o montante de fondos canalizados cara promotoras e constructoras, ou mesmo participando directamente no capital dese tipo de empresas. A concentración do esforzo crediticio nesa parcela fixo que, incluso nun contexto de burbulla financeira e crediticia, as PEMEs productivas e innovadoras tivesen que facer fronte a altos niveis de racionamento de crédito.

Con todo, o suceso máis grave acontece a partir de 2009, coa remuda radical das bases estruturais do sistema financeiro galego e español. Á fusión de Caixa Galicia e Caixa Nova, e posterior bancarización da entidade resultante, sumouse a un proceso xeneral de concentración de todo o sistema financeiro español. A consecuencia foi a redución do número de entidades financeiras e o incremento acentuado do seu tamaño. As implicacións deste cambio estrutural son diversas. Por un lado, Galicia perde o control de dúas entidades que xestionaban o 42% do aforro e crédito da comunidade e, de paso, perde na práctica as competencias estatutarias sobre unha porción moi significativa do sistema financeiro. Por outro, rescátase e refórzase á banca privada, saneando os seus balances e entregándoselle en bandexa de prata unha substancial porción do mercado antes controlada por entidades financeiras públicas; o que, suponse, terá un efecto negativo sobre os niveis de competencia, podéndose agravar fenómenos como o de racionamento de crédito ou exclusión financeira.

Á vista da situación actual parece máis necesario que nunca efectuar achegas que contribúan, aínda que sexa só de xeito parcial, a solucionar a situación. Neste senso, o presente artigo ten por finalidade presentar a alternativa da banca pública que, á vista das investigacións realizadas, pode supoñer unha ferramenta capaz de incrementar o fluxo de crédito a PEMEs en particular e a actividades productivas en xeral, minimizando así fenómenos como o de racionamento de crédito. O presente artigo divídese en catro grandes apartados. Na sección dúas preséntase unha definición de qué se entende por “entidade financeira pública”; establecéndose unha clasificación en función do capital controlado polas autoridades de acordo cunha serie de criterios internacionais. A sección tres presenta unha fotografía da situación actual da banca pública no mundo, con

especial atención ao caso europeo, sen obviar o que está a suceder no resto do mundo, particularmente nos BRIC. Na sección catro, plantéxase unha discusión cos principais argumentos a favor e en contra da banca pública. Unha vez expostas as maldades e bondades desta alternativa, na sección cinco faise un repaso da lexislación estatal e comunitaria que regula a súa creación e participación, a fin de determinar en que medida sería viable crear unha entidade desta natureza en caso de que a conxuntura ou os poderes políticos correspondentes o considerasen oportuno. Finalmente, na sección seis expóñense as conclusións.

## 2 ¿Que se entende por Banco Público?

Na literatura non se atopa unha definición xeralmente aceptada de qué se entende por banco público; se ben o criterio habitual para diferenciarlo das entidades financeiras privadas será a porcentaxe do seu capital en poder dunha autoridade pública<sup>4</sup>. En todo caso, case tan importante como a propiedade é a capacidade que estas autoridades teñen para controlar a xestión dos bancos, o cal non sempre está relacionado ca porcentaxe de capital nas súas mans (Schmit et al., 2011). Esta diferenciación entre propiedade e control revélase útil no caso de entidades financeiras integradas dentro de cadeas de poder altamente complexas. En termos xerais poden definirse dous tipos principais de entidades financeiras públicas (Schmit et al., 2011):

-Bancos ou axencias financeiras públicas: De acordo coa Directiva 2006/111/EC se poden considerar entidades financeiras de propiedade pública aquelas sobre as que as autoridades públicas exercen unha “influencia dominante”; o cal sucede cando estas últimas controlan a metade dos dereitos de voto e/ou cando posúen a metade do capital.

-Bancos ou axencias financeiras con influencia pública: Que existe cando as entidades públicas teñen capacidade de influencia significativa pero minoritaria sobre as entidades financeiras. Considérase que a influencia pública é significativa para niveis de control iguais ou superiores ao 5% capital. De acordo coas definicións do IFRS<sup>5</sup> pódense establecer distintos limiares de influencia en función da proporción de capital en mans da autoridade pública.

---

<sup>4</sup> De acordo coa lexislación da UE relativa á transparencia das relacións financeiras, considérase autoridade pública a “todos os estamentos públicos, incluído o estado así como entes públicos rexionais, locais e outras autoridades territoriais”

<sup>5</sup> International Financial Reporting Standards



Táboa 1: Niveis de propiedade e control pública coa correspondente clasificación

Nível de propiedade e/ou control (%)	Clasificación xeral da entidade	Clasificación detallada da entidade
0 - <5	Compañía non pública	Non implicación pública
5 - <20	Compañía con participación pública	Participación pública minoritaria
20 - <50		Participación pública significativa
50 - <100	Compañía pública	Forte influencia pública
100		Totalmente pública

Fonte: Public Financial Institutions in Europe (2011)

### 3 Descrición da Banca Pública en Europa e no resto do mundo

En contra da crenza xeneralizada, a banca pública non so existe nunha grande variedade de países, senon que ven desempeñando un papel fundamental en favor do desenvolvemento e estabilidade económica dos mesmos.

#### 3.1. A Banca Pública en Europa: Marco legal e situación actual da banca pública

Nuns tempos marcados pola globalización e desregulación da actividade financeira en todo occidente, pode resultar chocante descubrir que o fenómeno de banca pública está moi vivo en algunhas das economías máis punteiras de Europa, como é o caso de Alemaña ou Francia. A continuación analizaremos o marco legal que rexe sobre este tipo de entidades, así como a situación actual do sector na UE, poñendo especial atención no sistema bancario alemán, por ser comparable co español en termos de variedade institucional e tipoloxía de entidades de banca pública<sup>6</sup>.

##### 3.1.1. Marco legal da Banca Pública

Existen múltiples exemplos de bancos públicos en Europa e máis concretamente dentro da Unión Monetaria, pero ¿cal é o marco legal existente na actualidade? ¿Permite este marco a creación de novas entidades financeiras de banca pública? Dentro da Unión Europea o carácter público ou privado das empresas que participan no mercado interno non é relevante mentres non se distorsione a competencia. No que a UE centra

<sup>6</sup> En relación ás practicamente extintas caixas de aforros en España

o seu interese principal é en que a actividade dos estados non prexudique ás empresas privadas en favor das públicas (por exemplo: a través de axudas financeiras, ou o establecemento de garantías especiais). O artigo 90 do Tratado Constitutivo da Comunidade Europea, non modificado polo recente Tratado de Lisboa, expresa:

1. Os Estados membros non adoptarán nin manterán respecto daquelas empresas públicas e empresas ás que lle concedan dereitos especiais ou exclusivos, ningunha medida contraria ás normas do presente tratado, en especial as previstas nos artigos 7 e 85 a 94, ambos inclusive.
2. As empresas encargadas da xestión de servizos de interese económico xeral ou que teñan o carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas ás normas do presente tratado, en especial, ás normas sobre competencia, na medida en que a aplicación de ditas normas non impida, de feito ou de dereito, o cumprimento da misión específica a elas confiada. O desenvolvemento dos intercambios non deberá quedar afectado en xeito tal que sexa contrario ao interese da Comunidade.
3. A Comisión velará pola aplicación das disposicións do presente artigo e, en tanto fora necesario, dirixirá aos Estados membros directivas ou decisións apropiadas.

No apartado dous dentro do concepto de empresas encargadas da xestión de servizos de interese económico xeral estarían encadradas as actividades dos bancos de dereito público, como se menciona no documento aparecido no Diario Oficial das Comunidades Europeas<sup>7</sup>. O concepto de entidade de crédito pública aparece mencionado explicitamente no Dereito Comunitario no artigo 123.2 do TFUE: “as disposicións do apartado 1 non afectarán ás entidades de crédito públicas...” (Salvador Armendáriz, 2011). Estes dous exemplos serven para demostrar que o concepto de entidade de crédito pública está totalmente recoñecido pola lexislación comunitaria.

A revisión das resolucións da Comisión Europea (CE) sobre axudas públicas dos Estados ás entidades bancarias mostra con claridade a pouca importancia que o tipo de propiedade das mesmas suscita no ente comunitario. Como exemplo están as cuantiosas axudas do Goberno alemán ao seu sector bancario, que se caracteriza por dispoñer dun grande número de entidades públicas como os Landesbank e de entidades de interese público como as caixas de aforro.

A CE estudou as axudas deste país dende o ano 2004, moito antes de que comezara a crise. En tódolos casos concretos de axudas a bancos públicos a CE non puxo en dúbida a viabilidade dos mesmos. En xeral, os elementos clave para a CE á hora de aprobar ou rexeitar as axudas eran, por un lado verificar se estas distorsionaban ou non a competencia no mercado interno, e polo outro se a entidade sería viable no tempo sen necesidade de máis axudas, con independencia de se eran concedidas a bancos comerciais, caixas ou

---

<sup>7</sup> PREGUNTA ESCRITA n. 3001/98 de Gerhard HAGER á Comisión. Situación de los bancos de derecho público

Landesbank. Polo tanto, queda claro que a estrutura de propiedade da entidade receptora das axudas non entraba dentro do ámbito de estudo da investigación.

Nas decisións da CE sobre axudas estatais ao sector financeiro, emprégase como base legal primaria o artigo 107.3 apartados (a) e (b) sobre axudas estatais no mercado interior dentro do Tratado sobre o funcionamento da Unión Europea (TFEU). O apartado (a) considera como compatibles: "As axudas destinadas a favorecer o desenvolvemento económico de rexións nas que o nivel de vida sexa anormalmente baixo ou nas que exista unha grave situación de subemprego, así como o das rexións contempladas no artigo 349, habida conta da súa situación estrutural, económica e social". Mentres que o apartado (b) fai referencia ao emprego de axudas para corrir alteracións serias<sup>8</sup>.

Do dito anteriormente podemos extraer que as axudas estatais do FROB non supoñen un problema para a competencia no mercado interno, e así se mostra nos informes da CE que as avaliaron. Tamén se pode extraer que se por motivos de necesidade económica o Estado Español ou unha administración autonómica decidiran converterse en accionistas permanentes e garantiran a través dun plan de viabilidade a súa sustentabilidade sen novas achegas, a CE moi probablemente non atoparía obxeccións a ese cambio de propiedade.

Tamén é destacable que a opción de privatizar as caixas de aforro ou entidades públicas non forme parte da valoración que fai a CE nos seus informes. Tanto na avaliación dos casos alemáns como dos españois, a Comisión non fai mención a esta vía, mentres que pola contra pon moito énfase sobre a presentación e verosimilitude dos plans de viabilidade de cada unha das entidades que percibiron axudas públicas. O seu único interese é que estas sociedades sexan viables de xeito autónomo, e non precisen de máis axudas gobernamentais.

Se no marco legislativo europeo queda claro que os bancos públicos son unha parte definida do sistema bancario, o marco español non é diferente. No artigo 128 da Constitución española sobre *Actividad económica, Monopolios e intervención de empresas*, afirmase que: "Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica ..." polo que se acepta a actividade empresarial do Estado. De xeito máis claro, na lei 4/2007, de 3 de abril, de transparencia das relacións financeiras entre as administracións públicas e as empresas públicas, e de transparencia financeira de determinadas empresas, no seu artigo 7.b emprégase directamente a expresión entidade de crédito pública, polo que este concepto queda recollido dentro do ordenamento xurídico español (Salvador Armendáriz, 2011).

O motivo polo que as sociedades anónimas bancarias de carácter público desapareceron foi porque o Estado español agrupou as participacións que posuía nos distintos bancos públicos baixo unha única corporación

---

<sup>8</sup> Second rescue recapitalisation of NovaCaixaGalicia – Spain  
[http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp\\_result](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result)

chamada Argentaria. A creación desta corporación levouse a cabo para facilitar a súa posterior privatización (Real Decreto Lei 3/1994 para a adaptación á Segunda Directiva de Coordinación Bancaria 646/1989 da CEE). O Estado sinxelamente rexeitou empregar o seu lexítimo dereito a participar de xeito activo no sistema bancario español.

A pesar deste acontecemento, seguen existindo entidades de crédito públicas, como é o caso do ICO que se define como entidade pública empresarial adscrita ao Ministerio de Economía e Facenda a través da secretaría Xeral de Economía, que ten natureza xurídica de entidade de crédito. Tamén ca nova reorganización do sistema bancario español apareceu unha nova entidade a través da fusión das tres caixas vascas e Cajasur: Kutxabank.

Esta nova entidade é unha sociedade anónima bancaria, cun capital social totalmente dominado por BBK, Vital e a Kutxa. Este control ten como consecuencia que o seu consello de administración este baixo control de varias administracións públicas vascas, en concreto as deputacións forais e varias entidades locais. Destaca este exemplo porque, en medio dunha clara tendencia privatizadora do sector bancario, xurde unha entidade que a pesar da desaparición do negocio financeiro das caixas de aforro seguirá mantendo unha orientación social.

### 3.1.2. Situación actual da Banca Pública en Europa

En 2010 existían en Europa 224 bancos de influencia pública, dos cales 127 eran de capital 100% público. En total, o 21,7% dos activos do sistema financeiro europeo están en mans de bancos cunha participación pública superior ao 20% do capital. O alemán é un dos casos máis paradigmáticos a nivel europeo. As caixas de aforros teutonas son entidades de responsabilidade pública; o que implica que en termos legais non teñen propietario. En todo caso un organismo público (sexa un axuntamento ou un conxunto de axuntamentos, por exemplo) asumirá sempre a responsabilidade sobre as actividades da caixa e actuará como garante dos seus depósitos. Os entes públicos non teñen potestade para transferir a propiedade das caixas, pero si certa capacidade para influír sobre as súas operacións. As caixas de aforros están suxeitas á lexislación de cada "Lander"<sup>9</sup>, que como norma xeral estipula que as caixas deben "*servir ó interese público da súa rexión incentivando o aforro*" así como "*satisfacer a demanda de crédito e as necesidades financeiras dos traballadores, as PEMEs e os respectivos entes públicos das súas rexións*". A finalidade única das caixas non é polo tanto a maximización do beneficio, se ben si se trata de entidades que se rexen de acordo a principios de mercado.

---

<sup>9</sup> Nome que se outorga aos estados federados que compoñen Alemania

O conxunto de caixas de aforro alemán recibe o nome de S-Group<sup>10</sup> e está configurado nunha estrutura de tres niveles non xerárquicos. No primeiro aparecen caixas de carácter local especializadas en banca tradicional. No segundo figuran os grandes Landesbanken, que operan incluso a nivel internacional e participan en operacións de grande volume. No terceiro chanzo atópase o Deka Bank, que actúa a nivel nacional como provedor especializado en servizos e produtos de investimento para as caixas.

O S-Group está composto por mais de 400 entidades de propiedade ou interese público, e constitúe o grupo líder tanto na captación de depósitos como na concesión de créditos, moi por enriba de bancos comerciais e cooperativas. O grupo de caixas de aforro é ademais o segundo máis grande por volume de activos, cun 27% do total, por un 43% dos bancos comerciais. Cabe sinalar ademais que o das caixas de aforro é o grupo de entidades que mellores resultados obtén en termos de eficiencia en custes e rendibilidade de todos os que operan no mercado alemán (Ayadi et al., 2009).

Outros 31 países de toda Europa contan tamén con entidades financeiras públicas (táboa 2). Austria é un dos países onde existen caixas de aforros de responsabilidade pública, cun volume de activos de case o 7% do total do sistema. No caso austríaco existen distintas alternativas de propiedade para as caixas. Por un lado poden ser xestionadas, ben por entidades públicas locais (dun xeito similar ao alemán), ben por asociacións locais de cidadáns. Por outro, as caixas pódense subdividir en dúas entidades, sendo unha a unidade operativa (privada) e outra unha institución que asume o rol de propietaria, que se denomina "caixa de aforros administrativa"; sendo esta última a forma de propiedade máis xeralmente adoptada, a fin de incrementar os niveles de transparencia e eficiencia (Ayadi et al., 2009). As caixas austríacas presentan unha peculiar estrutura organizativa, xirando en torno a unha entidade (Erste Group Bank AG) na que se centralizan unha grande cantidade de activos e actividades, e que constitúe o axente financeiro máis importante de todo o país. O fenómeno da banca pública presenta raíces profundas en países de características moi heteroxéneas (Schmit et al., 2011). Detéctase a existencia deste tipo de entidades en importantes economías de mercado como a francesa, onde operan 21 entidades 100% propiedade do estado<sup>11</sup> que absorben case un 5% da cota de mercado. As entidades financeiras de participación pública representan un 16% dos activos totais.

Táboa 2: Banca pública en Europa. Tipo de participación e número de entidades, 2010

---

<sup>10</sup> Nome dado ao conxunto de caixas de aforro

<sup>11</sup> A meirande parte destas entidades 100% públicas son bancos de crédito mutualista. O estado francés tamén controla o capital de entidades financeiras dun tamaño considerable, como Banque Postale ou Caisse des Dépôts et Consignations

País	Activos totais (miles de millóns €)(1)		Banco público						Banco privado con participación pública					
			100% público (3)			Forte influencia pública (3)			Participación pública			Pequena participación pública (3)		
			Num. Bancos	Núm. AF(2)	Cuota mercado (4)	Num. Bancos	Núm. AF	Cuota mercado (4)	Num. Bancos	Núm. AF	Cuota mercado (4)	Num. Bancos	Núm. AF	Cuota mercado (4)
Austria	1083	9	1	6,9	6	0	2,6	2	0	0,2	0	0	0	
Bélgica	1291	1	5	0,1	1	1	0,6	1	1	19,7	0	0	0	
Bulgaria	37	1	1	1,8	1	0	1,3	0	0	0	0	0	0	
Croacia	57	2	2	14,6	1	0	3,4	1	0	0,7	1	0	0,3	
Chipre	124	0	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
República Checa	156	1	1	1,2	1	0	1,5	0	0	0	1	0	1,1	
Dinamarca	1066	0	2	1,9	0	0	0	0	1	1,1	2	0	2,2	
Estonia	22	0	1	0,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Finlandia	426	1	2	9,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Francia	8102	21	2	4,2	3	0	0	0	0	0	1	0	15,3	
Alemania	8562	39	5	23,9	3	0	9	1	0	0	1	0	0	
Grecia	459	0	1	n.a.	2	0	8,3	1	0	3,9	0	0	0	
Hungría	127	0	3	4,0	1	0	7,1	0	0	0	0	0	0	
Irlanda	1755	6	0	11,7	1	0	10,7	0	0	0	0	0	0	
Italia	3933	0	14	6,0	2	8	0,1	1	0	0	0	0	0	
Letonia	32	1	0	3,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Lituania	26	0	0	0,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Luxemburgo	1259	4	0	5,7	0	0	0	2	0	7,5	0	0	0	
Macedonia	5	1	0	1,0	0	0	0	2	0	4,3	1	0	4	
Malta	44	0	0	0,0	0	0	0	1	0	14	0	0	0	
Países Baixos	2310	2	1	6,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Noruega	499	0	5	5,6	1	0	5,7	1	0	35,4	0	1	5,4	
Polonia	252	3	1	3,3	2	0	16	2	0	2,9	0	0	0	
Portugal	484	3	0	23,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Rumania	83	1	0	5,9	2	0	1,4	0	0	0	0	0	0	
Eslovaquia	57	1	3	1,6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Eslovenia	50	3	9	8,7	1	0	9,1	2	0	40,2	0	0	0	
España	3425	1	5	1,9	0	1	n.a.	24	0	32,9	0	0	0	
Suecia	923	3	2	5,9	0	0	0	1	0	12,8	0	0	0	
Suiza	818	19	1	22,5	12	0	11,6	1	0	1,2	0	0	0	
Turquía	330	4	0	34,3	3	0	9,6	0	0	0	0	0	0	
Reino Unido	9264	0	1	0,0	0	0	0	1	0	16,7	0	0	0	
TOTAL	47060	127	68	8,1	43	10	2,7	44	2	7,2	7	1	2,7	

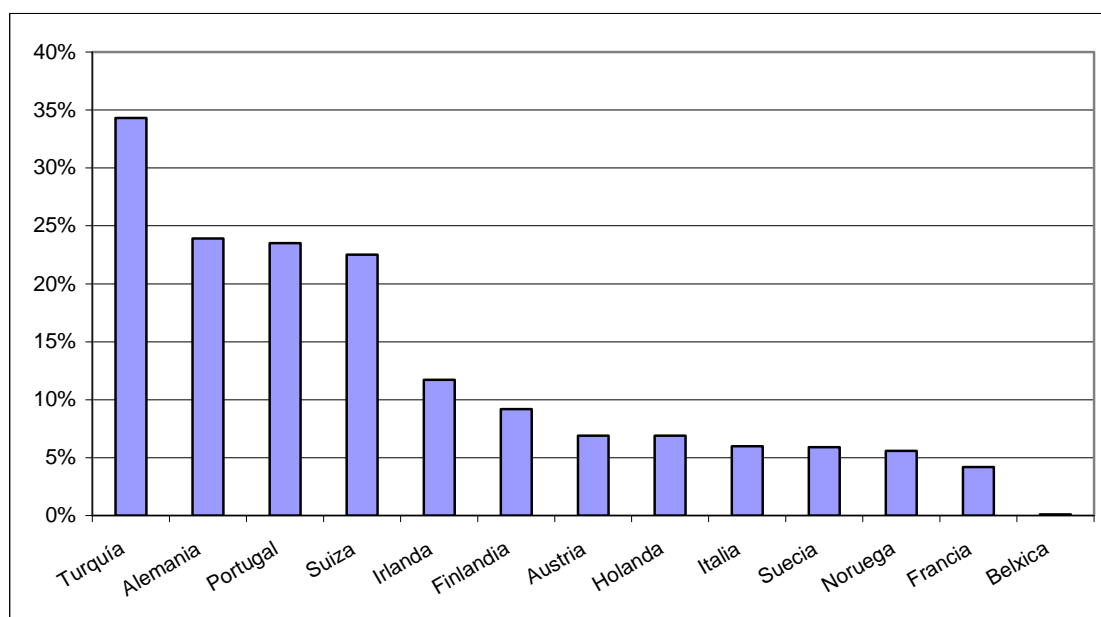
(1) Activos totais do sistema bancario de cada país (2) Axencias de fondos (3) Banco público=100% capital en mans públicas; Banco forte influencia pública=Entre 100% e 50% do capital en mans públicas; Participación pública significativa=Entre 50% e 20% do capital en mans públicas; Pequena participación pública=Entre 0 20% e 0 5% do capital en mans públicas (4) Ratio calculado como o número de activos en mans de entidades públicas e o número total de activos de cada país

\*Non se inclúen na táboa bancos recapitalizados a c/p por entidades públicas durante a crise \*\*Datos non consolidados \*\*\*As participacións de autoridades públicas extranxeiras no capital de bancos computan como participación pública, se ben respontan a unha orientación de mercado e non á vontade de corrixir fallos de mercado (na táboa: participación do goberno de Qatar en Barclay's e do goberno belga no BNP).

Fonte: Schmit, Gheeraert, Denuit e Warny (2011) "Public Financial Institutions in Europe"

O peso das entidades financeiras públicas é aínda máis forte en países como Turquía (4 entidades 100% públicas cuxos activos representan un 34,4% dos totais) ou Portugal (onde o estado é propietario do 100% do capital de tres bancos que absorben o 23,5% dos activos totais do sector). A presenza de bancos públicos faiase incluso patente en paraísos fiscais como Suíza, onde 19 entidades de propiedade pública (principalmente bancos cantonais) manexan o 22,5% dos activos. Outros países onde existen bancos integramente públicos (gráfico 2) cunha cota de mercado superior ao 5% son Irlanda, Finlandia, Holanda, Suecia, Noruega e Italia. Neste último caso a cota de mercado era inmensamente maior ata que se iniciou o proceso de privatización bancaria nos 90.

Gráfico 2: Cuota de mercado de bancos con capital 100% público, Europa, 2010



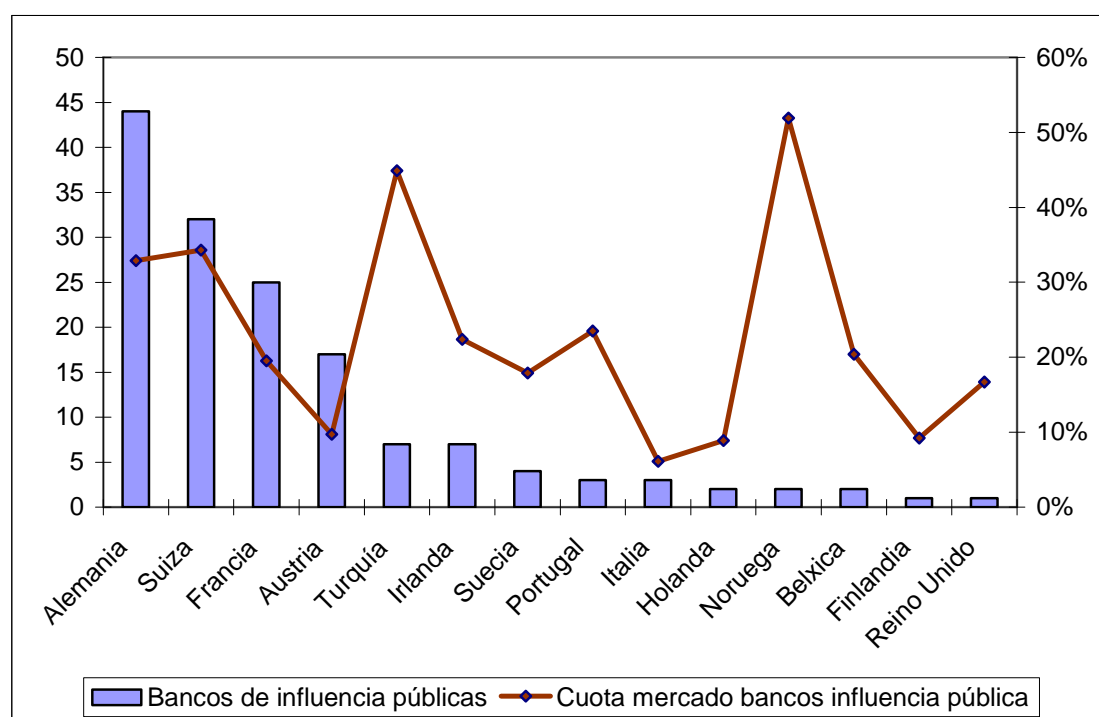
Fonte: Schmit, Gheeraert, Denuit e Warny (2011) "Public Financial Institutions in Europe"

Cando se estudia o fenómeno da banca pública non se pode limitar a análise aos bancos 100% propiedade das administracións. Existen entidades participadas nunha porcentaxe do capital inferior ao 50% sobre os que as axencias públicas poden exercer unha grande influencia que, en maior ou menor medida, determinará a orientación das actividades das mesmas.

O gráfico 3 elaborouse tendo en conta todas aquelas entidades financeiras participadas como mínimo nun 20% do seu capital por parte de algún ente público o cal, segundo o IFRS, pódese considerar como “influencia pública significativa”. No mesmo gráfico inclúense o número de entidades financeiras obxecto desa participación pública.

Alemania conta co meirande número de entidades de influencia pública (44) o que lle permite controlar total ou parcialmente preto do 35% dos activos do seu sistema financeiro. Suíza e Francia contan con máis de 20 entidades participados por entes públicos, que absorben o 34,3% e o 19,5% dos activos dos respectivos mercados nacionais. Ningún dos restantes países ten participacións en máis de 10 entidades, destacando os casos de Turquía (5 entidades que representan cerca do 45% dos activos totais) e Noruega<sup>12</sup>.

Gráfico 3: Número de entidades de influencia pública e cota de mercado por volume de activos, Europa, 2010



Fonte: Schmit, Gheeraert, Denuit e Warny (2011) “Public Financial Institutions in Europe”

<sup>12</sup> Noruega conta con só dúas entidades financeiras participadas polo estado, a través das cales controla máis do 50% dos activos totais do seu sistema financeiro. Unha desas entidades é o DnB NOR, do que o Ministerio de Industria posúe preto do 40%, e que se trata do banco máis importante do país.



### 3.2. A Banca Pública en Estados Unidos

Ademais de Europa e os BRIC, outros países véñense sumando ao fenómeno da banca pública; tal é o caso dos Estados Unidos. Así, Dakota do Norte conta cun banco propiedade do goberno estatal<sup>13</sup>, que deposita nel tódolos seus ingresos. O BND actúa como unha especie de banco central a nivel estatal. Entre as súas funcións están, entre outras, a de dirixir crédito cara actividades productivas, así como a de actuar como cámara de compensación do resto do bancos do estado. O BND actúa máis como complemento que como competencia dos bancos comerciais do estado. Por un lado non compite cos bancos privados na captación de depósitos de particulares<sup>14</sup>. Polo outro, unha das súas funcións é apoiar aos bancos comerciais na concesión de crédito produtivo. A súa existencia reduxo moito a dependencia que as empresas do estado tiñan dos grandes bancos nacionais, cuxa billa tende a pechase nos ciclos depresivos, como o que se iniciou a partir de 2007.

Unha das peculiaridades do BND é a grande separación existente entre os órganos de xestión e os poderes políticos do estado, o cal resulta fundamental para evitar prácticas ineficientes en termos de colocación de recursos e de custes. Para máis inri, os estatutos da entidade prohiben a participación do banco en actividades de corte especulativo. En contra do que cabería esperar, e a pesar de ser unha entidade de banca moi tradicional, a eficiencia en beneficios do BND está a ser espectacular, cun ROE medio durante os últimos anos do 25-26%.

Se ben se trata dun estado con importantes recursos naturais (principalmente petróleo), moitos analistas<sup>15</sup> consideran a existencia do banco público como o factor explicativo principal da bonanza económica de Dakota do Norte, que é o estado de América con menor taxa de desemprego (preto do 3%), meirande superávit orzamentario e menores índices de morosidade en créditos.

### 3.3. A Banca Pública nos BRIC

Os BRIC comparten similitudes a diversos niveis. A primeira e fundamental, que son as economías do mundo que máis están medraron na última década, roldando todas elas taxas de crecemento anual do PIB próximas ou superiores ao 5%, incluso despois de 2007 co estoupido a crise. Outra das moitas similitudes entre estes catro países é a existencia de bancos públicos dentro dos seus sistemas financeiros. As súas estruturas de capital, orientacións de mercado ou resultados son distintos pero, en todo caso, estamos ante un grupo de entidades con grande peso, na meirande parte dos casos (India, China e Rusia) moito meirande que o das

---

<sup>13</sup> Bank of North Dakota (BND)

<sup>14</sup> O 98% dos seus depósitos proceden dos fondos que xestiona o estado

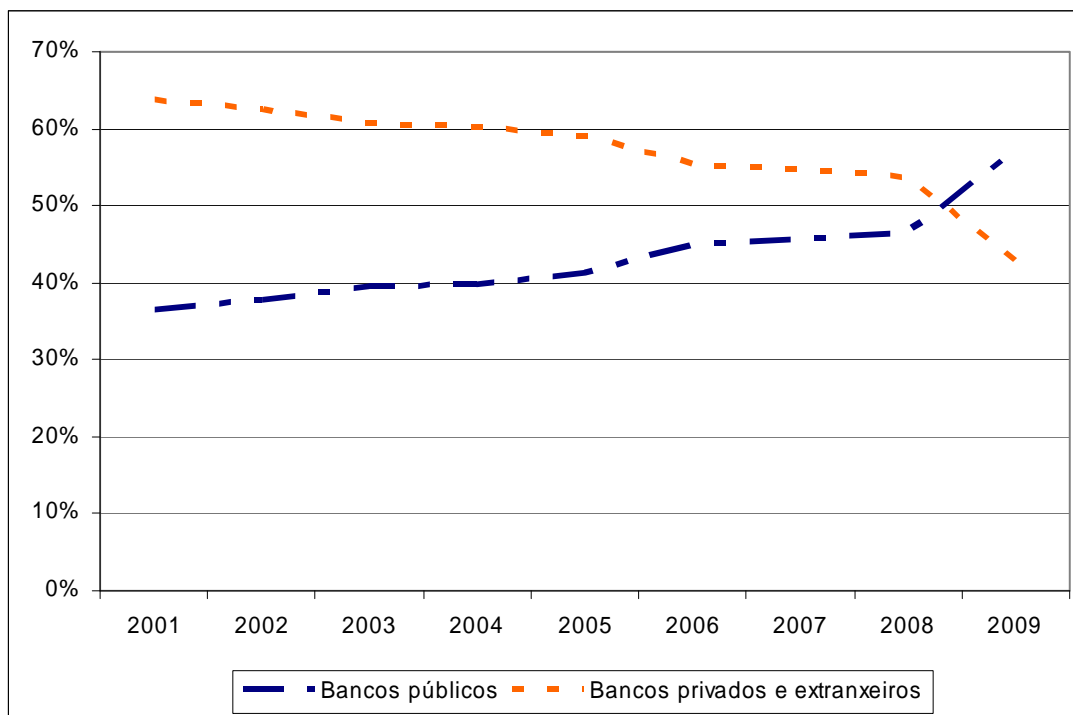
<sup>15</sup> Carla Fried, Helen Hodgson ou Vincenç Navarro

entidades de banca privada. Os bancos públicos teñen que cargar con certos estigmas, entre outros as acusacións relativas ao seu uso político (a veces fundadas) ou ás que subliñan os seus baixos niveis de eficiencia. A pesares de todo pódese afirmar que os bancos públicos contribuíron de xeito importante ao crecemento das súas economías, fundamentalmente a través do financiamento de investimentos productivos a l/p e de crédito a PEMEs.

O caso ruso resulta moi significativo tanto polo peso acadado pola banca pública como pola dinámica de crecemento da mesma, desprazando paulatinamente á banca privada do mercado. En total, en 2009 existían 78 bancos de influencia pública en Rusia, dos cales 50 eran propiedade do estado (que controlaba máis do 50% do capital) e 11 eran dirixidos por axentes públicos sen que estes controlaran máis da metade do seu capital. O peso das entidades financeiras de influencia pública ven aumentando rapidamente dende 2001 (gráfico 4). Así, en 2009 os bancos públicos controlaban máis do 55% dos activos do sistema por un minguante 45% dos bancos privados e de capital extranxeiro.

Hai que sinalar que ata 1998 os entidades financeiras públicas viñan perdendo protagonismo a pasos axigantados, pero a crise sufrida ese mesmo ano marcou un troco de tendencia gracias ao grande dinamismo amosado polas mesmas, que derivou nunha absorción masiva de entidades privadas por parte do estado, culminada nos anos 2008 e 2009 (Vernikov, 2009). De todos os activos en poder público, máis do 70% corresponden a bancos de propiedade federal, por un 7-8% en poder de entidades controladas por administracións rexionais e un 20% en mans de grandes conglomerados empresariais de propiedade pública

Gráfico 4: Cuota de mercado por tipo de entidades. Volume de activos (2009)



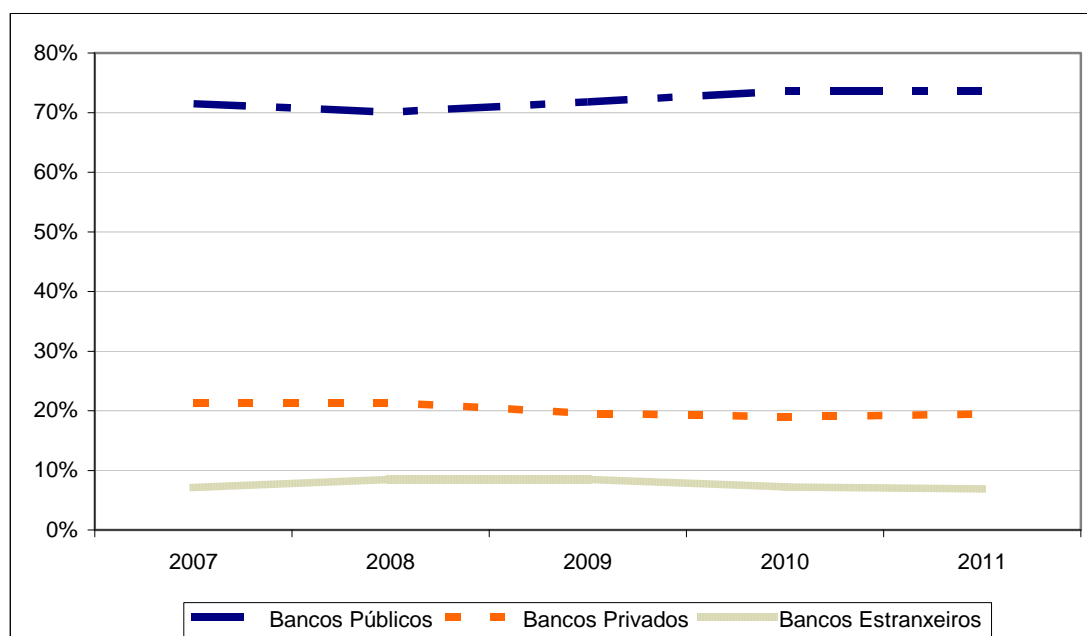
Fonte: Datos do CBR procesados por Vernikov, A.

A banca pública non é un fenómeno exclusivo de Europa. De feito, en países asiáticos como China ou a India, ou de América Latina como Brasil, este tipo de entidades asumiron un rol fundamental no impulso do crecemento económico das últimas décadas.

A diferenza do caso europeo, onde os bancos de responsabilidade pública son caixas de aforros, na India as entidades públicas son eminentemente bancos comerciais. Trátase de entidades de capital híbrido, no sentido de que cotizan en bolsa, pero sempre co estado como accionista principal. Estas entidades caracterízanse pola contención salarial nos postos directivos así como pola orientación do crédito cara proxectos de alcance social. A banca pública apareceu na India froito da nacionalización dos principais bancos comerciais no ano 1969. A nacionalización respondeu á consideración do crédito como un elemento clave para o desenvolvemento do estado, o que obrigaba ao control público do mesmo. Nunha primeira etapa, sobre todo ate principios dos 90, os baixos niveis de competencia desencadearon en comportamentos ineficientes e

nunha inadecuada xestión do risco por parte dos bancos indios, o que motivou a reforma do 91<sup>16</sup>. O tímido proceso de liberalización iniciado a continuación (coa consecuente entrada de entidades financeiras privadas), e a mellora dos criterios de supervisión, derivaron nun incremento da eficiencia e solvencia dos bancos públicos indios, así como nunha diversificación da oferta de servizos. A pesar dos proceso de liberalización antes mencionado os bancos públicos seguen a levar a voz cantante na India (gráfico 5), cun incremento gradual da proporción dos activos controlados que en 2011 supuxo un 80% do total. Os bancos públicos manexan tamén máis do 75% dos depósitos, por un pequeno 20% dos bancos privados nacionais e algo menos do 5% dos estranxeiros. En total, as autoridades públicas indias controlan preto do 60% de tódolos activos do sistema financeiro.

Gráfico 5: Activos por tipo de entidades financeira, (por tipo de propiedade), India, 2011



Fonte: Indian Bank's Association

Cabe subliñar que na India existe consenso sobre a relevancia do papel xogado pola banca pública durante a crise, na que, mentras os bancos privados afrontaban fortes perdas como consecuencia da súa implicación en

<sup>16</sup> Sayuri Shirai (2001) "Assessment of India's banking sector reforms from the perspective of the governance of the banking system"

actividades de banca especulativa, os públicos drenaron crédito de xeito inesgotable cara actividades de carácter produtivo<sup>17</sup>.

Pola súa banda, o sistema bancario chino conta tamén con entidades bancarias de propiedade pública. A meirande parte dos bancos que operan en China están, total ou parcialmente, controlados polo estado. O entramado de entidades financeiras de influencia pública abarca grandes bancos estatáís<sup>18</sup>, bancos comerciais que cotizan en bolsa<sup>19</sup> (joint-stock commercial banks), unha densa rede de bancos que opera a nivel urbano, así como bancos empregados para o artigamento de políticas estatáís (policy banks). Cada un destes grupos de entidades presenta formas de propiedade distintas. Os grandes bancos estatáís están totalmente controlados polo goberno, mentras que o capital dos joint-stock está repartido entre o estado e investidores extranxeiros, cotizando en bolsa. No caso dos bancos urbanos, os gobernos locais exercen unha influencia significativa sobre as súas actividades e, en moitos casos, son propietarios da meirande parte das súas accións.

Os grandes bancos públicos controlan máis da metade dos activos do sistema financeiro chino (gráfico 6), se ben a cota dos joint-stock vense incrementando dende 2003, onde era só do 14% para chegar ao 26,9% en 2009. Este non é máis que o reflexo do proceso de apertura que está a experimentar a banca china dende 2006, caracterizada polo menor peso do estado no capital das entidades e un xiro cara as actividades de banca universal.

No caso chino, a diferenza do indio, cabe subliñar importantes deficiencias no funcionamento do seu sistemas financeiro público. É certo que os bancos de propiedade pública amosaron un compromiso incuestionable para co financiamento de actividades productivas<sup>20</sup>, pero tamén o é que son numerosas as evidencias de uso político e mala xestión, que derivaron en baixos niveis de eficiencia e competencia. Durante moitas décadas, os bancos públicos foron empregados como instrumento para financiar o déficit das SOEs<sup>21</sup>. En todo caso, os bancos públicos chinos, coas súas innegables deficiencias, realizaron unha contribución notable para o crecemento da economía nacional. Unha das principais características dos sistema financeiro chino é a seu grande volume de intermediación en relación ao PIB, por enriba do de case tódalas economías

---

<sup>17</sup> The Economist (xuño, 2011) "The pendulum swings again"

<http://www.economist.com/node/18805337>

<sup>18</sup> Trátase de entidades financeiras moi especializadas nas actividades industrial, manufactureira, agrícola e da construción

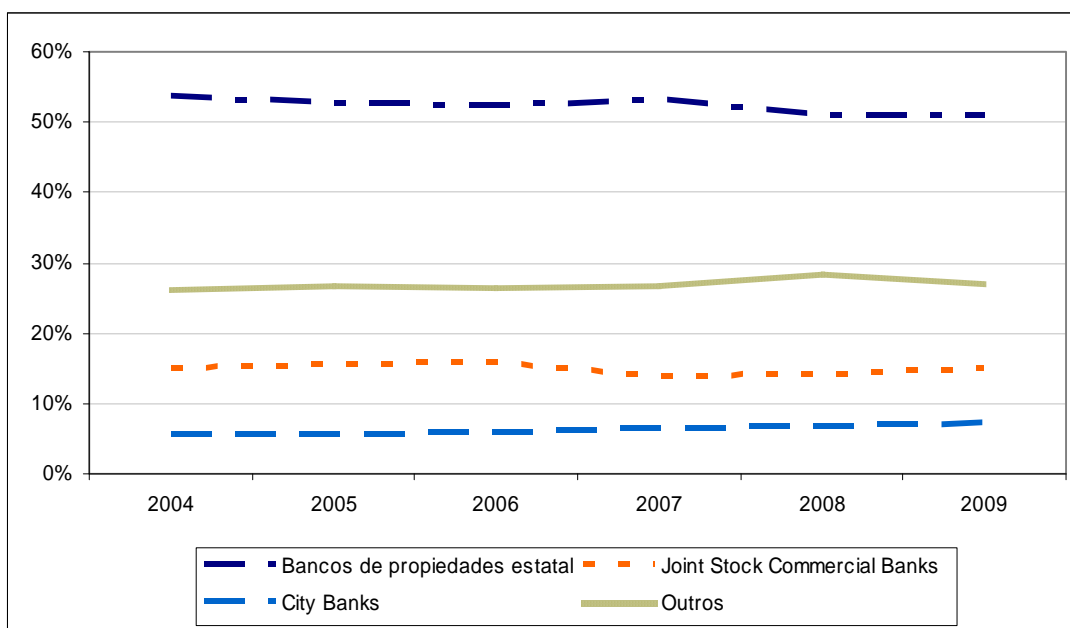
<sup>19</sup> O menor grado de control estatal sobre este tipo de entidades supuxo un incentivo para a entrada de investidores extranxeiros. A entrada deste investidores motivou a captación de inxentes recursos para o estado chino mediante a realización de ampliacións do seu capital

<sup>20</sup> Fundamentalmente actividades agrícolas, manufactureiras e industriais.

<sup>21</sup> Empresas de propiedade pública (State-Owned Enterprises)

occidentais; o cal ven, seguramente, motivado polo subdesenvolvemento dos seus mercados de valores (Yoon Je Cho, 2000).

Gráfico 6: Activos por tipo de entidades financeira, (por tipo de propiedade), China, 2009



Font

e: China Banking Regulatory Commission

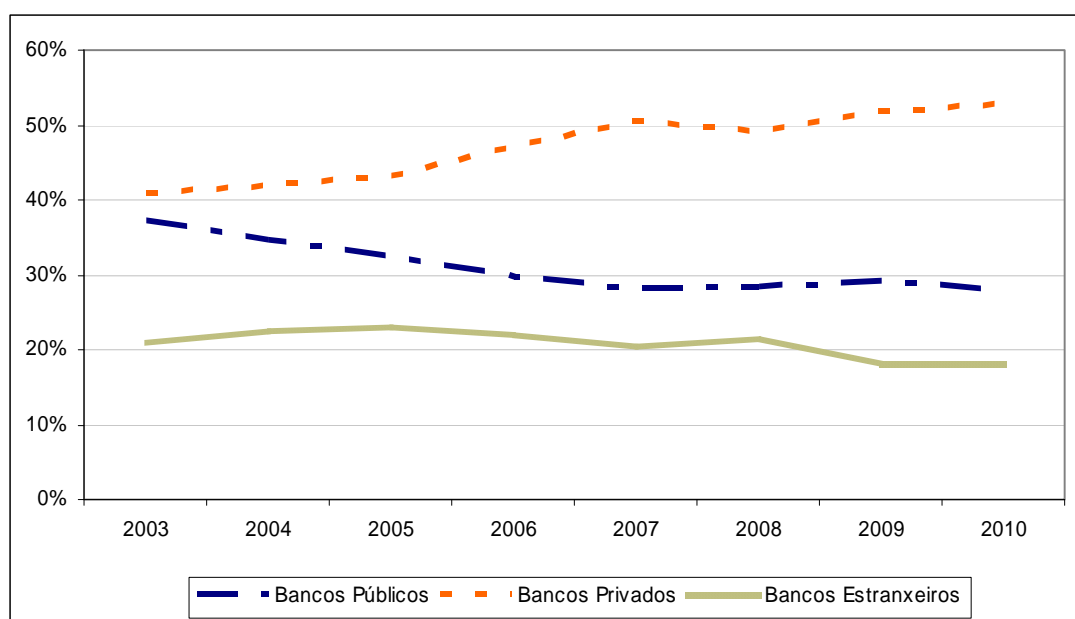
Tamén se atopan exemplos de banca pública en América. Brasil mantivo dende os 30, e ata fai algo máis de 20 anos, unha estrutura financeira dirixida pola estado; se ben os desequilibrios macroeconómicos dos 80 e o desacertado “Plan Real do 1994” xeraron problemas que obrigaron á privatización de moitas das entidades de banca pública.

Ao igual que na India, a estrutura de propiedade dos bancos brasileiros é híbrida. O seu número pasou de máis de 30 en 1995 ata 9 en 2011, absorbendo cerca do 30% dos activos do sector, por algo máis do 50% en mans dos 148 bancos privados. O espectro de bancos públicos en Brasil vai dende bancos comerciais ata cooperativas de crédito, pasando por bancos de desenvolvemento e crédito hipotecario. A orientación de mercado da banca privada e da pública é diametralmente oposta. Se os primeiros se decantan fundamentalmente pola concesión de crédito a c/p a altos tipos de xuro, a banca pública é a que asume a voz

cantante en termos de crédito productivo a l/p<sup>22</sup> en actividades xeradoras de emprego e renda. Como mostra, o 65% do financiamento a PEMEs é concedida pola banca pública, por un ínfimo 13% da banca privada (dato para o ano 2005).

Paralelamente, o proceso de privatización de parte dos bancos públicos motivou trocos nas fontes de orixe dos ingresos dos bancos. Se a principios dos 90 os ingresos derivados da concesión de crédito representaban un 75% do total, a principios de 2000 baixaron ata preto do 50%, sendo esta redución compensada por un incremento dos ingresos procedentes dos rendementos das carteiras de investimento e comisións de servizo. Este dato ven a poñer claramente de manifesto a diverxencia na orientación de mercado entre entidades financeiras públicas e privadas. Mentres que as primeiras basean o seu negocio na intermediación, as segundas parecen apostar por actividades dun curte máis especulativo. É de agradecer, polo tanto, que o xiro privatizador experimentado polo sistema bancario brasileiro teña efectos negativos sobre as posibilidades de acceso a crédito productivo nos vindeiros anos.

Gráfico 7: Activos por tipo de entidades financeira, (por tipo de propiedade), Brasil, 2010



Fonte: Elaboración propia a partir de datos do Banco de Brasil

<sup>22</sup> Fundamentalmente actividades agropecuarias, industria manufacturera, infraestructuras e proxectos sociais

## 4 Argumentos a favor e en contra da Banca Pública

O debate sobre a conveniencia ou non das entidades financeiras públicas ven de lonxe. A variedade de argumentos a favor e en contra das mesmas é relativamente abundante e fundaméntase na análise de diferentes experiencias nacionais representativas de modelos de banca pública dispares. En xeral, os economistas de corte clásico alegan con vehemencia que as entidades financeiras públicas son menos eficientes en custes do que as entidades de banca privada (Fries e Taci, 2005). Altos niveles de propiedade pública non solo afectarían á eficiencia dos bancos, tamén incrementarían os obstáculos para a obtención de crédito (Beck et al. 2003) e dificultarían o desenvolvemento financeiro da economía, o que derivaría nun menor crecemento da renda per capita e da produtividade nacional (La Porta et al. 2002). En contraposición a este tipo de afirmacións, outros economistas demostran que os bancos de propiedade pública presentan lixeiras vantaxes respecto dos privados para o desenvolvemento de vantaxes en custes e beneficios (Altumbas et al. 2001), posiblemente pola súa capacidade para captar fondos a menor custe. Existen tamén investigacións que poñen de manifesto que o tipo de propiedade e rendemento son variables que non están correlacionadas (Levy-Yeyati et al., 2004; ou Micco et al., 2004), o que contradiría os postulados dos detractores da banca pública.

A avaliación da banca pública como alternativa á banca privada debe ir máis alá da análise da eficiencia en termos de custe ou beneficio. Hai que ter en conta que na meirande parte de casos, os obxectivos dos bancos públicos non son os de maximizar beneficio e dividendos. Por iso, a fin de efectuar unha análise realista da súa aportación e rendemento, é importante ter en conta as súas metas reais e a súa auténtica orientación de mercado. Non ten moito sentido poñer en cuestión a utilidade de entidades cuxa finalidade é a de *“servir ó interese público da súa rexión incentivando o aforro”* (como sucede no caso das caixas públicas alemanas) alegando, por exemplo, que os seus niveis de eficiencia en beneficios son inferiores aos de grandes bancos privados como o poida ser o Commerzbank, cuxa finalidade única é a maximización do beneficio. Os bancos públicos son distintos dos privados tanto a nivel de propiedade, como organizativo ou de obxectivos, e esas diferencias deben terse en conta si se quere efectuar un debate serio sobre a conveniencia da banca pública en relación á privada.

Un dos argumentos apuntados polos detractores das entidades financeiras públicas é que estas obstaculizan a competencia efectiva pola súa longa tradición de cooperación (Regulamento CE nº 1/2003), que limita tanto a competencia recíproca como a penetración no mercado de novos operadores. Tamén se alega, no caso das caixas de aforros, que se trata de entidades dunha solvencia cuestionable, dado que contan con escasa capacidade para recapitalizarse a través das aportacións de investidores alleos (Informe do FMI, 24 de maio



de 2010). En relación a esto, cabe apuntar que esta limitación non existe en todas as variantes de banca pública pois, como se expón no apartado 2.2, é habitual atoparse con bancos de control público pero de capital mixto, capaces de aumentar capital se así o estiman oportuno, como sucede na India, China ou Brasil. Outros autores afirman que o control público de entidades financeiras incrementa sobre maneira a probabilidade de que se produzan crises bancarias (Caprio e Martínez Peria, 2002), o cal sen dúbida bate de fronte coa realidade, que indica que son precisamente os países onde existe unha meirande participación pública no sistema bancario aqueles que están a superar máis facilmente os avatares derivados da crise, como Alemania, India, Brasil ou Rusia.

O debate relativo á importancia do tipo propiedade aséntase sobre tres teorías que estudan a razón de ser das empresas públicas, concretamente as teorías da perspectiva social, a política e a de axencia (Sapienza, 2004). A teoría da perspectiva política, ou do uso político, alega que as empresas públicas son ineficientes porque os políticos transfiren deliberadamente recursos aos seus acólitos e partidarios (Barca e Trento, 1997; Shleifer, 1998; Sapienza, 2004). Nunha liña argumental similar, a teoría da axencia expón que os bancos públicos contan con menos incentivos que os privados para actuar de xeito competitivo, o que desemboca en altos niveles de burocratización, conflitos de axencia e mala xestión, que á súa vez da lugar a unha colocación ineficiente dos recursos da entidade (Hart et al., 1997; Banerjee, 1997). Se ben é posible identificar entidades financeiras públicas nas que se incorre neste tipo de dinámicas, estas non constitúen unha norma. Cabe subliñar, a modo de exemplo, que as caixas de aforros alemans presentan maiores niveis de eficiencia en custes e beneficios do que os bancos comerciais (Ayadi et al., 2009). Ademais, a existencia de conflitos de axencia non é patrimonio único das entidades públicas, constituindo moeda de troco habitual en todo tipo de entidades bancarias (Berle e Means, 1932; Jensen e Meckling, 1976) de grande tamaño e estruturas organizativas complexas, compostas por múltiples niveis de decisión (Berger e Udell, 1996).

Os argumentos a favor da banca pública son abundantes, e teñen como punto de orixe a teoría da perspectiva social (Gerschenkron, 1962; Atkinson e Stiglitz, 1980), segundo a cal terá sentido que existan bancos públicos sempre que estes sexan creados para mitigar ineficiencias de mercado, dando lugar a uns beneficios sociais superiores aos custes xerados. Un dos principais argumentos dos defensores da banca pública é que esta pode contribuír decisivamente ao desenvolvemento dun país ou rexión ¿Como? Por un lado, contrarrestando a reticencia da banca privada para con o financiamento de determinados proxectos, como o crédito a PEME, o que lastra a creación de emprego e por ende o crecemento económico (Schmit et al., 2011). Este tipo de empresas experimentan habitualmente fenómenos de “racionamento de crédito” baixo o pretexto da súa inherente opacidade informativa (Berger e Udell, 1995) ou da súa incapacidade para aportar garantías. Por outro lado, a existencia de bancos públicos pode contribuír a minimizar as asimetrías que información, e os efectos das mesmas en forma de “racionamento de crédito” sobre PEME ou proxectos

innovadores, a cerca dos cales o banco ten pouca información e non é capaz (ou non lle interesa) de avaliar crediticiamente por medo a incurrir en situacións de selección adversa (Rudolph, 2009). Adicionalmente, a existencia de entidades de propiedade pública, como por exemplo as caixas de aforros, permite loitar contra a fuga de capitais cara rexións máis desenvolvidas, e así evitar a perda de competitividade económica das rexións nas que os bancos públicos están a operar (Hakenes e Schnabel, 2006). A maiores, a existencia de bancos públicos de escala local, como por exemplo as caixas de aforros municipais en Alemania, garante que a recadación do imposto de sociedades destas entidades permaneza dentro da rexión, contribuíndo dese xeito ao desenvolvemento da mesma (Ayadi et al., 2009). E é que existen evidencias de que en xeral os bancos privados de grande tamaño amosan unha meirande orientación que os pequenos bancos locais cara o desvío de fondos en dirección a paraísos fiscais co fin de pagar menos impostos (Demirgüç-Kunt e Huizinga, 2001). Por último, as entidades financeiras públicas poden asumir “misións de interese xeral” (Schmit et al., 2011), que poden ir dende a inversión en actividades valiosas en termos sociais pero rendibles dende a perspectiva financeira (educación, agricultura ou desenvolvemento sostible), ata a provisión de financiamento a l/p ante a orientación da banca privada cara proxectos a curtpracistas. Este tipo de orientación detéctase en entidades públicas de Turquía, Rumanía, Alemania, Polonia, ou os países nórdicos.

Os bancos públicos tamén desempeñan un papel fundamental á hora de minimizar o impacto do fenómeno de “exclusión financeira” (Ayadi et al., 2009), que en contra do que poida pensarse non é exclusivo de países en vías de desenvolvemento (ver World Bank, 2008). Na literatura existe constancia de que aqueles países onde operan entidades financeiras de propiedade pública, como Austria, Francia ou Alemania, presentan menores niveis de “exclusión financeira” do que aqueles onde só operan bancos privados. Isto pode deberse, en parte, á orientación de mercado que este tipo de entidades segue por imperativo legal, e que adoita traducirse en densas redes comerciais que abarcan tanto zonas urbanas como rurais. Ademais, a súa existencia crea incentivos para unha forte competencia entre a esfera pública e a privada, da que se benefician todos os cidadáns como clientes potenciais (Fischer, 2006; Ayadi e Rodkiewicz, 2008)).

Outro argumento a favor da banca pública é que os mercados de capitais son bos na xestión dos “riscos intratemporais”, pero non así na xestión dos “riscos intertemporais” (Ayadi et al., 2009), para o que si resultan especialmente útiles as entidades financeiras de propiedade pública. Os bancos públicos, ao non estar en moitos casos orientados cara a maximización do beneficio, teñen capacidade (o cal non quere dicir que o fagan) para almacenar reservas en épocas de bonanza e liberalas nas de recesión, contribuíndo así á saída da mesma mediante a reactivación da actividade económica (Allen e Gale, 1997).

Convén recordar que hai autores que alegan que a existencia de banca pública, na forma de caixas de aforro, supón un elemento clave para a prosperidade da sociedade (Carbó e Méndez, 2004). Así, debería de crearse un entorno no que cada tipo de entidade financeira (bancos privados, públicos, caixas ou cooperativas) teña

espazo para desenvolver as súas capacidades e competir (Ayadi et al., 2009), pois por agora non existen datos concluíntes que permitan afirmar que os grandes bancos privados constitúan o tipo de entidades máis axeitadas para garantir un correcto funcionamento dos sistemas financeiros (Hansmann, 1996).

## 5 Conclusións

A economía mundial está a experimentar unha forte recesión dende o ano 2007. Na busca de solucións para este problema os gobernos do mundo, particularmente os de occidente, veñen aplicando reformas de distinta natureza que en moitos casos teñen por obxectivo ao sector financeiro. En xeral, estas reformas van nunha mesma dirección, e caracterízanse pola privatización de entidades públicas, medidas que afectan á variedade institucional e aos niveis de concentración de activos financeiros, entre outras. En países como España proclámase por activa e por pasiva que é imprescindible concentrar capital e privatizar entidades como vía única, non so para que o sistema financeiro do estado sexa máis eficiente e sólido, senon tamén para reactivar o fluxo de crédito en dirección ao sector productivo, particularmente ás PEMEs. A medida que España, e outro países do seu entorno xeográfico e ideolóxico, afondan neste tipo de políticas a saída ao túnel parece cada vez máis alonxada. En contraposición, existe un grupo de nacións que veñen seguindo un modelo financeiro distinto, cunha clara aposta pola banca pública. Deixando a un lado as particularidades propias de cada país, como a súa estrutura económica ou peculiaridades de tipo social ou legal, resulta curioso constatar que son precisamente estes os que presentan maiores niveles de crecemento económico a nivel global. A estratexia elixida para artigar esa aposta pola banca pública difire moito de uns países a outros pero, en tódolos casos, se presenta a estas entidades como clave no financiamento das actividades productivas e cunha vocación social máis ou menos clara. Evidentemente, sempre existen “peros” en relación as entidades financeiras públicas. Non faltan acusacións (moitas veces fundamentadas) relativas ao “uso político”, conflitos de axencia e ineficiencias inherentes a todos os formatos de banca pública. É certo que existen evidencias fundamentadas deste tipo de comportamentos. Tamén é certo que existen numerosas evidencias de bancos públicos altamente eficientes, independentes do poder político e capaces de drenar crédito cara o tecido productivo, ao igual que non resulta difícil atopar bancos privados ineficientes en custes e con graves conflitos de axencia derivados das súas inadecuadas configuracións organizativas. Precisamente por iso, resulta chocante como esta argumentación foi aceptada como dogma de fe por unha parte substancial dos economistas e políticos de occidente. A realidade é que a literatura non ofrece evidencias substanciais de que os bancos privados sexan por norma xeral máis eficientes, sólidos, ou de que contribúan ao desenvolvemento económico en meirande proporción que os bancos públicos, como poñen de manifesto casos como alemán ou o americano. Á vista dos datos, parece claro que a banca pública, ao igual que a

privada, non é ineficiente ou pouco sólida per se, senon en función dos aspectos como a separación entre poder público e xestión, ou variables como o tipo de estrutura organizativa, que en todo caso teñen un impacto (positivo ou negativo) sobre entidades públicas ou privadas por igual. Por outra banda, o que si queda claro á vista das evidencias é que os bancos públicos amosan, por norma xeral, unha clara orientación cara clientes e sectores que corren o risco de verse excluídos dos circuitos de crédito e de servizos financeiros básicos, como por exemplo é o caso das PEMEAs ou os individuos de zonas rurais ou baixos niveis de renda. Así, son cada vez máis as voces que dende a esfera privada apoian a existencia deste tipo de entidades. Deste xeito, cabe preguntarse ¿sería viable revertir esta situación e apostar de novo pola creación de bancos públicos en España? De acordo coa lexislación estatal e comunitaria vixente, si. Polo tanto, solo a resistencia política se interpón entre a sociedade e un instrumento que, con todas as súas imperfeccións, ten probada a súa capacidade para contribuír positivamente nun contexto como o actual.

## Bibliografía

- Allen, F. e Gale, D., (1997), “Financial Markets, Intermediaries, and Intertemporal Smoothing”, *Journal of Political Economy*, Vol. 105, páxinas 523-546.
- Altunbas, Y, Evans, L. e Molyneux, P., (2001) “Bank Ownership and Efficiency”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 33, Nº 4, páxinas 926-954.
- Atkinson A.B. e Stiglitz, J., (1980), *Lectures on Public Economics*, Londres, Reino Unido: McGraw-Hill, 1980;
- Ayadi et al., (2009), *Investigating diversity in the banking sector in Europe: The performance and role of savings banks*, Centre for European Policy Studies, Bruselas.
- Ayadi, R., e Rodkiewicz, J., (2008), “Tackling financial exclusion in Europe: The market response”, January (paper dispoñibles en [http://www.fininc.eu/index\\_en.html](http://www.fininc.eu/index_en.html)).
- Benerjee, A. (1997) “A theory of Misgovernance”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, Nº 4, páxinas 1289-1332.
- Barca, F., Trento, S., (1997) “State-ownership and the evolution of Italian corporate governance”, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 6, Nº 3, páxinas 533-559.
- Beck T., Demigüic-Kunt, A., Maksimovic, V., (2003) “Bank competition, financing obstacles and access to credit”, World Bank Policy Research, Working Paper 2996.

Berger, A., e Udell, G., (1995) “Universal banking and the future of small business lending”, NYU Working Papers, Nº. FIN-95-009.

Berle, A., e Means, G., (1932) “*The Modern Corporation and Private Property*”, Macmillan, New York, NY.

Caprio, G., e Martínez Peria, M. S., (2002) “Avoiding Disaster: Policies to Reduce the Risk of Banking Crisis.” *Monetary Policy and Exchange Rate Regimes: Options for the Middle East*, Páxinas 193-230. Cairo: Egyptian Center for Economic Studies

Carbó, S. e Méndez, J. M., (2006), “La relevancia de la diversidad de estructuras de propiedad en el sector bancario europeo”, *Perspectivas del Sector Financiero* (88), Madrid: Funcas.

Demirgüç-Kunt, A., e Huizinga, H., (2001), “The taxation of domestic and foreign banking”, *Journal of Public Economics*, Vol. 79, Nº 3, páxinas 429- 453.

Demirgüç-Kunt, A., Beck, T., e Honohan, P. (2008). *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington, D.C.: O Banco Mundial

Evans, T. et. Al., (2010) “Five explanations for the international financial crisis”, Institute for International Political Economy, Num. 08,

Fischer, K. H., (2006), *Banken und unvollkommener Wettbewerb – Empirische Beiträge zu einer Industrieökonomik der Finanzmärkte*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag

Fries, S., Taci, A., (2005) “Cost-Efficiency of Banks in Transition Countries: Evidence from 15 Post-Communist Countries”, *Journal of Banking and Finance*, Vol. 29, Nº 1, páxinas 55-81.

Gerschenkron, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hakenes, H., e Schnabel, I., (2006) “The Threat of Capital Drain: A Rationale for Public Banks?” Working Paper Series do Max Planck Institute for Research on Collective Nº 11.

Hansmann, H. (1996), *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, MA and London: Harvard University Press.

Hart O., Shleifer, A., e Vishny, R., (1997) “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, Nº 4, páxinas 1127-1161.

Jensen, M., e Meckling, W., (1976) “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure,” *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, Nº 4, páxinas 305-360.

La Porta R., López-De-Silanes, F., e Shleifer, A., (2002) “Government Ownership of Banks”, *Journal of Finance*, Vol. 57, Nº 1, páxinas 265-301.

Levy-Yeyati, E., Micco, A., e Panizza, U., (2004) “Should The Government Be in the Banking Business? The Role of State-owned and Development banks”, *RES Working Papers*, Banco Inter-Americano de desenvolvemento, Núm. 4379.

Solorza Luna, M.J., (2009), “El sistema bancario brasileiro y su participación en el financiamiento del desarrollo”, *Revista Economía Informa*, Num. 356, páxinas 35-55.

Micco A., Panizza, U., e Yáñez, M., (2007) “Bank Ownership and Performance. Does Politics Matter?”, *Journal of Banking and Finance*, Vol. 31, Nº 1, páxinas 219-241.

Rudolph, H., (2009) “State financial institutions: mandates, governance and beyond”, *Policy Research Working Paper* Nº5141, Banco Mundial.

Sapienza, P., (2004) “The Effects of Government Ownership on Bank Lending”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 72, Nº 2, páxinas 357-384.

Shleifer A., (1998) “State versus Private Ownership”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, Nº 4, páxinas 133-150.

Schmit et al., (2011), *Public Financial Institutions in Europe*, Bruselas: European Association of Public Banks

Vernikov, A. (2009) “Russian Banking: The state makes a comeback?”, *BOFIT Discussion Papers*, 24/2009.

Yoon, J. C., (1999) “The Banking System of the People’s Republic of China”, Banco de Desenvolvemento Asiático.

## Anexo: A Banca Pública en Estados Unidos

A pesar de ser o berce da economía de mercado así como un dos principais defensores da neoliberalismo económico, nos Estados Unidos estanse a dar pasos cara a creación de entidades financeiras de propiedade pública, se ben se trata de esforzos de ámbito estatal, non federal. Na actualidade existe un único banco público en Estados Unidos, concretamente no estado de Dakota do Norte, o “Bank of North Dakota” (BND)<sup>23</sup>. Se ben Dakota do Norte é un estado con importantes recursos naturais (fundamentalmente petróleo), así como una grande potencia na produción de trigo (cuxo prezo se multiplicou a raíz a crise de 2007 e a especulación cos futuros), moitos analistas<sup>24</sup> consideran a existencia do banco público como un dos factores explicativos principais da bonanza económica do estado<sup>25</sup> (taxa de desemprego próxima ao 3%, crecemento do PIB do 4% e un superávit orzamentario de 400 millóns de \$ en 2009).

Figura 1: Estados en proceso de creación dun banco estatal de propiedade pública, USA, 2010



Fonte: Public Banking Institute

<sup>23</sup> As funcións do BND veñen definidas no apartado 2.2 no presente documento

<sup>24</sup> Carla Fried ou Ellen Hodgson Brown así como a mesma asociación de entidades financeiras de Dakota do Norte se manifestan de acordo con esta teoría.

<sup>25</sup> Dakota do Norte presentou en 2009 unha taxa de desemprego do 3,9%, un crecemento do PIB do 4% así como un superávit orzamentario de 400 millóns de \$, en contraste cós déficits galopantes que arrastran case todos os estados do país.

O éxito do caso de Dakota do Norte parece estar a animar a outros estados á creación dos seus propios bancos públicos. Así, na actualidade son 14 os estados que dun ou doutro xeito están a dar pasos a favor da creación dun banco público de propiedade estatal. De eses 14, 8 están en proceso de aprobación dun proxecto de lei para a creación do banco, mentres que en Massachusetts xa está en funcionamento una comisión encargada da creación do mesmo. Seguindo o exemplo do BND, nestes estados agardase que a creación do banco público permita incrementar o emprego, aumentar o fluxo de crédito cara actividades produtivas así como incrementar os beneficios do estado, contribuíndo a reducir os déficits sistémicos que están a sufrir case todos os estados americanos.