

FUNDACIÓN 1 DE MAYO

Informes

144 SEPTIEMBRE 2019



UN NUEVO ECOSISTEMA DE BANCA PÚBLICA

WWW.1MAYO.CCOO.ES

UN NUEVO ECOSISTEMA DE BANCA PÚBLICA

Christine Berry y Laurie Macfarlane

FUNDACIÓN 1º DE MAYO
C/ Longares, 6. 28022 Madrid
Tel.: 91 364 06 01
1mayo@1mayo.ccoo.es
www.1mayo.ccoo.es

COLECCIÓN INFORMES, NÚM: 144
ISSN: 1989-4473

© Madrid, septiembre 2019

Título original: A NEW PUBLIC BANKING ECOSYSTEM

Traducción: Plataforma por una Banca Pública

Traductores: José Bernaola, Ernesto Manzanares, Aurora Martínez, Manuel Nolla

UN NUEVO ECOSISTEMA DE BANCA PÚBLICA

Christine Berry y Laurie Macfarlane

INFORME PARA EL PARTIDO LABORISTA DEL REINO UNIDO
COMISIONADO POR EL SINDICATO DE COMUNICACIÓN y THE
DEMOCRACY COLLABORATIVE

Este informe es obra de expertos independientes y constituye un informe para el Ministro de Hacienda en la sombra del Partido Laborista John McDonnell MP, y la Secretaria de Estado para Negocios, Energía y Estrategia Industrial en la sombra del Partido Laborista, Rebecca Long-Bailey MP. No representa la posición del Partido Laborista.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN DE RECOMENDACIONES	5
2. LOS PROBLEMAS CON EL SECTOR BANCARIO DEL REINO UNIDO: ¿QUÉ ESTAMOS TRATANDO DE LOGRAR?	9
2.1. La financiarización y la falta de financiación de la economía real	9
2.2. Subinversión en la economía productiva	11
2.3. Desequilibrios regionales en los préstamos bancarios y prosperidad económica	13
2.4. Disminución del acceso a servicios bancarios básicos asequibles	14
2.5. Falta de inversión en innovación e I+D	14
2.6. Falta de resiliencia (resistencia) del sistema financiero	16
3. PRINCIPIOS DE DISEÑO: ¿CÓMO PUEDEN LAS NUEVAS INSTITUCIONES AYUDAR A SUPERAR ESTOS PROBLEMAS?	17
3.1. Principales características de los bancos minoristas de interés público de éxito	18
3.1.1. Propiedad y gobernanza: responsabilidad de los sectores sociales interesados	18
3.1.2. Modelos de negocio centrados en la banca minorista de proximidad (basada en relaciones)	19
3.1.3. Modelos de banca local descentralizada	21
3.1.4. Principales características de los sistemas bancarios minoristas que han tenido éxito	24
3.2. Principales características de los bancos de inversión nacionales que han tenido éxito	28
3.2.1. Mandato	28
3.2.2. La propiedad y los acuerdos institucionales	29
3.2.3. Gobernanza de los national Investment Banks	30
3.2.4. Actividades de inversión de los national investment Banks	31
3.2.5. Relación con el sector financiero en general	33
3.2.6. Instrumentos financieros	34
3.2.7. Financiación	35
4. EL BANCO POSTAL (The Post Bank): ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES	37
4.1. Organización institucional y modelo de negocio	38
4.1.1. Estructura legal y funcional	41

4.1.2. Nivel de descentralización geográfica -----	44
4.2. Mandato -----	46
4.3. Titularidad y gobierno -----	47
4.3.1. Opciones -----	48
4.3.2. Gobernanza -----	52
4.4. Productos financieros y servicios-----	55
4.5. Interfaz del cliente -----	58
4.5.1. Sucursales-----	58
4.5.2. Alcance del negocio -----	60
4.5.3. Teléfono y digital-----	60
4.5.4. Acuerdo Marco Bancario-----	61
4.5.5. Open banking (Banca abierta)-----	61
4.6. Consideraciones financieras-----	62
4.6.1. Situación financiera actual del Post Office -----	62
4.6.2. Capitalización y financiación de la Banca Postal-----	63
4.6.3. Rentabilidad -----	66
4.7. Consideraciones reglamentarias y ayudas estatales-----	71
5. RBS (ROYAL BANK OF SCOTLAND): ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES -----	74
5.1. Ventas de las acciones de gobierno -----	74
5.2. Potenciales escenarios futuros antes de un Gobierno Laborista-----	77
5.3. Conducta y modelo de negocio del RBS -----	78
5.4. Resumen de la situación actual -----	81
5.5. Opciones futuras-----	82
5.6. Opción 1: Vender todas las acciones -----	82
5.7. Opción 2: Compra del 100% de las acciones y transformar el RBS-----	83
5.8. Opción 3: Opciones políticas con el gobierno como accionista mayoritario -----	85
5.9. Consideraciones adicionales -----	88
6. BANCO NACIONAL DE INVERSIONES (NATIONAL INVESTMENT BANK, NIB): ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES-----	91
6.1. Mandato -----	91
6.2. Titularidad y acuerdos institucionales -----	92
6.3. Actividades de Inversión -----	95
6.4. Productos y servicios -----	96

6.5. Relación con el sector financiero -----	99
6.6. Gobernanza-----	100
6.7. Financiación -----	102
6.8. Seguimiento y evaluación-----	103
6.9. Contabilidad nacional-----	103
6.10. Ayudas estatales-----	104
7. CONSIDERACIONES TRANSVERSALES -----	106
7.1. Interacción con los bancos comerciales preexistentes-----	107
7.2. Interacción entre la Banca Pública y otros modelos de banca controlada socialmente (stakeholder banking) -----	107
7.3. Desarrollo de conocimientos-----	108
7.4. Confluencia con la estrategia global de inversiones del Partido Laborista -----	109
NOTAS FINALES -----	110

1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN DE RECOMENDACIONES

Después de diez años desde el inicio de la crisis financiera, nuestro sistema bancario aún no está funcionando para la mayoría. A pesar de tener uno de los mayores sectores bancarios del mundo, el Reino Unido tiene un problema de falta de inversión que le viene de lejos. Mientras se prestan miles de millones de libras a la economía cada año, la mayor parte fluye al mercado inmobiliario y al financiero, inflando los precios de los activos y desestabilizando la economía. Los bancos del Reino Unido continúan con bajos niveles de confianza por parte del público, y han tenido que luchar para enfrentarse a los escándalos surgidos por sus malas conductas. Los cierres de sucursales han dejado a muchas familias y negocios sin acceso a unos servicios bancarios justos y cercanos.

Con el fin de abordar estos problemas, no será suficiente solamente regular para los bancos existentes de forma más exigente o confiar en las políticas de competencia como el gobierno actual está haciendo. Necesitamos cambios estructurales - construir un nuevo sistema bancario que ponga el interés público en primer lugar. El manifiesto de 2017 del Partido Laborista propuso la creación de varias instituciones nuevas designadas para iniciar este proceso:

- Un banco postal para ofrecer un repertorio de servicios bancarios minoristas a través de la red de oficinas de correos.
- Un banco nacional de inversión con una red de bancos regionales de desarrollo y
- Un estudio de alternativas a la privatización del Royal Bank of Scotland.

Este informe hace una serie de recomendaciones sobre cómo cada una de estas políticas pueden ser definidas de forma más efectiva para ajustarse a un ecosistema coherente de **bancos públicos. Las recomendaciones provienen de obtener información desde un extensivo estudio de bibliografía, una mesa redonda de expertos y entrevistas con protagonistas clave del Reino Unido y del extranjero.** Nuestras recomendaciones están resumidas aquí abajo.

En relación con el Banco Postal (Post Bank) recomendamos que:

- La asociación con el Bank of Ireland UK debería terminar y un nuevo Banco Postal debería constituirse con un equipo de dirección separado y con contabilidad separada y dotado de capital propio.
- El Banco Postal debería recibir un mandato de servicio público para dar servicios financieros de acuerdo con unos principios claros para ponerse en marcha en la siguiente legislatura. Esto incluiría el requerimiento de proporcionar acceso a los servicios básicos a los ciudadanos faltos de renta, riqueza o estatus social y contribuir positivamente a la sostenibilidad financiera de la red de oficinas de la Post Office.

- El Banco Postal debería ser una entidad con personalidad jurídica propia que tendrá que hacer un pago anual de acceso a la Post Office para cubrir el uso de sus activos, dando a la Post Office una fuente de renta estable y solvente.
- El banco Postal debería seguir el modelo de propiedad pública fiable y donde la propiedad se establece para el beneficio público con el fin de asegurar que el banco es capaz de cumplir el mandato de servicio público y salvaguardarse contra futuras privatizaciones.
- El banco Postal debería ser gobernada por un Consejo de Representantes formado por electos y relevantes representantes de los ciudadanos nacionales y regionales de las partes interesadas que tendrían la misión de asegurar que el banco cumpla su mandato de servicio público.
- Se deben establecer unos acuerdos de servicios vinculantes y legales entre el Banco Postal y la Post Office, que deberían fijar las relaciones entre las dos entidades en temas tales como el acceso a una sucursal.
- El Banco Postal debería partir de una estructura descentralizada, respecto de los préstamos y de las tomas de decisiones delegadas de una serie de oficinas regionales, que no son entidades separadas, pero que tienen un grado alto de independencia
- La oficina central del Banco Postal debe tener la responsabilidad de ofrecer servicios centrales de soporte tales como IT, marketing, normativa de los contratos, acceso al sistema de pagos y relación con el Tesoro.
- La lista de productos financieros y servicios corrientes ofrecidos a través del la Post Office Money debería ser transferida al nuevo Banco Postal y el Banco Postal debería adquirir la cartera que tiene el Bank of Ireland UK.
- El Banco Postal debería ser capitalizado por el Tesoro de su Majestad con 2,5 mil millones de libras de capital para posibilitar la adquisición de la cartera del Bank of Ireland UK y descubrir mediante el trabajo en red las necesidades de inversión - y será financiado principalmente por depósitos minoristas, que incluirán las cuentas corrientes de los empleados, las cuentas corrientes de las empresas y productos de ahorro, **así como las emisiones en el mercado de deuda de diferentes plazos.**
- El Banco Postal debería encontrar cómo crecer y expandir su cuota de mercado en cuentas corrientes, de ahorro, de viaje, de seguros y en el mercado de préstamos personales y establecer una nueva división de negocio enfocada en las PYMES como clientes, que deberían convertirse en una prioridad estratégica.
- EL Banco Postal debería buscar cómo desarrollar un modelo de negocio "de banca de relaciones de confianza" donde los préstamos estuvieran libres de riesgo a través de una construcción de relaciones duraderas y identificándose con los negocios a los que se va a prestar, más que confiar en la garantía del colateral.

- El Banco Postal debería permitir que los productos y servicios pudieran contratarse en sus sucursales, por teléfono, on line, y en sus oficinas móviles. Varias opciones incluyendo el desarrollo de la capacidad "in-house" y la asociación con una empresa fintech, deberían ser consideradas para asegurar que el Nuevo Banco Postal sea capaz de posicionarse en la vanguardia de la revolución fintech.

En la relación con el futuro del Royal Bank of Scotland recomendamos que:

- Si un Gobierno laborista aún tiene una mayoría en el RBS cuando llegue al poder, debería detener los planes de su privatización y **mantener la mayoría** de su propiedad y de control en el banco.
- El Gobierno debería usar la propiedad mayoritaria que tiene en el RBS para volverse más proactivo en **el cambio del actual modelo de negocio hacia otro más alineado con objetivos de interés público.**
- El gobierno **debería vender o eliminar ciertas divisiones del RBS que tienen lugar fuera del marco de operaciones propiamente bancarias.** Debería también: buscar un **cambio del equipo de gestión y de gobernanza corporativa, parar cierres de sucursales y ejercer presión para reformar la cultura bancaria de los abusos.**

En relación del Banco Nacional de Inversión (NIB) recomendamos que:

- Se debería dar al NIB un mandato amplio de apoyo a la estrategia industrial del gobierno a través del uso de instrumentos de refinanciación.
- El NIB estaría formado por una oficina localizada fuera de Londres, y por 12 bancos de desarrollo localizados en cada una de las 9 regiones de Inglaterra, más las de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.
- El banco nacional de Inversiones y los Bancos de Desarrollo Locales deberían estar estructurados alrededor de tres ramas de operaciones: la rama de las empresas, la rama de las infraestructuras y la rama de la innovación.
- Las actividades de Inversión del NIB deberían inicialmente estar enfocadas en tres áreas básicas que apoyen la estrategia industrial de los laboristas: descarbonización y economía ecológica, distribución equitativa de las regiones y transformación industrial y democracia económica.
- El NIB debería crear productos que se dirijan a aspectos concretos alineados a la estrategia industrial del Gobierno (más que ofrecer productos genéricos), para apoyar un cambio estructural.
- El brazo empresarial del NIB debería prestar, vía on line a través de bancos intermediarios, a clientes con pequeños negocios. Los préstamos on line deberían ser usados como una herramienta para promover cambios estructurales más amplios en el sector financiero prestando a través de instituciones favorecidas, como por ejemplo el

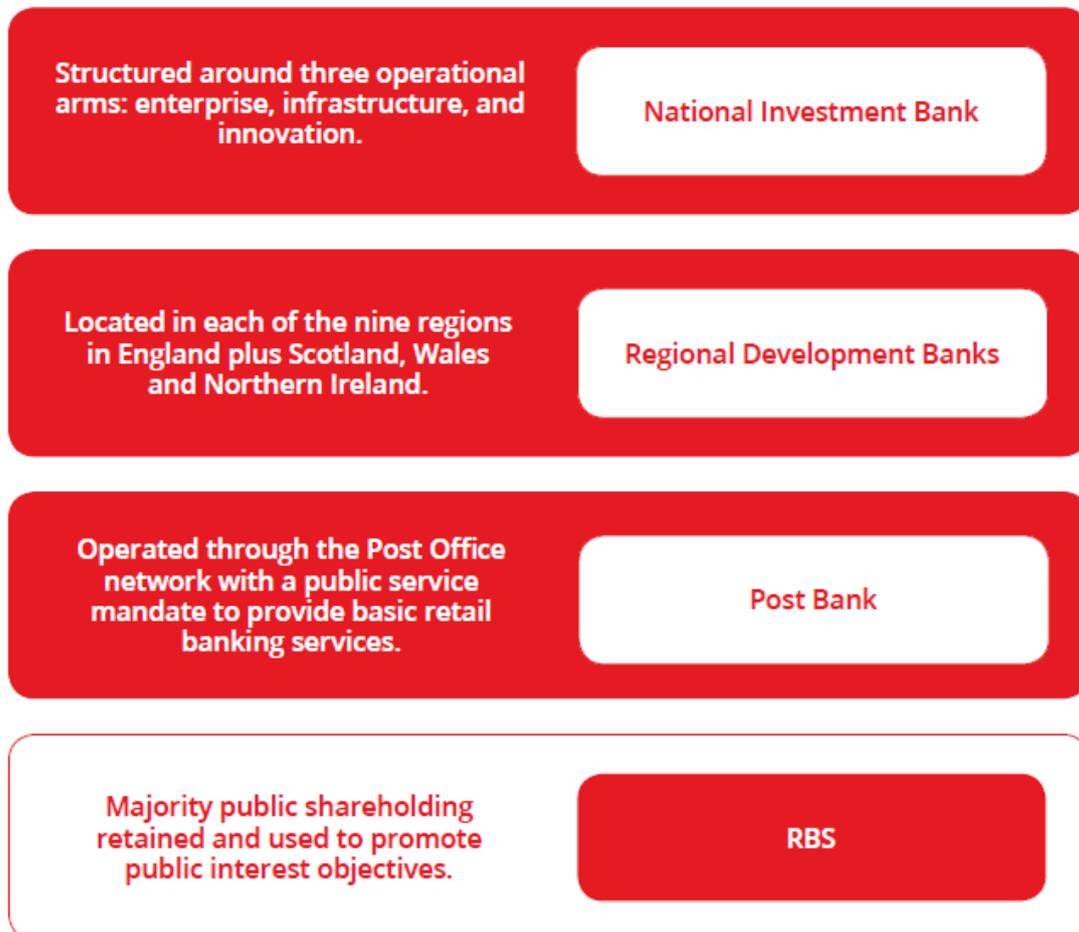
Banco Postal. Para las empresas medias y grandes, proyectos de infraestructura e inversiones de capital riesgo, el NIB debería prestar directamente a través de los bancos regionales de desarrollo.

- El NIB debería ser capitalizado por el Gobierno con 10.000 millones de libras para capital y 10.000 millones de libras para capital exigible (callable capital). El NIB debería consecuentemente dirigir las emisiones de bonos anuales a expandir su balance hasta 250 mil millones en un periodo de 10 años.

En relación con cuestiones transversales, recomendamos que:

- Un gobierno laborista debería considerar nuevas medidas que requerirán que otros grandes bancos, incluyendo el RBS, apoyen al Banco Postal, por ejemplo a través de esquemas incentivados de transición o con locales en zonas donde los bancos están cerrando oficinas.
- Se deberían crear asociaciones ágiles para compartir experiencias con bancos internacionales de interés público con el fin de aprender las mejores prácticas y desarrollar habilidades y capacidades que están faltando en el Reino Unido.

Figure 1 Summary of public banking ecosystem



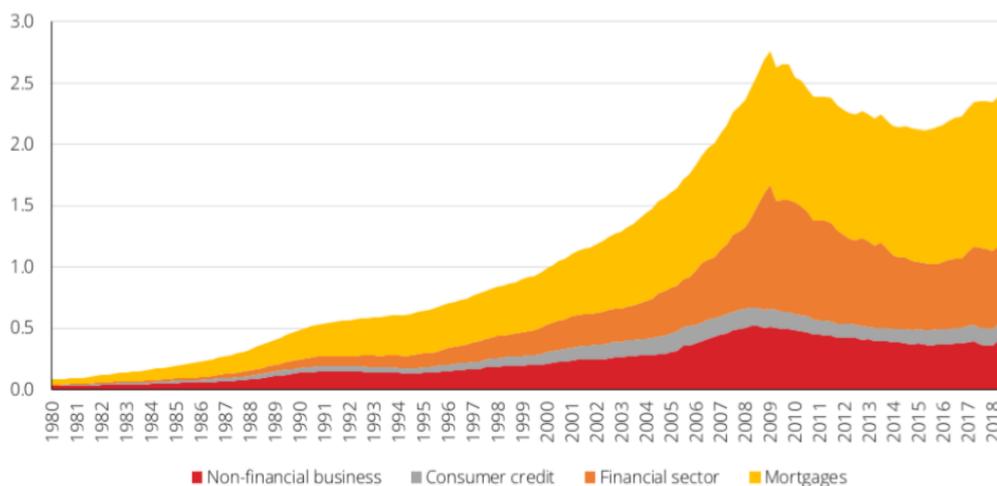
2. LOS PROBLEMAS CON EL SECTOR BANCARIO DEL REINO UNIDO: ¿QUÉ ESTAMOS TRATANDO DE LOGRAR?

El Reino Unido tiene uno de los sistemas financieros más grandes, menos diverso, complejo e interconectado de las economías avanzadas.¹ A diferencia de muchos otros países, el sector bancario del Reino Unido está dominado por un puñado de grandes bancos universales propiedad de los accionistas, cuyo principal objetivo es maximizar la rentabilidad para los accionistas. El Reino Unido es también inusual en la medida en que carece de una presencia bancaria local o regional significativa: el mercado está dominado en su inmensa mayoría por bancos nacionales y, a menudo, con orientación internacional. Estas características contribuyen a una serie de problemas sociales y económicos.

2.1. La financiarización y la falta de financiación de la economía real

En las últimas décadas, el sector bancario del Reino Unido ha crecido rápidamente en relación con el sector no financiero. En 1960, los activos del sector bancario del Reino Unido ascendían a 8.000 millones de libras esterlinas, es decir, el 32% del PIB, pero en 2010 esta cifra había aumentado hasta 6'24 billones de libras esterlinas, equivalentes al 450% del PIB.² Sin embargo, gran parte del crecimiento de la actividad del sector bancario en las últimas décadas se ha producido fuera del ámbito de la producción. Mientras que en el pasado la mayor parte de los préstamos bancarios financiaban la inversión productiva de las empresas, en las últimas décadas los bancos han favorecido cada vez más la concesión de préstamos a otras instituciones financieras (intermediación financiera) e inmuebles (inmuebles garantizados por los hogares e inmuebles comerciales)³, préstamos que no aumentan la capacidad productiva de la economía. Esto ha provocado un cambio en el papel de los bancos minoristas en la economía británica, que han pasado de prestar principalmente a empresas para inversiones productivas a prestar principalmente para financiar la compra de activos ya existentes⁴. Los balances bancarios se han ampliado gracias a la proliferación de instrumentos financieros complejos, como titulaciones de hipotecas, futuros sobre materias primas y una serie de otros derivados financieros. El resultado es que, desde los años ochenta, la proporción de préstamos destinados a las empresas ha ido disminuyendo rápidamente. La figura 2 muestra el total de préstamos pendientes de pago de los bancos del Reino Unido en billones de libras.

Figure 2 Total stock of outstanding loans, UK banks (£ trillion)



Source: Bank of England⁵

Esto se debe en parte a la evolución de los modelos de negocio bancario, que han pasado de centrarse principalmente en los servicios de pago, las actividades de captación de depósitos y los préstamos a empresas, a orientarse hacia una gama más amplia de actividades, como la suscripción y negociación de valores, la gestión de fondos, la negociación de derivados y los seguros en general.⁶ Varios factores han contribuido a crear un sistema bancario británico dominado por un puñado de grandes bancos universales propiedad de los accionistas, los más importantes de los cuales se debieron al proceso de desmutualización y la desregulación del "Big Bang" en los años ochenta.⁷ Las 32 entidades distintas que había en 1960 se habían consolidado en seis grandes grupos -Barclays, HSBC, Lloyds, Nationwide, RBS y Santander que, en conjunto, tenían una cuota del 89% del mercado de cuentas corrientes.⁸

El auge de la llamada banca "universal" también ha cambiado la naturaleza de los préstamos a empresas, que ha pasado de los préstamos basados en relaciones establecidas en las sucursales a las técnicas centralizadas y automatizadas de calificación crediticia, así como a una fuerte preferencia por las garantías. Una encuesta reciente del Banco de Inglaterra entre los principales prestamistas reveló que el 68% de los préstamos a PYMEs y medianas empresas (en volumen) están garantizados con bienes inmuebles, y que el 34% de los préstamos están garantizados con una garantía personal, normalmente con una garantía explícita o implícita contra su propiedad residencial.⁹ Esto a menudo puede actuar como una limitación en la capacidad de las empresas para obtener préstamos. En una encuesta reciente del Banco de Inglaterra, casi el 25% de las PYMEs dijeron que estaban limitadas en sus préstamos por la necesidad de proporcionar garantías.¹⁰

Además, la creciente atención que se presta a la rentabilidad a corto plazo del incremento de precio de las acciones ha desviado la atención de los préstamos a las empresas productivas. Los préstamos a las PYMEs -que a menudo conllevan altos costos de transacción para préstamos relativamente pequeños- son particularmente poco atractivos para los grandes bancos universales, ya que contribuyen poco a la tasa de rentabilidad de los fondos propios en comparación con los préstamos hipotecarios y los préstamos al sector financiero.^{11 12} Esto es

particularmente relevante en el Reino Unido, que depende exclusivamente de los bancos comerciales que tratan de maximizar el rendimiento de los accionistas.¹³

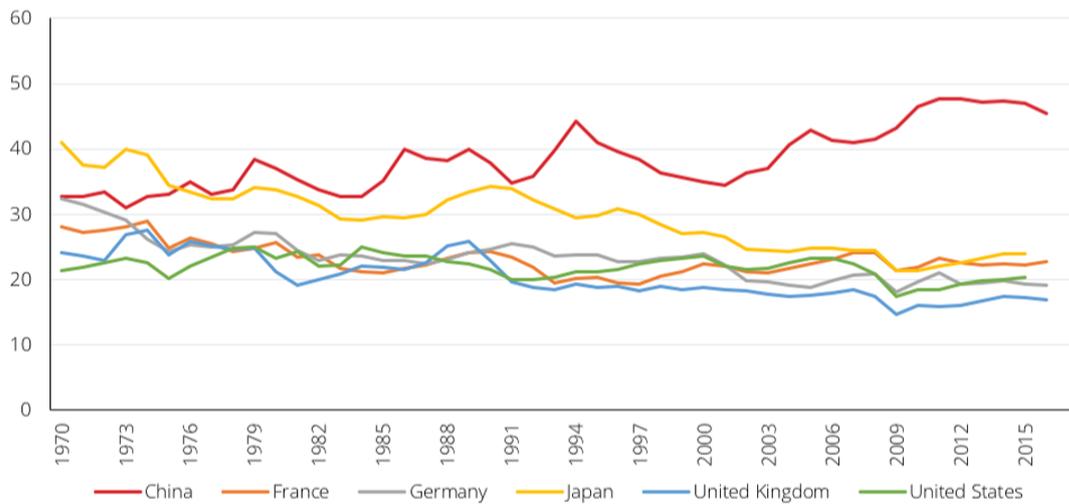
En conjunto, estos factores parecen estar contribuyendo a las limitaciones de la oferta en cuanto a la disponibilidad de crédito para la inversión. Una encuesta reciente del Banco de Inglaterra reveló que el 20% de las empresas no invierten lo suficiente porque no pueden acceder al crédito bancario que necesitan para expandirse¹⁴, mientras que el Banco de Negocios Británico reconoce que la falta de financiación para las empresas más pequeñas está contribuyendo a la pérdida de producción y crecimiento¹⁵. Aunque los préstamos bancarios siguen siendo la forma de préstamo más importante para las PYMEs, en los últimos años se ha producido un aumento de la financiación procedente de fuentes alternativas como el capital riesgo, los préstamos entre iguales, la subcontratación y los fondos de deuda no bancarios¹⁶. Sin embargo, estas fuentes tienden a ser más expansivas, relativamente pequeñas en tamaño y muy sesgada hacia Londres y el Sur Este.¹⁷

2.2. Subinversión en la economía productiva

Paradójicamente, a pesar de tener uno de los sectores financieros más grandes del mundo, el Reino Unido tiene un problema desde hace tiempo de subinversión en comparación con otras economías avanzadas. En 2016, la inversión pública y privada representaba el 17 % del PIB - el 24 % en los 28 países de la UE y el 118 % del mundo.¹⁸ Sólo Grecia, Chipre y Portugal en Europa estaban por debajo, mientras otras grandes economías avanzadas invierten significativamente más. El nivel de inversión en el Reino Unido ha estado cayendo durante gran parte del último medio siglo, al mismo tiempo que el sector financiero seguía creciendo cada vez más. La relación entre la baja inversión, la baja productividad y el estancamiento de los salarios en el Reino Unido se reconoce cada vez más^{19,20}

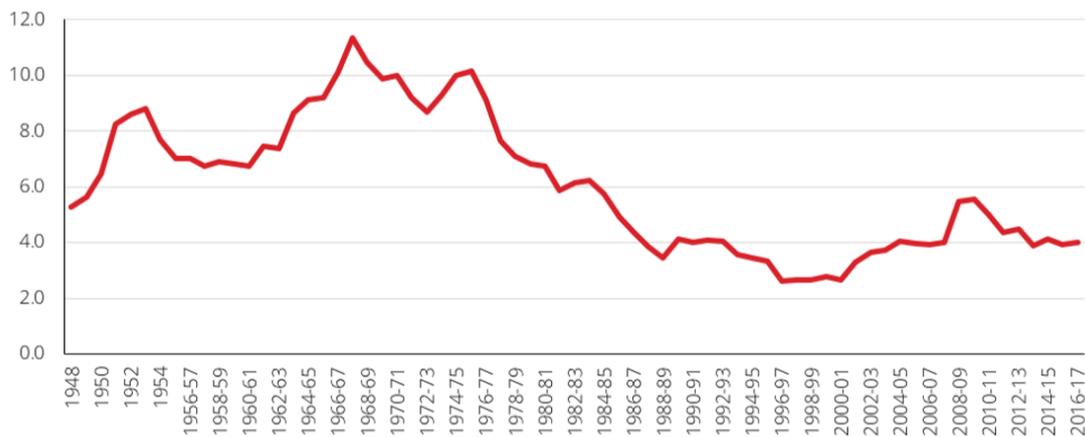
Además de la caída de la inversión empresarial, estas tendencias también se han visto exacerbadas por la disminución de los niveles de inversión pública. Como se muestra en el gráfico 4. La inversión bruta del sector público británico (PSGI) ha disminuido significativamente en proporción del PIB en los últimos 50 años. Gran parte de esta reducción se debió a la transferencia y venta de activos del sector público al privado desde los años ochenta, incluido el régimen de derecho de compra y la privatización de los servicios públicos de energía, transporte, telecomunicaciones y agua²¹.

Figure 3 Gross fixed capital formation (% of GDP)



Source: World Bank²²

Figure 4 Public sector gross investment as a % of GDP, UK



Source: Office for Budget Responsibility²³

Sin embargo, cada vez se reconoce más que los sucesivos gobiernos han invertido poco en áreas estratégicas clave como la energía y el transporte, lo que ha frenado el potencial económico del Reino Unido. Un estudio reciente de la OCDE reveló que la infraestructura del Reino Unido ha sufrido una inversión insuficiente en comparación con otras grandes economías avanzadas en los últimos tres decenios²⁴. El estudio concluía que ello es en parte atribuido a insuficiente planificación a largo plazo por parte de los sucesivos gobiernos y señalaba que el aumento de la participación del sector privado desde el decenio de 1980 puede haber dado lugar a la fragmentación del sector y menoscabado la capacidad del gobierno para adoptar una visión intersectorial y holística de las necesidades de infraestructuras del país. El estudio clasificó al Reino Unido en el segundo lugar por la cola entre los países del G7 en cuanto a la calidad

general de la infraestructura, y puso de relieve una marcada disparidad regional en la calidad de la infraestructura entre el sudeste (incluido Londres) y el resto del país.

Además, se ha pasado de la inversión pública directa a los modelos de financiación fuera de balance del sector privado. Desde que se introdujo a mediados de la década de 1990, el modelo de la Iniciativa de Financiación Privada (PFI) se ha utilizado ampliamente para ejecutar proyectos de infraestructura en todo el Reino Unido. Bajo el modelo PFI, los proyectos se financian con deuda y capital privado y los gobiernos hacen un pago anual a contratistas privados durante muchas décadas que cubre el reembolso del capital más los intereses y los costos de mantenimiento, que generalmente están indexados a la inflación.

La justificación para financiar proyectos de infraestructura utilizando el modelo PFI es que los proyectos se mantienen fuera del balance del sector público y por lo tanto no contribuyen a la deuda neta del sector público (PSND) o al endeudamiento neto del sector público (PSNB). Sin embargo, el uso de PFI para llevar a cabo proyectos de infraestructura es significativamente más costoso que el uso de préstamos públicos convencionales. Según el Tesoro de Su Majestad, el coste del servicio de la deuda de financiación privada es más del doble que el de la deuda pública, con un coste medio de los empréstitos públicos del 3% al 4%, frente a un coste de financiación estimado del 7% al 8% para todos los proyectos de financiación privada. En total, ha habido más de 58.000 millones de libras esterlinas en proyectos financiados a través de PFI en el Reino Unido desde 1998. En virtud de los actuales acuerdos de pago, el coste de financiación y mantenimiento de estos activos para el erario público ascenderá a un total acumulativo de casi 310 000 millones de libras esterlinas en 2047.²⁶

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha sido durante mucho tiempo una fuente clave de financiación de proyectos de infraestructura en el Reino Unido, financiando proyectos por valor de 7 000 millones de libras esterlinas en 2016. Sin embargo, tras el voto del Reino Unido para abandonar la Unión Europea, el BEI ha decidido suspender sus operaciones en el Reino Unido, lo que crea una brecha potencialmente significativa en la disponibilidad de financiación a bajo coste y a largo plazo para proyectos de infraestructura. En varios estudios, incluida la Comisión para el Crecimiento (LSE Growth Commission)²⁸ ha pedido la creación de un nuevo banco de infraestructuras para facilitar la financiación de proyectos de infraestructura y reducir y gestionar el riesgo.

2.3. Desequilibrios regionales en los préstamos bancarios y prosperidad económica

El voto del Reino Unido a favor de abandonar la Unión Europea puso de manifiesto profundas divisiones regionales subyacentes. Las investigaciones realizadas desde el referéndum han revelado que la distribución geográfica de los niveles de vida desempeñó un papel clave a la hora de determinar cómo votó la gente. Parte de la razón de ello se encuentra en el panorama económico del Reino Unido, que es notoriamente desigual. El Reino Unido es el país más desigual de la UE desde el punto de vista geográfico. Mientras que el centro de Londres es, con

mucho, la zona más rica, el oeste de Gales y Los Valles son más pobres que algunos de los países que se han adherido recientemente a la UE.³⁰

La elevada concentración del sector bancario del Reino Unido ha reforzado estos desequilibrios geográficos y ha contribuido a la creciente polarización de la economía británica. Sin centrarse en áreas geográficas específicas u objetivos sociales, los grandes bancos que dominan el panorama bancario del Reino Unido optan por asignar su capital a las actividades más rentables, y los préstamos a las zonas subatendidas son menos rentables que los préstamos a las zonas más ricas del país, donde el riesgo de crédito es menor y la demanda es mayor. De los préstamos empresariales que se conceden en el Reino Unido, la mayor parte se concentra en Londres y sus alrededores. Según los datos más recientes disponibles, el 33% de los préstamos a las PYMES se destinan a Londres y al sudeste, frente al 8% a Escocia, el 5% a Gales y el 3% al noreste.³¹ Esto ha contribuido al aumento de los pequeños préstamos a corto plazo y otras formas de crédito de alto coste en muchas zonas.

Al dejar a muchas regiones en el lado desfavorecido de la economía británica impulsada por las finanzas, el sector bancario del Reino Unido, homogéneo y altamente concentrado, ha contribuido a la falta de inversión productiva y a los crecientes desequilibrios regionales.

2.4. Disminución del acceso a servicios bancarios básicos asequibles

En el Reino Unido, 1,5 millones de adultos siguen sin tener acceso a los servicios bancarios,³² mientras que 3,8 millones de hogares británicos no disponen de Internet en sus hogares y 12 millones de personas viven en zonas rurales o remotas del Reino Unido, donde la falta de acceso a Internet dificulta la actividad bancaria on-line. Mientras tanto, un número cada vez mayor de comunidades se ven privadas de acceso a los servicios bancarios a medida que los cierres de sucursales se aceleran en todo el país, con consecuencias devastadoras para las pequeñas empresas y las comunidades locales.^{35,35} Los datos también sugieren que los cierres de sucursales están teniendo un impacto económico significativo al afectar negativamente a los préstamos a las PYMES³⁶. Como ha señalado recientemente la FCA³⁷:

"Los cierres de sucursales bancarias son decisiones comerciales de los bancos que pueden afectar desproporcionadamente a ciertos segmentos de consumidores, como las personas mayores, las comunidades de bajos ingresos... y las pequeñas empresas".

2.5. Falta de inversión en innovación e I+D

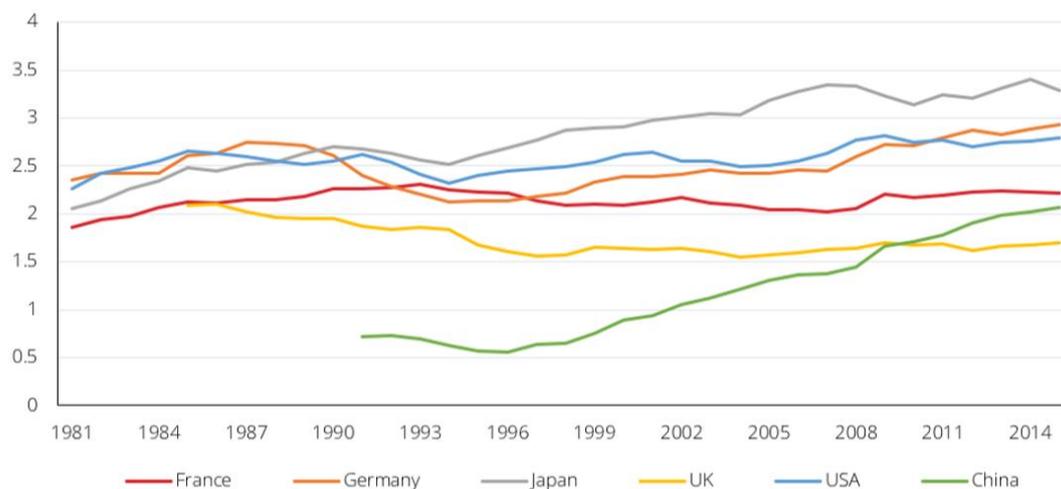
La financiación es fundamental para cualquier sistema de innovación porque proporciona acceso a capital de alto riesgo a las empresas interesadas en participar en nuevas tecnologías: desde las tecnologías de la información y la comunicación hasta la nanotecnología y la incipiente industria de las tecnologías ecológicas. Un indicador imperfecto pero útil de la inversión en innovación es el gasto bruto en investigación y desarrollo (I+D) en relación con el PIB. En el

Reino Unido, la inversión pública y privada en investigación y desarrollo ha disminuido en los últimos 30 años y sigue siendo inferior a la de otras grandes economías avanzadas. En 2015, el Reino Unido invirtió el 1,7% del PIB en I+D, frente al 3,3% de Japón, el 2,9% de Alemania, el 2,8% de Estados Unidos, el 2,2% de Francia y el 2% de China.

Dado que la innovación es muy incierta y tiene plazos de entrega muy largos, requiere una financiación a largo plazo, paciente y comprometida ³⁸. Por naturaleza, los beneficios financieros de la inversión en actividades innovadoras no siempre están asegurados y, por lo general, pasa bastante tiempo antes de que puedan materializarse. Como resultado, el sector privado a menudo no invertirá en estas áreas de alto riesgo hasta que los rendimientos futuros sean más seguros, especialmente en el Reino Unido, donde predomina la financiación especulativa a corto plazo.

En las regiones y países más innovadores, las fuentes públicas de financiación desempeñan un papel clave en el suministro de la financiación permanente estratégica, que el sector privado no está dispuesto a proporcionar. Estas entidades invierten no sólo en I+D básica, sino también en investigación básica, investigación aplicada y financiación inicial y a gran escala de empresas innovadoras. Esta inversión pública inicial ayuda a crear y dar forma a nuevos mercados, creando un nuevo panorama que luego desarrolla el sector privado. Desde avances como Internet y los microchips hasta la biotecnología y la nanotecnología, muchos de los grandes avances tecnológicos, tanto en la investigación básica como en su consiguiente comercialización, sólo fueron posibles gracias a la inversión pública directa. En cada una de estas áreas, el sector privado entró mucho más tarde, aprovechando los avances tecnológicos que los fondos públicos habían hecho posibles.³⁹

Figure 5 Gross domestic spending on R&D, 1981 – 2015 (% of GDP)



Source: OECD⁴⁰

El Reino Unido es una de las principales economías avanzadas que cuenta con pocas fuentes públicas de financiación comprometida y permanente a largo plazo, lo que explica en parte sus malos resultados en relación con la innovación y la I+D. Sin embargo, el simple aumento de la

cantidad de financiación no aumentará por sí solo la innovación. Si no hay suficientes empresas innovadoras dispuestas a dedicarse a la innovación (es decir, si la demanda de financiación es insuficiente), entonces no habrá innovación.

2.6. Falta de resiliencia (resistencia) del sistema financiero

La falta de diversidad en el sector bancario del Reino Unido significa que es especialmente vulnerable a las crisis financieras. Esto se debe a que es probable que instituciones similares con modelos de negocio similares sufran de los mismos problemas al mismo tiempo, aumentando la posibilidad de una crisis sistémica. Cuando se produce una conmoción como la crisis financiera de 2008, si los bancos tienen diferentes modelos operativos, se ven afectados de diferentes maneras, lo que reduce el riesgo de que el contagio se extienda a todo el sistema financiero.

La dominación del sector bancario del Reino Unido por un pequeño número de grandes bancos con modelos de negocio similares, junto con su tamaño, complejidad e interconexión, significa que el Reino Unido tiene uno de los sistemas financieros menos resilientes entre las economías avanzadas. Un sistema bancario resiliente requiere una diversidad de entidades para que los consumidores puedan elegir, en lugar de simplemente un mayor número de grandes actores que sigan el mismo modelo de negocio.

3. PRINCIPIOS DE DISEÑO: ¿CÓMO PUEDEN LAS NUEVAS INSTITUCIONES AYUDAR A SUPERAR ESTOS PROBLEMAS?

Si queremos abordar estos problemas, no bastará con regular más a fondo los bancos existentes, o confiar en la política de competencia, como está haciendo el Gobierno actual. Este ha sido el enfoque adoptado desde la crisis financiera, y no ha logrado un cambio significativo. En su lugar, necesitamos un cambio estructural para reorientar el sistema bancario hacia el servicio del interés público.

Esto significa promover nuevos modelos bancarios a diferentes escalas -nacional, regional y local- que tengan el mandato de servir al interés público y no simplemente de maximizar los beneficios. A menudo se hace referencia a estos bancos como bancos controlados socialmente (Stakeholder Banks), un término genérico que se refiere a cualquier banco que se gestiona en interés del grupo más amplio de los sectores interesados y no sólo en interés de los accionistas. Esto incluye bancos públicos, bancos cooperativos, sociedades mutuas inmobiliarias, así como cooperativas de crédito y proveedores financieros responsables. Actualmente existen pruebas sólidas a nivel internacional de que los bancos controlados socialmente obtienen mejores resultados que los bancos de accionistas en una amplia gama de indicadores ⁴³: prestan proporcionalmente más a la economía real⁴⁴ (incluidos los préstamos a pequeñas empresas), mantienen redes más grandes de sucursales ⁴⁵, producen rentabilidades más coherentes ⁴⁶ y menos volátiles, tienen modelos de negocio más seguros con una mayor calidad de los préstamos ⁴⁷ y tienen menos probabilidades de fracasar o de recortar los préstamos en épocas de crisis.^{48,49} También hay pruebas de que la presencia de un sector bancario con partes interesadas robusto mejora los resultados económicos en un sentido más amplio, como por ejemplo, la reducción de la desigualdad a escala regional y el aumento de la resistencia a las perturbaciones económicas.

El Manifiesto de 2017 del Partido Laborista proponía la creación de varias instituciones nuevas diseñadas para avanzar hacia un sistema bancario que sirva al interés público:

- Un Banco Postal para proporcionar una gama completa de servicios de banca minorista a través de la red de oficinas de correos, tales como cuentas corrientes y de ahorro, hipotecas y préstamos para pequeñas empresas.
- Una revisión de las alternativas a la reprivatización de RBS, incluida la posibilidad de dividirlo en una red de bancos públicos locales.
- Un Banco Nacional de Inversiones (BNI) y Bancos Regionales de Desarrollo (BDR), para movilizar grandes cantidades de capital y orientarlo hacia las prioridades públicas.

Al diseñar este nuevo sistema no tenemos que empezar de cero: podemos aprender de otros países, como Alemania y Francia, donde estos bancos son a menudo la columna vertebral de la economía. En las siguientes secciones, revisamos la evidencia de otros países para informar el

diseño de un nuevo ecosistema bancario para el Reino Unido. Como el Post Bank y el RBS se relacionan con la banca minorista, primero revisamos la evidencia sobre las características clave de los bancos de interés público que han tenido éxito, y luego hacemos lo mismo con los bancos de inversión nacionales.

3.1. Principales características de los bancos minoristas de interés público de éxito

Aunque las pruebas muestran claramente los beneficios de los bancos minoristas que son propiedad y están gestionados por los sectores sociales interesados (stakeholders) -incluidos los bancos públicos-, sería erróneo suponer que el simple hecho de contar con un banco de propiedad pública, como el Post Bank o un RBS de propiedad estatal, en sí mismo, necesariamente aportará estos beneficios. Por el contrario, en los modelos bancarios de sectores sociales interesados de éxito, los acuerdos de propiedad están vinculados a una serie de otras características que se refuerzan mutuamente y que pueden vincularse a los diversos beneficios que producen. Mirar la evidencia sobre estas características puede darnos 'criterios de diseño' para el Post Bank, así como informar sobre las opciones políticas para el RBS.

Esto no significa simplemente copiar modelos del extranjero, sino más bien tratar de entender las características que los hacen funcionar y adaptarlas al contexto del Reino Unido. De lo contrario, los nuevos bancos públicos podrían no producir los beneficios esperados. Hay muchos ejemplos de casos en los que los bancos públicos han estado mal administrados y gestionados, o en los que han evolucionado con el tiempo para comportarse de forma más parecida a los grandes bancos comerciales existentes.

3.1.1. Propiedad y gobernanza: responsabilidad de los sectores sociales interesados.

El hecho básico de la propiedad pública o controlados socialmente es, por supuesto, importante, ya que da a estos bancos incentivos diferentes a los de los bancos de accionistas y significa que son responsables ante diferentes intereses. Pero una vez más, la evidencia indica que hay una serie de características específicas que importan:

- **Son rentables, pero no maximizan los beneficios**, lo que significa que son menos vulnerables a la presión de aumentar la rentabilidad a corto plazo asumiendo riesgos excesivos, explotando a los clientes o expandiéndose excesivamente en nuevos mercados o áreas de actividad. El hecho de no tener que maximizar el rendimiento de los inversores también les proporciona un menor coste de capital, lo que les facilita seguir siendo financieramente sostenibles al tiempo que mantienen una base de costes relativamente elevada (por ejemplo, al contar con redes más grandes de sucursales y más personal local).
- En el caso de algunos bancos públicos, como las Sparkassen (cajas de ahorro alemanas), **esto está vinculado a un mandato de servicio público explícito definido en**

la legislación que los vincula a un público específico (por ejemplo, promoción del ahorro, apoyo a las economías regionales, etc.).

- **Su estructura de gobierno** da voz a los interesados en el objetivo público del banco: por ejemplo, **los consejos de supervisión** de las Sparkassen están formados por representantes de las autoridades locales, del personal y de la comunidad local. En los bancos cooperativos, el Consejo es elegido por los miembros de la cooperativa (generalmente clientes/prestatarios, aunque el personal a menudo también será miembro).
- **Su estructura de propiedad** dificulta la venta del banco al sector privado, al tiempo que limita la capacidad de los actuales "propietarios" de extraer valor de la empresa o de presionarla para que dé prioridad a la rentabilidad a corto plazo. Por ejemplo, las Sparkassen (cajas de ahorro) son propiedad de los municipios bajo una forma especial de propiedad que no está vinculada a un activo financiero comercializable y que, por lo tanto, no puede venderse. Los socios de la cooperativa sólo tienen derechos sobre el valor nominal de su participación desembolsada en la cooperativa, no sobre la totalidad de las reservas y del valor económico del banco, y la distribución de los beneficios es limitada.

En conjunto, estas características de propiedad y gobernanza contribuyen a que los bancos controlados socialmente sean más seguros, más reacios al riesgo, y más estables que los bancos propiedad de los accionistas. En relación con esto, estas características de propiedad y gobernanza presumiblemente ayuden a preservar su enfoque orientado al cliente, a la banca local de cercanía y a hacer viable este modelo de negocio. Por supuesto, no todos los bancos de los sectores sociales interesados muestran estos beneficios por igual. Por ejemplo, algunos bancos cooperativos han evolucionado con el tiempo hasta convertirse en bancos comerciales a medida que se han relajado las restricciones legales sobre sus actividades, así como los bancos públicos y las cooperativas han desarrollado a veces un imperio de holdings comerciales que se extienden excesivamente hacia nuevas áreas de negocio (como la banca de inversión) o nuevos mercados (como la expansión de las cooperativas austriacas hacia Europa del Este). En particular, las pruebas indican que los modelos "híbridos" que combinan la gobernanza con partes interesadas locales con filiales centralizadas, propiedad de los accionistas, gestionadas sobre una base comercial pueden, con el tiempo, diluir y erosionar el carácter distintivo de los bancos controlados socialmente, algo que debería considerarse en el contexto del Post Bank.

3.1.2. Modelos de negocio centrados en la banca minorista de proximidad (basada en relaciones)

Una característica clave de los bancos de los sectores sociales interesados es simplemente que tienden a centrarse en la banca minorista más "tradicional". Esto significa que se financian en gran medida a través de depósitos de clientes y que sus activos están compuestos principalmente por préstamos a hogares y empresas, a diferencia de los grandes bancos universales, que se financian cada vez más mediante préstamos de otras instituciones financieras y cuyos activos están cada vez más dominados por instrumentos financieros

negociables, como préstamos titulizados y los derivados. En algunos casos, por ejemplo en algunos bancos públicos, estas restricciones a las actividades de los bancos están explícitamente consagradas en la legislación.

Los bancos controlados socialmente (stakeholder banks) también tienden a estar más equipados para llevar a cabo "préstamos de relación"(de proximidad) es decir, para gestionar el riesgo mediante el establecimiento de relaciones interpersonales con los prestatarios en lugar de mediante algoritmos de calificación crediticia o la utilización de garantías, aunque esto, a su vez, depende en parte de su capacidad para mantener redes de sucursales y personal de altos costes (debido a que no maximizan los beneficios) y de su estructura descentralizada. Existen pruebas de que los préstamos de proximidad tienen beneficios para los prestatarios, especialmente en contextos en los que existe cierta competencia (ya que, de lo contrario, una relación exclusiva a largo plazo con un determinado banco puede hacer que los prestatarios sean vulnerables a la explotación). Este tipo de préstamos también es mucho más propicio para hacer de los pequeños préstamos a las PYMES un elemento clave de un modelo empresarial viable, mientras que para los grandes bancos comerciales este tipo de préstamos tiende a ser relativamente poco rentable y no aprovecha sus fortalezas. Sin embargo, esto no tiene por qué ser así si un banco opta por hacer de las relaciones locales una parte esencial de su negocio.

Estas características son en parte responsables de la superior contribución de los bancos controlados socialmente (stakeholder banks) a la economía real (ya que ésta es su actividad principal) y de su mayor estabilidad (ya que no realizan actividades especulativas arriesgadas). Dicho esto, como se ha señalado anteriormente, los grupos más amplios a los que pertenecen los bancos locales "de partes interesadas" a veces se extienden excesivamente a otros tipos de servicios financieros, creando áreas de negocio que maximizan los beneficios al prestar servicios de banca de inversión y otros servicios. Las instituciones regionales y centrales que apoyan a los bancos locales de propiedad y control social (como el Landesbanken alemán o el DZ Bank de las cooperativas alemanas) también se han entrelazado con los mercados de capitales a través de su papel de interfaz entre los bancos locales y los mercados de capitales, lo que durante la crisis financiera significó que algunos se encontraron con problemas debido a que tenían "activos tóxicos" en sus libros.⁵⁵

Todo esto apunta **a la conveniencia de restringir legalmente las actividades de cualquier nuevo banco público** para asegurar que se mantengan centradas en la provisión de fondos a los hogares y a las pequeñas empresas, y no se extiendan excesivamente a otros tipos de actividades más arriesgadas o menos útiles desde el punto de vista social. También puede ser **conveniente limitar los tipos de inversiones que puede realizar la función de tesorería central del Banco para evitar exponerlo a riesgos indebidos en los mercados de capitales**. Al mismo tiempo, **cabe señalar que parte de la fuerza impulsora de sobre expansión de algunas redes europeas de los "stakeholder banks" (bancos controlados socialmente) ha sido la necesidad de apuntalar la rentabilidad** cuando el banco no está logrando rendimientos suficientes a través de su actividad principal (por ejemplo, porque los márgenes de los tipos de interés son bajos). La tensión potencial entre la misión de servicio público de un banco público y su objetivo de proporcionar un flujo de ingresos a su propietario **debe, por lo tanto, gestionarse cuidadosamente**.

3.1.3. Modelos de banca local descentralizada

Los bancos europeos controlados socialmente tienden a estructurarse como bancos locales independientes, restringidos únicamente a la prestación de servicios bancarios dentro de su área local (el "principio regional"), cooperando en redes para lograr economías de escala y riesgo común. Sin embargo, su grado de integración y centralización en la red es muy variable. Si bien suele haber algún tipo de órgano central de coordinación, estos van desde ser un centro para temas como la formación y la representación externa, hasta ser bancos de pleno derecho que actúan como banco central para los miembros del grupo (y en algunos casos también sirven a clientes comerciales), por ejemplo, gestionando la liquidez de los miembros redistribuyéndola entre entidades locales e invirtiendo el excedente en los mercados de capitales, operando de forma centralizada la gestión del activo y el pasivo y la gestión del riesgo, además de prestar servicios informáticos, desarrollo de productos y comercialización.⁵⁶

Las redes también varían en su grado de distribución de riesgos, ya que algunas tienen garantías cruzadas (cuando el organismo central se compromete a proporcionar liquidez a las entidades locales en dificultades) o incluso responsabilidad conjunta total (cuando el grupo se compromete a avalar a los acreedores locales en caso de quiebra de las entidades locales). En algunos casos, como en el de las cooperativas alemanas, **las asociaciones regionales auditan a los bancos locales, responsabilizando a la dirección** y determinando su nivel de contribución al sistema común de garantía en función de su nivel de riesgo. En algunos casos muy integrados, los reguladores tratan al grupo como una entidad única a efectos prudenciales, y las relaciones entre los distintos bancos locales se consideran un asunto de gobernanza interna, aunque sean entidades jurídicas técnicamente independientes. En otras palabras, es más útil considerar la gama de opciones para los bancos públicos y los bancos de sectores sociales interesados como un espectro entre la centralización y la descentralización, en lugar de una opción binaria entre un único banco nacional y una red de bancos locales.

La localización y la descentralización son importantes para que los "stakeholdersbancs" tengan éxito en los modelos de negocio basados en las relaciones que dan prioridad a los préstamos a las pequeñas empresas y a los hogares. **La rendición de cuentas de los organismos centrales a las entidades locales, y no al revés, también puede reducir los riesgos de sobreexpansión** y sobrealcance antes mencionados, manteniendo al grupo centrado en su misión de servir a las economías locales. Tanto el tamaño del banco como su estructura organizativa afectan a la capacidad de los bancos para repartir sus préstamos equitativamente entre las regiones y establecer relaciones de apoyo a largo plazo con las pequeñas empresas. Como concluye una revista reciente de literatura, "existen pruebas sólidas que apoyan la importancia de los costes de agencias y de influencia de las organizaciones bancarias y las desventajas de las organizaciones bancarias grandes y complejas en los préstamos a pequeñas empresas y los préstamos basados en relaciones".

La evidencia sugiere que no se trata simplemente de la presencia local de los bancos (por ejemplo, en términos de sucursales o de personal con conocimientos de la economía local), sino que también tiene que ver con la estructura organizativa y los procesos de toma de decisiones. Los bancos centralizados y jerárquicos tienen mayores incentivos para confiar en información

"sólida" que es más fácil de almacenar y comunicar dentro de la organización, mientras que los bancos descentralizados son más capaces de hacer uso de información "blanda" del tipo que subyace a los préstamos relacionales.⁶⁰ Cuantos más niveles jerárquicos tenga que atravesar un funcionario local de préstamos para obtener la aprobación de una decisión de concesión de préstamos, y cuanto más lejos se encuentren estos centros de decisión de la sucursal local, menor será la capacidad del banco para hacer uso de esta información y menor será la probabilidad de que establezcan relaciones de apoyo a la concesión de préstamos con las PYMEs.⁶¹ La evidencia también sugiere que la confianza es un componente clave de las relaciones crediticias flexibles desarrolladas por bancos como las Sparkassen alemanas, lo que también implica un alto grado de importancia para las relaciones cara a cara con los responsables de crédito locales, que están facultados para tomar decisiones de préstamo.⁶²

Desde luego, la evidencia sugiere que la distancia entre una sucursal local y la sede del banco puede ser más importante que la distancia entre la sucursal y el prestatario a la hora de determinar los niveles de préstamos a las PYMEs. Por ejemplo, ésta fue la conclusión de un estudio de los bancos italianos, que encontró efectos particularmente adversos para las pequeñas empresas de las regiones menos desarrolladas, más alejadas de las sedes de los bancos⁶³. Los bancos del sur de Italia que forman parte de grupos bancarios con sede en el centro o el norte de Italia también han demostrado ser menos eficientes y prestan menos a las pequeñas empresas que los que tienen su sede en el sur.⁶⁴ Las grandes disparidades regionales entre el norte y el sur de Italia hacen que esta comparación sea potencialmente relevante para la economía del Reino Unido.

También hay algunas pruebas de que la calidad de los préstamos disminuye cuando los bancos están más alejados de los prestatarios. Anecdóticamente, personas con información privilegiada en redes bancarias públicas en el extranjero nos dijeron que las **tasas de incumplimiento crediticio aumentan cuando estos bancos prestan fuera de sus áreas "de origen". El abandono del principio regional fue visto como uno de los factores del fracaso de las Cajas españolas, o bancos públicos.** Por último, estos préstamos parecen ser menos resistentes en tiempos de crisis. Un estudio sobre los préstamos a las PYMEs en el Reino Unido después de la crisis reveló que los préstamos se contrajeron más en las zonas locales más alejadas de la sede del banco, una conclusión que se ha reproducido en otros países.

Esta evidencia puede sugerir que si queremos promover el préstamo relacional, el factor más importante no es el tamaño de la entidad bancaria per se (por ejemplo, local o nacional), sino la descentralización de la toma de decisiones. Esto se apoya en algunas pruebas empíricas de que, incluso dentro de los grandes bancos comerciales, la descentralización de la toma de decisiones mejora su capacidad para utilizar información blanda al evaluar a los prestatarios. Dicho esto, existen algunas pruebas de que el tamaño de los bancos afecta per se a los niveles de préstamo a las PYME. Por lo general, las fusiones se asocian a una disminución de los préstamos a las PYMES (y las pruebas no sugieren que esto se deba a que antes se estaban concediendo préstamos de dudoso cobro). La concesión de pequeños préstamos por parte de los grandes bancos también tiende a ser menos robusta en tiempos de crisis que la de los bancos pequeños. Esto puede deberse a que los bancos más grandes se prestan a especializarse en actividades con economías de escala, como la prestación de servicios de banca de inversión a

grandes clientes corporativos y la negociación de derivados. Por el contrario, los costes de supervisión de la calidad de los préstamos locales son más elevados, y si el banco matriz es responsable en última instancia de las pérdidas, siempre habrá presiones organizativas para que se establezcan controles sobre la autonomía de los responsables de préstamos locales. Como concluyen Alessandrini y otros, "cualquiera que sea la combinación de delegación y centralización de las decisiones de préstamo elegidas en el banco matriz, surgen importantes deseconomías organizativas [en los bancos más grandes] que reducen la rentabilidad de los préstamos con información blanda".⁷²

La evidencia anterior sugiere que la toma de decisiones a nivel local es importante para darse cuenta de los beneficios del reequilibrio regional y el fortalecimiento de las economías locales. Además de la toma de decisiones localizada, se plantea aquí la cuestión del papel de los balances localizados. Las Sparkassen subrayan que el "principio regional", según el cual los depósitos locales sólo pueden utilizarse para respaldar préstamos locales, les permite mantener la riqueza dentro de las economías locales, en lugar de centralizar los depósitos en un único balance bancario y reasignarlos a oportunidades de préstamo más rentables en regiones más prósperas. Esta lógica encaja bien con el compromiso existente del Partido Laborista con la creación de riqueza comunitaria.⁷³

Sin embargo, hay preguntas legítimas sobre cómo se desarrollaría esta dinámica en una economía ya muy desequilibrada desde el punto de vista regional como es el caso del Reino Unido. Se podría argumentar que lo contrario es cierto: una banca plenamente localizada restringiría el crecimiento de los balances bancarios en las zonas más desfavorecidas, donde los depósitos crecen más lentamente, lo que exacerbaría los desequilibrios regionales existentes. En cambio, combinando la financiación centralizada con la descentralizada la toma de decisiones podría permitir que los depósitos en las regiones más prósperas se utilizaran para respaldar préstamos en las regiones más desfavorecidas, contribuyendo así al reequilibrio regional. Sin embargo, dadas las pruebas anteriores, es probable que para lograrlo sea necesario que el banco en cuestión tenga un fuerte enfoque regional y local. Sin esto, si la financiación se asigna de forma centralizada y los préstamos individuales se conceden sobre una base puramente comercial, es probable que refuerce, en lugar de reducir, los desequilibrios regionales existentes.

¿Qué significa todo esto para el Post Bank? No sugiere necesariamente la necesidad de crear una red de entidades legalmente independientes en lugar de un único Banco Postal nacional, pero sí **sugiere la necesidad de diseñar un modelo de gobernanza significativamente descentralizado**, centrado en la promoción de la banca local y la rendición de cuentas a las comunidades locales. Esto podría incluir:

- Estructurar el banco en unidades locales o regionales con responsabilidades significativas en la toma de decisiones estratégicas, incluyendo el seguimiento y la aprobación de las decisiones de los responsables del crédito locales cuando sea necesario
- Establecer una estructura de gobierno en la que las entidades locales puedan pedir cuentas a la dirección central, así como al revés.

- Descentralizar las decisiones de préstamo dando autonomía a los agentes locales (dada la falta de competencias que se discute más adelante, esto puede llevar tiempo, dada la necesidad de gestionar el riesgo y la calidad de los préstamos del banco).

3.1.4. Principales características de los sistemas bancarios minoristas que han tenido éxito

A la hora de diseñar nuevas instituciones bancarias públicas, es vital recordar que no existirán en el vacío. Una de las lecciones clave de la crisis de 2008 fue la necesidad de adoptar una perspectiva sistémica del sistema bancario. Los reguladores que se habían centrado en la aparente seguridad de los bancos individuales no detectaron la acumulación de riesgos para el sistema en su conjunto, a medida que el mercado hipotecario se sobrecalentaba, el tamaño del sistema financiero se disparaba, proliferaba la titulización y los bancos se volvían más interconectados. Del mismo modo, si nos centramos únicamente en el diseño de "buenos" nuevos modelos de banca pública y no prestamos atención a las formas en que estos nuevos bancos interactuarán con el resto del sistema, es posible que no consigamos obtener los beneficios públicos esperados, o incluso desencadenar consecuencias no deseadas.

Actualmente está ampliamente aceptado que la diversidad es una característica principal del buen funcionamiento del sistema bancario. Un ecosistema bancario diverso hace menos probable que muchas instituciones fracasen de la misma manera al mismo tiempo, o que la quiebra de uno o dos actores clave provoque el colapso de todo el sistema. También ofrece a los clientes más posibilidades de elección; el sistema bancario del Reino Unido en la actualidad es extremadamente oligopolístico, lo que le permite obtener beneficios excesivos de los usuarios de los bancos. Sin embargo, es importante destacar que la diversidad es diferente de la competencia, en el sentido de que no sólo significa tener un mayor número de actores en el mercado (a diferencia de la excesiva dependencia del Reino Unido de un puñado de bancos muy grandes): también significa tener una diversidad de diferentes tipos de bancos con diferentes incentivos y modelos de negocio.

En particular, estudios recientes han argumentado que la evidencia sobre los "stakeholders Banks" (bancos con sectores sociales interesados) sugiere que "el pluralismo en la propiedad debería convertirse en un objetivo de política en la industria bancaria".⁷⁵ Muchos otros países europeos tienen sistemas bancarios de 'tres pilares' compuestos por bancos públicos fuertes y bancos cooperativos junto con bancos comerciales (aunque el papel de los bancos públicos y cooperativos se ha erosionado en muchos países en las últimas décadas, aunque no en la misma medida que en el Reino Unido). Esta dinámica parece tener beneficios para el sistema en su conjunto en términos de estabilidad financiera, resistencia económica y servicio al cliente⁷⁶.

Las características distintivas de los bancos públicos y las cooperativas significan que cada uno de ellos tiene fortalezas y debilidades incorporadas en sus modelos de gobierno. Por ejemplo, las cooperativas tienen la ventaja de una fuerte orientación hacia sus miembros y limitados incentivos para maximizar las ganancias, pero la desventaja de que en la práctica el control de

los miembros sobre la administración puede ser débil, de que la administración puede tener incentivos para la "construcción de un imperio" llegando a nuevos mercados y erosionando su carácter distintivo y de que puede serles difícil reunir capital.⁷⁷ Los bancos públicos, si están mal estructurados y gobernados, **pueden ser vulnerables a un excesivo control político y a la corrupción**, lo que les lleva a tomar decisiones de préstamo poco acertadas o a asumir riesgos excesivos, como ocurrió en el caso de las Cajas españolas.

También se sugiere que, si bien la competencia entre tipos de bancos similares puede ser menos beneficiosa de lo que a menudo se supone (e incluso perjudicial, ya que los bancos se esfuerzan agresivamente por ampliar su cuota de mercado), la competencia entre tipos de bancos (por ejemplo, un banco cooperativo local y un banco público local) puede mejorar los resultados para los clientes al impedir que un solo banco o una sola entidad de crédito adquiera excesivo poder de mercado. Esto sugiere que el Reino Unido podría beneficiarse de cultivar un sistema de tres pilares que incluya bancos públicos (por ejemplo, el Post Bank), otros tipos de bancos con sectores sociales interesados (por ejemplo, bancos cooperativos y proveedores de financiación responsables) y bancos comerciales.

Sin embargo, tratar de crear un nuevo sistema bancario público y cooperativo en el contexto del Reino Unido es algo muy diferente de sostener a los bancos públicos y cooperativos que han crecido orgánicamente durante muchas décadas. Los tres bancos más grandes del Reino Unido controlan alrededor de la mitad de los activos totales⁷⁹, y es bien sabido que los clientes generalmente no son propensos a cambiar de banco incluso cuando están obteniendo una pobre gestión. Es posible que el éxito de estos dos nuevos tipos de bancos se convierta en un juego de suma cero, en el que cada uno de ellos obtenga negocios del otro en lugar de los de los grandes bancos existentes, amenazando así su viabilidad financiera. Esto tendría consecuencias negativas para la diversidad y resistencia del sistema bancario.

Por lo tanto, se debería pensar en cómo evitar este escenario y construir el Post Bank tomando cuotas de mercado de los grandes bancos comerciales existentes, en lugar de bancos cooperativos incipientes o proveedores de financiación responsables. En la sección 7.2 discutimos cómo se podría lograr esto, por ejemplo, **a través de un impuesto inesperado sobre los grandes bancos o de planes de transferencia incentivados dirigidos por los reguladores para trasladar a los clientes de los grandes bancos tradicionales al Post Bank**. También sugerimos que el Banco Nacional de Inversiones considere que su función es en parte cultivar el ecosistema bancario más amplio a través del cual la refinanciación pueda llevarse a cabo de manera efectiva, **procurando crear capacidad adicional en el sistema para los préstamos basados en relaciones**, en lugar de limitarse a desembolsar el crédito a través de los canales existentes. Estas políticas no son optativas, pero podrían resultar cruciales tanto para permitir al Post Bank aumentar su cuota de mercado (un reto clave, especialmente en el mercado de las pequeñas empresas) como para garantizar que lo haga de forma que aporte un auténtico valor público adicional.

También es importante recordar que el comportamiento de los grandes bancos comerciales existentes tendrá necesariamente un impacto en los nuevos bancos públicos, y viceversa. Como hemos visto, los bancos europeos no están aislados de los mercados de capitales. Sus

organismos regionales y centrales se encontraron a menudo con dificultades en la crisis de 2008 porque habían invertido un exceso de liquidez en lo que consideraban activos de calificación triple A "seguros" que, de hecho, resultaron ser tóxicos. En otras palabras, ellos terminaron estando en el otro lado de las operaciones originadas por bancos como Goldman Sachs. Puede ser necesario tomar medidas para limitar este riesgo, por ejemplo **en el caso de Post Bank, limitando los tipos de activos en los que puede invertir**. Pero esto no es un sustituto de una regulación eficaz de los grandes bancos comerciales para limitar la asunción de riesgos excesivos.

Por el contrario, el efecto de un nuevo Post Bank en el sistema más amplio dependerá en parte de cómo respondan los grandes bancos existentes a su entrada en el mercado, por ejemplo, si se convierte en el banco preferido de un gran número de clientes minoristas solventes que buscan servicios bancarios básicos, o si su presencia competitiva ayuda a reducir los márgenes en este tipo de negocios, ¿va a empujar a los grandes bancos hacia actividades más arriesgadas o hacia la venta engañosa con el fin de mantener la rentabilidad? Una vez más, este riesgo apunta a **la necesidad de una regulación más eficaz de los grandes bancos para evitar consecuencias imprevistas y garantizar que el impacto global del Post Bank en el sistema bancario sea positivo**.

No queremos pretender que los bancos europeos controlados socialmente (stakeholder banks) sean un modelo perfecto o que no tengan sus problemas. Por el contrario, es importante que aprendamos de los retos a los que se han enfrentado, así como de sus beneficios en el diseño de nuevos bancos públicos para el Reino Unido. Cabe destacar tres cuestiones clave en particular.

En primer lugar, algunos stakeholder banks se han enfrentado a una presión cada vez mayor sobre sus modelos de negocio bancarios tradicionales debido a la persistencia de unos márgenes de tipos de interés bajos desde la crisis financiera. Esto se debe a que dependen de la diferencia entre los intereses pagados a los ahorradores y los cobrados a los prestatarios para obtener beneficios, en una medida mucho mayor **que los grandes bancos comerciales que ganan dinero con la venta de otros productos y servicios**, así como con el comercio por cuenta propia. Como se mencionó anteriormente, en algunos casos esto ha dado lugar a presiones para expandirse a nuevos mercados o actividades, o para recortar costes mediante la reducción de personal.

En segundo lugar, aunque mantienen redes de sucursales significativamente mayores que las de los bancos de accionistas (especialmente en zonas rurales remotas), los stakeholder banks no han sido inmunes al auge de la banca digital y a las presiones ejercidas sobre su modelo de negocio por los elevados costes de mantenimiento de las sucursales. Por ejemplo, en **2016 las Sparkassen cerraron 922 sucursales**, la mayoría de las instituciones bancarias de Alemania (aunque su red de sucursales sigue siendo la más grande),⁸⁰ junto con la pérdida de puestos de trabajo.⁸¹ Este es una posible ventaja del modelo del Banco Postal, ya que utiliza la red de sucursales existente de la Oficina Postal que siempre se conservará, en lugar de exigir al banco que construya y mantenga una gran red de sucursales independientes. Por supuesto, cualquier

nuevo banco exitoso hoy en día necesitará tener una fuerte oferta de banca on-line y digital, así como una ventaja en la banca basada en sucursales.

Por último, los stakeholders banks se enfrentan a **limitaciones reglamentarias**, ya que la regulación prudencial está diseñada en función de las necesidades de los grandes bancos comerciales. Los requisitos de capital respecto de los activos ponderado por riesgo militan en contra de los modelos de préstamos relacionales, ya que los tipos de préstamos de este tipo generalmente tienen mayores ponderaciones de riesgo. Existen pruebas de que los beneficios de la especialización de la banca de relaciones superan los inconvenientes de una menor diversificación en lo que respecta a la capacidad de los bancos para gestionar los riesgos y minimizar las deudas incobrables, pero la regulación microprudencial no tiene en cuenta esta evidencia. Mientras tanto, la pura complejidad de la regulación favorece a los grandes bancos con grandes equipos para su cumplimiento, lo que supone una carga desproporcionada para los bancos más pequeños o más nuevos. Hay evidencia de que esto ha supuesto un peaje sobre los bancos de sectores sociales interesados por toda Europa desde la crisis financiera.⁸³ En el futuro, por lo tanto, puede ser deseable explorar opciones para modificar el sistema regulador nacional a fin de reconocer modelos de negocio distintivos de los stakeholder banks, así como los beneficios sistémicos de la diversidad bancaria, en lugar de tratar de forzarlos a adoptar el modelo de los grandes bancos comerciales. **A más largo plazo, también podría ejercerse presión para reformar las regulaciones internacionales, como los acuerdos de Basilea, a fin de inclinar el campo de juego hacia modelos bancarios de interés público deseables.**

Como ya se ha discutido, para tomar estas lecciones en consideración, también necesitamos considerar los desafíos específicos que implica tratar de construir nuevos bancos públicos en el contexto del Reino Unido. La economía del Reino Unido está crónicamente desequilibrada desde el punto de vista regional, tiene altos niveles de desigualdad y exclusión financiera y un sector de PYMEs relativamente débil. Esto puede significar que un banco postal con el mandato de apoyar a las PYMEs en todo el país y de proporcionar acceso universal a los servicios bancarios básicos, se enfrente a mayores riesgos y tarde más tiempo en ser financieramente sostenible de lo que podría indicarse simplemente con el ejemplo de los bancos públicos en Alemania, que se benefician de unas economías regionales más fuertes y de un modelo de gobernanza arraigado en gobiernos regionales y locales fuertes. Por otro lado, el mercado del Reino Unido es mucho menos competitivo que el de sus homólogos europeos, y significativamente más rentable.⁸⁴

Esto significa que no podemos simplemente asumir que los modelos que funcionan en el extranjero funcionarán inmediatamente aquí: puede llevar tiempo incorporar estos principios en la banca británica. También significa que la política bancaria, incluida la creación de un banco postal, debe ir de la mano con el programa más amplio del Partido Laborista de **promover el desarrollo económico regional y la inclusión financiera, desde la creación de riqueza comunitaria y la descentralización política hasta las políticas del mercado laboral destinadas a reducir la pobreza, la desigualdad y el endeudamiento excesivo.** Con el tiempo, estas políticas deberían complementarse y reforzarse mutuamente para que la economía del Reino Unido avance hacia una senda más equilibrada desde el punto de vista regional, más justa desde el punto de vista social y más sostenible.

3.2. Principales características de los bancos de inversión nacionales que han tenido éxito

Los Bancos Nacionales de Inversión (NIB) han desempeñado durante mucho tiempo un papel clave en la financiación y la dirección de la inversión en muchos países de todo el mundo. Su papel fundamental es promover los objetivos de las políticas públicas influyendo en el volumen y la dirección de la inversión en la economía. Si bien las funciones tradicionales de los organismos nacionales de inversión han sido la inversión en infraestructura y los préstamos anticíclicos, en los últimos tiempos han asumido papeles más activos como agentes clave de la política industrial y de innovación. **En países como Alemania y China, los Bancos Nacionales de Inversión (NIBs) han ocupado un lugar central a la hora de hacer frente a los principales retos sociales y ambientales del siglo XXI, como el cambio climático.**⁸⁶

En esta sección, nos basamos en la literatura académica y la evidencia de otros países para identificar las características clave de diseño de los NIBs exitosos de todo el mundo.

3.2.1. Mandato

Una razón clave por la que los NIBs pueden ser agentes poderosos de transformación económica es que tradicionalmente ejecutan sus funciones en coordinación con las políticas gubernamentales. La mayoría lo hacen centrando los préstamos en áreas que han sido priorizadas a través de la política industrial, orientando las inversiones hacia las señales del mercado a fin de impulsar la transformación estructural.

La mayoría de los NIBs tienen su ámbito de actividades establecido claramente en la ley o en sus estatutos, y es común que estos mandatos cambien y evolucionen con el tiempo. Aunque a algunos NIBs se les da un mandato limitado que se refiere explícitamente a los sectores, tipos de clientes o actividades que se espera que un NIBs apoye, muchos de los más exitosos tienen mandatos más amplios que les permiten apoyar una gama más amplia de objetivos económicos y responder a las prioridades emergentes.

Existe un consenso cada vez mayor de que los NIBs que están "dirigidos a su misión", con actividades de inversión guiadas por misiones específicas y alineados con la política industrial, tienden a ser más eficaces que los que se centran en objetivos económicos más neutrales, como la promoción del "crecimiento" o la "competitividad"⁹⁸. Aunque se presentan de manera diferente en cada caso, los mandatos de los NIBs líderes, como el KfW, el BNDES, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco de Desarrollo de China, están todos ellos vinculados a la superación de retos económicos, sociales y medioambientales específicos. Esto les permite desempeñar un papel estratégico de liderazgo en sus respectivas economías. En cambio, el mandato de la Cassa Depositi e Prestiti de Italia es más estático y se centra en el "desarrollo económico" y la "competitividad", sin señalar una dirección deseada para la economía, lo que se refleja en sus actividades más inerciales.⁸⁹

3.2.2. La propiedad y los acuerdos institucionales

Por definición, los NIBs son de propiedad pública mayoritaria. En algunos casos, la propiedad recae exclusivamente en el gobierno central o federal, mientras que en otros la propiedad es compartida con los gobiernos locales o regionales. El KfW alemán, ampliamente considerado como uno de los BNI más exitosos, es propiedad en un 80% de la República Federal de Alemania, y el 20% restante es propiedad de los Estados Federales alemanes o "Länder"⁹⁰.

En los casos en que los organismos nacionales de inversión no son de propiedad pública al 100%, la propiedad se comparte con inversores privados. Sin embargo, **hay pruebas de que la propiedad privada parcial puede ejercer presión para obtener beneficios a corto plazo, reduciendo así el atractivo de la inversión en zonas de mayor riesgo y a más largo plazo.** Por ejemplo, la Cassa Depositi e Prestiti es una sociedad anónima que pertenece en un 82,8% al Ministerio de Economía y Finanzas italiano, en un 15,9% a 60 fundaciones bancarias y en un 1,3% al Tesoro italiano. **Como sociedad anónima, la Cassa Depositi e Prestiti debe dar prioridad a la rentabilidad de sus inversiones,** y algunos estudios han sugerido que esto tiene un impacto en los patrones de inversión de CDP, dado que los préstamos de CDP se dirigen principalmente a apoyar negocios establecidos de menor riesgo, en lugar de inversiones transformadoras de mayor riesgo⁹¹.

Entre los NIBs más grandes, también es común tener múltiples áreas de negocio operativos diferentes que se centran en diferentes tipos de inversión (por ejemplo, negocios, infraestructura, etc.). Un ejemplo de esto se muestra en la Figura 6 (ver página siguiente), que muestra la estructura organizativa del KfW alemán.

Tres divisiones se encargan de promover las inversiones en la economía nacional alemana. El "SME Bank and Private Clients ("Mittelstandsbank & Private Kunden") invierte en pequeñas y medianas empresas, en la creación de empresas y en otros clientes comerciales en Alemania. Su financiación a largo plazo a tipos favorables contribuye a mantener la competitividad y la viabilidad futura de la economía alemana, así como a crear y mantener puestos de trabajo.

El "Customised Finance & Public Clients" (Individualfinanzierung & Öffentliche Kunden) supervisa los programas de vivienda del KfW, la eficiencia energética y otras inversiones en protección medioambiental y climática, así como la financiación de inversiones públicas en proyectos de infraestructura y modernización urbana.

En junio de 2017, el KfW anunció también la creación de una nueva filial de capital riesgo para ampliar considerablemente sus actividades en el ámbito de la financiación de capital. Esta nueva filial mejorará la oferta de capital riesgo para las empresas innovadoras orientadas a la tecnología en la fase de puesta en marcha y de crecimiento inicial con uso intensivo de capital⁹².

Las otras tres divisiones tienen una orientación internacional: el KfW IPEX-Bank es la rama de exportación del KfW que promueve la internacionalización de las empresas alemanas y estructura la financiación de proyectos seleccionados; el KfW Development Bank proporciona

financiación a los gobiernos y a otras instituciones gubernamentales de países en desarrollo y emergentes; y el KfW DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft) proporciona financiación a las empresas privadas de los países en desarrollo y las economías emergentes. En 2013, el KfW creó una fundación, la KfW Stiftung, que se encarga de promover iniciativas relacionadas con los grandes desafíos de la sociedad.

Una diferencia clave entre los NIBs y las instituciones financieras privadas es la amplitud de la experiencia y las capacidades del personal. En muchos casos, como en el caso del KfW y el Banco Europeo de Inversiones, esto incluye no sólo conocimientos financieros, sino también importantes conocimientos técnicos y científicos internos sobre los sectores en los que opera el banco y la naturaleza de las inversiones que realiza. Esto permite que las decisiones de inversión se basen en un conjunto de criterios más amplio que el de basarse únicamente en las señales del mercado, y significa que están en mejores condiciones de evaluar las consideraciones sociales y medioambientales. En algunos casos, se recurre a su personal para que preste asesoramiento especializado sobre el diseño y la aplicación de políticas gubernamentales, así como sobre la financiación⁹⁴.

Figure 6 KfW functional divisions



Source: KfW⁹³

3.2.3. Gobernanza de los national Investment banks

Los acuerdos de gobernanza son particularmente importantes para los NIBs. Por un lado, es su gobernanza diferenciada la que les permite desempeñar un papel fundamentalmente distinto en la economía en comparación con el de las entidades financieras privadas. Esto se debe a que los acuerdos de gobernanza de los NIBs no suelen crear presión para obtener beneficios a corto plazo, lo que significa que pueden proporcionar financiación a lo largo de un horizonte temporal más largo y dar prioridad a objetivos sociales y medioambientales más amplios. Sin embargo, muchos de los problemas que se han asociado comúnmente con los NIBs, como el bajo rendimiento, los problemas financieros, la competencia desleal con el sector privado, la

corrupción y la captura por parte de los grupos de interés, pueden atribuirse a la mala gobernanza.

En particular, lograr **el equilibrio adecuado entre la representación política y la toma de decisiones independientes es un reto clave**. Si bien la representación política puede ayudar a mantener la alineación con la política gubernamental y a mantener un camino de rendición de cuentas democrática, **se deben tomar medidas para evitar la interferencias políticas indebidas o la captura por parte de los grupos de interés**. Es importante que los equipos de gestión tengan la libertad **de tomar decisiones sólidas y a largo plazo de acuerdo con el mandato del NIB, libre de interferencias en las decisiones políticas del día a día**. Algunos NIBs logran esto mediante la designación de representantes independientes y representantes no políticos en los más altos órganos de toma de decisiones.

La experiencia de KfW y Finnvera en Finlandia indica que la idea de incluir una gama más amplia de partes interesadas, **como los organismos de comercio industrial, los sindicatos y los representantes regionales**, puede ser beneficiosa. **El Consejo de Administración del KfW, que es el órgano decisorio supremo, está compuesto por:**

- **El Ministro Federal de Hacienda y el Ministro Federal de Economía y Energía**, que actúan como presidente y vicepresidente, alternando las funciones anualmente.
- **Otros cinco ministros específicos del gobierno federal.**
- **Siete miembros nombrados por el Consejo Federal (Bundesrat).**
- **Siete miembros nombrados por el Parlamento Federal (Bundestag).**
- **Un representante de cada uno de los bancos hipotecarios, las cajas de ahorros, las cooperativas de crédito, los bancos comerciales y una institución de crédito destacada en el ámbito del crédito empresarial.**
- **Dos representantes de la industria y un representante de cada uno de los municipios, la agricultura, la artesanía, el comercio y la vivienda.**
- **Cuatro representantes de los sindicatos.**

3.2.4. Actividades de inversión de los national investment Banks

Las actividades de inversión de los NIBs suelen variar de un país a otro según el mandato del banco, las circunstancias socioeconómicas y la etapa de desarrollo del país. Mazzucato y Penna describen cuatro roles diferentes que los NIBs típicamente juegan en sus respectivas economías

97

- **Rol contracíclico:** Al desempeñar un papel anticíclico, los NIBs **dirigen la financiación hacia las oportunidades productivas a lo largo de las oscilaciones de los ciclos económicos**, lo que constituye un contrapeso al sector financiero privado procíclico. Tras el estallido de la crisis

financiera mundial en 2007, muchos NIBs de todo el mundo desempeñaron un papel anticíclico significativo, aumentando su cartera de préstamos en un promedio del 36% entre 2007 y 2009, y algunos aumentaron sus préstamos en más del 100%.⁹⁸

- **Rol de desarrollo de capital:** El papel clave de muchos NIBs es proporcionar financiación para mejorar la competitividad empresarial, **ayudar a las empresas en los mercados regionales, nacionales e internacionales y para financiar bienes públicos** como las infraestructuras. Esto también podría incluir la promoción del comercio estratégico (como la financiación de las **exportaciones, la sustitución de importaciones**, asegurar la disponibilidad de fuentes de suministro de materiales), la priorización de las **inversiones en los sectores estratégicos** existentes (reforzando las ventajas comparativas) **y la creación de "empresas punteras nacionales"** capaces de competir en los mercados internacionales.

- **Rol de capital de riesgo:** La función de capital de riesgo de un NIB consiste en proporcionar **financiación a largo plazo, capitales permanentes** a empresas innovadoras y empresas de nueva creación que el sector privado a menudo no está dispuesto a proporcionar. Esto implica crear y dar forma a nuevos horizontes tecnológicos e industriales actuando como "inversionista de primer recurso" en empresas de alto riesgo.⁹⁹

- **Rol orientado a su misión:** Un papel orientado a su misión implica dirigir proactivamente las inversiones hacia áreas que abordan desafíos sociales clave. Esto significa ir más allá de "corregir" las fallas del mercado o "nivelar el campo de juego", y en su lugar "inclinarse" el campo de juego haciendo inversiones estratégicas que aborden ciertas "misiones". Éstas podrían estar relacionados con áreas como la desigualdad, el cambio climático o los desafíos del envejecimiento de la población.¹⁰⁰

Mientras que a lo largo de la historia las funciones tradicionales desempeñadas por los organismos nacionales de desarrollo han sido el desarrollo básico del capital y los préstamos anticíclicos durante una recesión, con el tiempo varios organismos nacionales de desarrollo han asumido también funciones de capital riesgo y roles orientados a su misión. En países **como China, Alemania y Brasil**, los organismos nacionales de inversión han ocupado un lugar central a la hora de hacer frente a los principales retos sociales y medioambientales del siglo XXI.¹⁰¹ Al dirigir la inversión hacia la superación de los principales retos, estos bancos no sólo están corrigiendo las "deficiencias del mercado", sino que están creando y configurando activamente los mercados y orientando la dirección de la actividad económica.

Por ejemplo, mientras que inicialmente los préstamos del KfW se centraban en la reconstrucción de la Alemania de la posguerra, hoy en día todas las inversiones deben contribuir a por lo menos una de las tres misiones preestablecidas, o "megatendencias":

- **El cambio climático y el medio ambiente:** El KfW financia medidas de apoyo a las energías renovables, mejora de la eficiencia energética, protección de la biodiversidad y prevención y/o reducción de la contaminación ambiental. Para hacer frente a la especial importancia de este área, el KfW ha establecido un índice de compromiso medioambiental del 35% del volumen total de negocios de promoción. El KfW ha desempeñado un papel decisivo en la ecologización sistémica de la economía alemana a través de la política "Energiewende", cuyo objetivo es

combatir el cambio climático, eliminar la energía nuclear, mejorar la seguridad energética mediante la sustitución de los combustibles fósiles importados por fuentes renovables y aumentar la eficiencia energética. El "Plan de Acción para la Transición Energética" del KfW fue lanzado en 2011 y ha invertido más de 100.000 millones de euros hasta finales de 2016.

- **Globalización y progreso tecnológico:** El KfW contribuye a reforzar la competitividad internacional de las empresas alemanas mediante la concesión de créditos, entre otros, en los siguientes ámbitos: investigación e innovación, proyectos para asegurar el suministro de materias primas en Alemania, e infraestructura y transporte.

- Cambio demográfico: El objetivo del KfW es abordar las consecuencias de la disminución y el envejecimiento de la población, incluyendo las siguientes áreas de interés: infraestructuras adecuadas a la edad, formación profesional y continua, política familiar y cuidado de los niños, así como sucesión empresarial.

3.2.5. Relación con el sector financiero en general

Una cuestión importante se refiere a la forma en que los NIBs interactúan con el sector financiero en sentido amplio. Mientras que algunos conceden préstamos directamente a los clientes (especialmente en el caso de grandes inversiones), muchos de ellos utilizan el modelo de mediación de préstamos ("on lending"). Esto ocurre cuando el NIB no presta directamente a los clientes, sino que proporciona financiación con descuento a intermediarios del sector financiero privado, como son los bancos comerciales (y, en el caso de las inversiones de capital, a los fondos de capital privado), que a su vez prestan dinero a los clientes. Este modelo funciona transfiriendo los bajos costos de los préstamos públicos a los bancos para hacer más atractivos los préstamos a ciertos tipos de actividades.

El modelo de subpréstamo es ampliamente utilizado por los NIBs, como el KfW, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Nórdico de Inversiones, para conceder préstamos a las PYMEs, y ofrece una serie de ventajas. Lo que es más importante, permite al NIB utilizar las redes de sucursales existentes y la capacidad de los intermediarios del sector privado, lo que permite una rápida implementación a escala.

Sin embargo, el modelo de subpréstamos está sujeto a una serie de limitaciones que pueden limitar la capacidad del NIB para desempeñar un papel transformador si se adopta en el Reino Unido. En primer lugar, dado que el dinero es fungible, el modelo de subpréstamos significa que es difícil demostrar que los intermediarios han utilizado el dinero de la manera prevista. El intermediario puede simplemente declarar que ciertos préstamos serán financiados por el NIB, incluso si hubiera proporcionado estos préstamos sin el financiamiento del NIB, e incluso si el apoyo del NIB se hubiera utilizado realmente para otros fines. Esto es potencialmente problemático, ya que el modelo de subpréstamos proporciona efectivamente un subsidio a los intermediarios del sector privado con la esperanza de que lo utilicen para apoyar ciertas actividades deseadas (por ejemplo, los préstamos a las PYMEs). Si esto es difícil de controlar en la práctica, entonces la financiación del NIB puede acabar promoviendo actividades indeseables

(por ejemplo, apoyando otros tipos de préstamos o incrementando los dividendos de los accionistas).

Además, el mecanismo de transmisión del modelo de subpréstamos es de naturaleza similar al Plan de Financiación de Préstamos (el FLS), que fue introducido por el Banco de Inglaterra en 2012 para tratar de estimular los préstamos a los hogares y las empresas. En el marco del plan FLS, se permitió a los bancos y sociedades de crédito hipotecario obtener préstamos del Banco de Inglaterra a tipos de interés baratos, y se esperaba que esto aumentara la disponibilidad de préstamos comerciales e hipotecas.¹⁰³ Sin embargo, el impacto de esta financiación de préstamos fue mixto: los préstamos bancarios a las empresas no aumentaron mucho, mientras que los temores de que el esquema alimentara el préstamo hipotecario insostenible llevaron a que se redujera en 2013.¹⁰⁴ Por último, el uso del modelo de subpréstamos puede hacer más difícil que el NIB conceda préstamos anticíclicos, ya que los bancos privados tienden a recortar los préstamos durante las fases de desaceleración económica y pueden no estar dispuestos a conceder préstamos durante los momentos en los que más se necesitan.

Muchos de estos problemas son menos problemáticos en países como Alemania, donde el KfW utiliza el modelo de subpréstamos para los préstamos a las PYMEs, ya que el sector de la banca minorista está compuesto en gran medida por bancos públicos y cooperativos. Estos bancos tienen un mandato de interés público y tienden a centrar más sus préstamos en la economía real, y como no son propiedad de los accionistas, la financiación no puede utilizarse para apoyar los dividendos de los accionistas. Pero en el contexto del Reino Unido, donde el sector de la banca minorista está dominado actualmente por cinco grandes bancos propiedad de accionistas (que ya reciben un importante "subsidio por ser demasiado grandes para quebrar"), depender del modelo de subpréstamos puede limitar gravemente la eficacia de las intervenciones del Banco Nacional de Inversiones.

Por lo tanto, existe la oportunidad de utilizar el NBI como una herramienta para promover un cambio estructural más amplio en el sector financiero, por ejemplo, utilizando los subpréstamos como una herramienta para el crecimiento de los bancos con características deseables que deben promoverse (por ejemplo, el Banco Postal).

3.2.6. Instrumentos financieros

La actividad principal de los NIBs es la utilización de instrumentos financieros reembolsables (como la deuda y los títulos de renta variable). Aunque los bancos nacionales de inversión no suelen maximizar los beneficios, deben gestionar un balance y, por lo tanto, asegurarse de que están invirtiendo con prudencia. Esto significa que los proyectos en los que invierte deben ser 'bancables', es decir, debe esperarse que generen flujos de ingresos futuros que puedan utilizarse para reembolsar la financiación. Por lo tanto, el NIB no debe ser visto como un sustituto del Gobierno en el gasto público.

Para cumplir un mandato amplio, los NIBs suelen disponer de una amplia gama de instrumentos financieros, tanto de deuda como de capital, adaptados a las diferentes áreas del panorama de

riesgo. Por ejemplo, las inversiones en capital pueden ser adecuadas para empresas innovadoras de mayor riesgo, mientras que los instrumentos de deuda, como los préstamos a largo plazo, pueden ser mejores para ampliar actividades de bajo riesgo. Esto les permite invertir a lo largo de todo el ciclo de vida del negocio, desde la fase inicial hasta el suministro de financiación permanente a largo plazo para las empresas establecidas. Por lo general, la financiación se proporciona en condiciones más favorables que los proveedores privados, ya que los bancos nacionales de inversión tienden a tener un menor coste de capital que, a su vez, puede repercutir en los prestatarios. Esto puede venir en forma de tipos de interés más bajos, horizontes de préstamos más largos o una combinación de ambos.

Algunos NIBs crean programas que se centran en cuestiones concretas, muchas de las cuales ayudan a abordar los principales desafíos de la sociedad. Estos programas ofrecen a los clientes préstamos que cumplen ciertos criterios, a menudo con condiciones ventajosas. Además de las operaciones de préstamo, muchos NIBs ofrecen servicios de asesoría tales como planificación estratégica, desarrollo de capacidades y programas de capacitación que ayudan a crear proyectos financiables que de otra manera no se llevarían a cabo.

3.2.7. Financiación

Hay muchas maneras diferentes en que los NIBs pueden financiar sus inversiones, incluyendo recaudación de dinero en los mercados de capitales nacionales o internacionales, la obtención de préstamos de otras instituciones financieras, el uso de los beneficios de las inversiones, la recepción de asignaciones presupuestarias del Tesoro, la gestión de los fondos públicos y la gestión de la deuda pública, la gestión de fondos de pensiones o de la Seguridad Social, o de forma endógena a través de la creación de dinero. La mayoría de los NIBs no son instituciones que aceptan depósitos y, por lo tanto, no suelen crear dinero al conceder préstamos (es decir, sus préstamos no crean nuevos depósitos bancarios, como ocurre en el caso de los bancos comerciales que aceptan depósitos ¹⁰⁵

La evidencia sugiere que las fuentes de financiación pueden tener un impacto en la capacidad de los NIBs para cumplir con éxito sus mandatos, y la fuente de financiación más apropiada variará dependiendo de las circunstancias específicas de cada país. En este caso, se deben considerar varios factores. En primer lugar, las fuentes de financiación deben ser estables y estar disponibles en la escala necesaria para alcanzar el nivel de inversión deseado. Si una fuente de financiación resulta ser volátil o inestable, o vulnerable a presiones políticas, puede perjudicar seriamente la capacidad del NIB para cumplir su mandato.

El caso del BNDES de Brasil es un ejemplo: tras el juicio político de la ex presidenta Dilma Rousseff en julio de 2016, se formó un nuevo gobierno, se nombró un nuevo equipo de liderazgo en el BNDES y se implementó una nueva estrategia. Se le pidió al BNDES que hiciera un reembolso imprevisto del dinero que había tomado prestado del Tesoro Nacional, comenzando con 100.000 millones de R\$ (US\$ 30.000 millones) en diciembre de 2016. Esta transferencia, compuesta por 40.000 millones en valores y 60.000 millones en efectivo, se justificó por el deseo político de reducir la deuda nacional global de Brasil. Este pago anticipado

equivale al 19% del monto total que el BNDES debe al Tesoro y a más del 120% de los desembolsos del banco en 2016.¹⁰⁷

Una segunda consideración es si las diferentes fuentes de financiación pueden afectar al apetito de riesgo del NIB y su capacidad para invertir en proyectos de mayor riesgo pero potencialmente de mayor impacto. Existen pruebas de que las fuentes de financiación que se basan en gran medida en el ahorro de los hogares, como el ahorro postal en el caso de la Cassa Depositi e Prestiti de Italia, ejercen presión política para minimizar la asunción de riesgos y, por lo tanto, reducir la inversión en innovación radical. Del mismo modo, una dependencia excesiva de los mercados de capital puede llevar a que las decisiones de préstamo se vean influenciadas por las metodologías utilizadas por las agencias de calificación para asignar calificaciones crediticias.

4. EL BANCO POSTAL (The Post Bank): ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

La idea de un Banco Postal ha existido durante siglos. Pero en las últimas décadas, el uso cada vez mayor de las tecnologías de comunicación digital ha obligado a los operadores postales a reconsiderar su estrategia comercial general y a diversificar las ofertas de productos. Como resultado, muchos operadores postales han decidido aprovechar su marca y red de sucursales y proporcionar una mayor gama de servicios financieros. En la actualidad, de una población adulta global de aproximadamente 5.400 millones de personas en todo el mundo, 1.500 millones, el 28%, tienen acceso a algún tipo de servicio financiero a través de un operador postal. Entre estos, mil millones de personas, o el 19% de los adultos del mundo, tienen una cuenta corriente o de ahorros en una oficina de correos-¹⁰⁹

El Reino Unido también tiene una larga tradición de banca postal. Estableció el primer banco de ahorros postal en 1861, y en 1968 el gobierno lanzó Girobank, un nuevo banco administrado por la Oficina de Correos (Post Office) que ofrece servicios bancarios básicos simples y baratos, principalmente para personas sin una cuenta bancaria, que a mediados de los años sesenta representaba el 75% de la población adulta.¹¹⁰ Girobank fue privatizado en 1990, pero durante su existencia fue ampliamente reconocido por agitar el mercado bancario del Reino Unido, lo que obligó a los competidores a innovar y responder a las necesidades del mercado masivo.

Hoy, algunos de los ejemplos más exitosos de los bancos de correos son:

- **Japan Post Bank:** Establecido en 2006 como parte de la reorganización de la Japan Post. Japan Post Bank ofrece servicios financieros principalmente para individuos a través de una red que comprende 234 sucursales y aproximadamente 24.000 oficinas postales en todo el país.¹¹¹
- **La Banque Postale:** Establecida en 2006 como subsidiaria de La Poste, el servicio postal francés. Desde su establecimiento, La Banque Postale ha agregado una serie de especializaciones en actividades de banca minorista, seguros y gestión de activos.
- **Kiwibank:** Establecida en 2002, Kiwibank es una filial de New Zealand Post Limited. Kiwibank ofrece una amplia gama de servicios bancarios a través de las oficinas postales y sus propias sucursales.

Estos y otros ejemplos de todo el mundo muestran que los bancos postales pueden ser un jugador exitoso e innovador en el sector bancario, capitalizando activos importantes, tales como una marca fuerte y una extensa red de sucursales.

Además de los beneficios generales que una un **stakebank** (banco de sectores sociales interesados) podría aportar al Reino Unido, como se describe en la sección 4, un nuevo banco postal estaría bien situado para ofrecer una serie de beneficios adicionales:

- **Promover la inclusión financiera:** Múltiples estudios recientes han demostrado que los Bancos de correos son comparativamente mejores que las instituciones financieras tradicionales al proporcionar cuentas de servicios financieros a las personas que tienen más

probabilidades de ser excluidas financieramente, como los pobres, los menos educados y los que están fuera del mercado de trabajo. ^{112 113}.

- **Reconstrucción de la confianza en la banca:** La percepción pública de los bancos en el Reino Unido es muy negativa en comparación con otros sectores. La crisis financiera mundial, junto con los excesos y escándalos actuales, ha llevado a una mayor desconfianza hacia los bancos. En contraste, la oficina de correos generalmente es muy apreciada por el público. Una encuesta reciente mostró que la oficina de correos es la segunda marca más fiable para los británicos. ¹¹⁴
- **Mantener la banca básica de sucursales como servicio público:** Muchos clientes confían en su sucursal local para los servicios bancarios. Sin embargo, como los bancos comerciales se están retirando rápidamente de la calle principal, estos clientes corren el riesgo de ser excluidos del sistema financiero. ¹¹⁵ Dado que la red de sucursales de la Oficina Postal es necesaria para los servicios postales, el costo marginal asociado con las sucursales de un Banco Postal es mucho más pequeño que para los bancos comerciales. Además, muchas empresas visitan la oficina de correos para obtener dinero en efectivo o servicios de correo, por lo que un banco de correos estaría en una buena posición para atraer nuevos clientes.
- **Promover un cambio de comportamiento positivo en el sector bancario:** Le sector bancario del Reino Unido se ha visto afectado por repetidos escándalos, y los clientes de las PYMEs, en particular, han sufrido un pésimo trato. La oferta directa de servicios financieros básicos por parte de un banco de correos a hogares y empresas puede actuar como una herramienta poderosa para establecer una base de mercado y exigir un nivel mínimo de servicio y protección al consumidor. Además, la competencia de sus productos ayudaría a crear un elemento disuasivo para los productos abusivos en el mercado al actuar como un ancla de mercado y servir como un punto de comparación para productos más complejos. ¹¹⁶
- **Poner a las oficinas de correos en una posición financiera sostenible:** Si un banco de correos puede ser financieramente sostenible, esto debería eliminar la necesidad de un subsidio anual continuo para este servicio y ponerlo en una posición sostenible para el futuro.

En las siguientes secciones, describimos una serie de recomendaciones relacionadas con el diseño del banco de correos. ¹¹⁷

4.1. Organización institucional y modelo de negocio

En todo el mundo, los bancos postales han adoptado diversas formas institucionales, que van desde la integración completa dentro de la oficina de correos hasta la separación completa entre las entidades de servicios postales y de servicios financieros. Según la Unión Postal Universal, los operadores postales de todo el mundo suelen adoptar una de las siguientes formas: ¹¹⁸

- **Integración completa.** Donde la entidad de servicios financieros postales es un departamento o una dirección del operador postal. La alta dirección del operador postal supervisa tanto los servicios financieros como los no financieros, y los procesos están muy integrados. Este es el modelo más común, con el 76% de los operadores postales que lo utilizan para proporcionar servicios financieros. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que muy pocos de estos operan como bancos de pleno derecho y, en cambio, ofrecen solo una gama limitada de servicios financieros, como manejo de efectivo, pagos y ahorros.
- **Subsidiaria.** Donde se escinde la entidad que ofrece servicios financieros de la que ofrece otros servicios postales para darle mayor independencia y flexibilidad. La entidad de servicios financieros sigue siendo parte del grupo postal, pero tiene su propia administración y contabilidad separada. Los acuerdos de nivel de servicio a menudo se establecen entre la entidad que opera la red y la entidad que ofrece los servicios financieros. La mayoría de las veces, el personal postal y las sucursales postales pertenecen a la entidad que ofrece los servicios postales físicos (correo, paquetes, etc.) y la entidad de servicios financieros paga una cierta cantidad para utilizar esta red. Este modelo no es particularmente común, pero lo es cada vez más, ya que casi el 12% de los operadores postales lo utilizan, en comparación con menos del 10% hace cuatro años. ¹¹⁹
- **Dispersión.** Este modelo es un híbrido entre los dos modelos anteriores. Algunos operadores postales han decidido separar su oferta de servicios financieros en una entidad legal separada y establecer acuerdos de nivel de servicio con la entidad que ofrece los servicios financieros.
- **Empresa conjunta (joint-venture).** Donde el operador postal establece una empresa conjunta con un banco. o una institución financiera regulada para ofrecer servicios financieros a través de la red postal.

En la actualidad, los servicios financieros se proporcionan por la Oficina de correos a través de Post Office Money, que ofrece una gama de productos y servicios que incluyen hipotecas, tarjetas de crédito, seguros y servicios de cambio a clientes en las oficinas de correos y en la red, bajo un modelo de 'joint-venture' con el Banco de Irlanda y otros socios comerciales. Estos socios son los siguientes:

- **Banca:** En 2004, la Oficina de Correos lanzó una empresa conjunta con el Banco de Irlanda (Midasgrange Ltd). En 2012, el Banco de Irlanda compró la participación de la Oficina de Correos en esta empresa conjunta por 3 millones de libras y se creó una relación contractual entre las dos organizaciones hasta el 2023. Según el nuevo acuerdo, el Banco de Irlanda es responsable del desarrollo de productos y de entrega mientras que la Oficina de correos tiene la responsabilidad principal de las ventas de productos y marketing, y de garantizar que todas las interacciones con los clientes cumplan con los valores de la Post Office. Además, la oficina de correos también se ha asociado con J.P. Morgan Europe Ltd para ofrecer una cuenta con tarjeta de correos diseñada especialmente para personas sin una cuenta bancaria.

- **Seguros:** El Servicio Postal compró recientemente la participación del Banco de Irlanda en el Reino Unido en su sociedad de seguros conjunta, y la incorporó a su filial de la Post Office Management Services Limited, que opera ese negocio junto con sus actividades de seguro de viaje ya existente.
- **Servicios de divisas:** La oficina de correos tiene una empresa conjunta con el Banco de Irlanda, denominada First Rate Exchange Services Holdings Limited, que suministra divisas en el Reino Unido.

Sin embargo, se reconoce ampliamente que la asociación con el Bank of Ireland UK ya no es adecuada.¹²⁰ El Bank of Ireland UK está en proceso de liquidar su Great Britain Business Banking y los negocios de la banca corporativa y todavía tiene problemas legales en relación con la crisis financiera. Además, no está tomando medidas proactivas para diseñar nuevos productos innovadores y evitar la competencia de los nuevos bancos. De hecho, el 11 de marzo de 2019, la Post Office anunció que después de una decisión del Banco de Irlanda, cerraría todas sus cuentas corrientes del Post Office Money retiraría este producto por completo.

Bajo el modelo de asociación actual, la capacidad de la oficina de correos para maximizar el potencial de sus activos para generar crecimiento en los servicios financieros depende de las capacidades y la disposición del socio. Pero está claro que el Bank of Ireland UK no está bien posicionado para generar crecimiento y expansión en el Reino Unido, lo que significa que la Oficina de Correos no está alcanzando su potencial en servicios financieros.

Además, el Bank of Ireland UK es un gran banco privado con “incentivos” similares a los otros grandes bancos del Reino Unido. Como tal, no es capaz de abordar los problemas del sector bancario, como se describe en la sección 3. Dado que la oficina de correos es un activo público, es importante que los servicios financieros ofrecidos a través de su marca y de su red sirvan al interés público. La asociación con el Banco de Irlanda, por lo tanto, se asemeja a una oportunidad perdida para impulsar un cambio positivo en el sector bancario del Reino Unido.

Por lo tanto, **recomendamos que se ponga fin a la asociación con el Bank of Ireland UK y que se establezca un nuevo Post Bank** con un equipo de gestión independiente y una contabilidad separada, y que se le otorgue su propio capital. Para abordar los problemas estructurales del sector bancario del Reino Unido que se identificaron en la sección 3, **consideramos que Post Bank debe establecerse como un banco de pleno derecho con una licencia bancaria formal y la capacidad de otorgar crédito.**

También **recomendamos que el nuevo Post Bank se configure con una estructura descentralizada**, con préstamos y toma de decisiones delegadas a subentidades centradas en geografías específicas. Como se describe en la sección 3.1, hay pruebas sólidas de que los bancos con un fuerte enfoque local mantienen un conocimiento íntimo de la población local y de la economía local, y son mejores que los bancos comerciales para buscar y asimilar la información necesaria para evaluar de manera integral las perspectivas de las empresas. A menudo descrito como banca de relaciones (o de proximidad), este enfoque mejora la asimetría de la información, lo que hace que los préstamos a las PYMES no sean atractivos para los bancos más grandes, donde el impulso hacia la eficiencia y el control de los procesos conduce a

sistemas centralizados de calificación crediticia que se vuelven ciegos a las condiciones regionales, locales y específicas de la empresa.

Al tener unidades que lo prestan en su área local, los bancos enfocados localmente también crean riqueza regionalmente en lugar de reforzar los desequilibrios geográficos de préstamos existentes. Esto contribuye a un mayor acceso a la financiación en áreas que están mal atendidas por los bancos comerciales, especialmente relevantes para el contexto actual del Reino Unido, ya que los bancos comerciales se están retirando rápidamente de las áreas rurales. Esto también es importante en el contexto de una estrategia industrial destinada a reequilibrar las desigualdades regionales extremas del Reino Unido. En ausencia de una estructura descentralizada en la que las unidades regionales estén obligadas a concentrarse en los préstamos dentro de su región local, es probable que un banco enfocado a nivel nacional "elija" el negocio más rentable en las regiones más rentables, reforzando en lugar de reducir las inversiones regionales.

Si cierto nivel de descentralización es claramente deseable: la pregunta es qué forma debe tomar esto. Aquí, los dos problemas clave de diseño son la estructura legal y funcional del banco descentralizado y la escala geográfica en la que se descentralizan las actividades.

4.1.1. Estructura legal y funcional

Algunos bancos públicos de éxito, como el Sparkassen alemán, operan como una red de bancos locales legalmente separados que administran sus propios balances separados, pero que logran economías de escala mediante la puesta en común de ciertas funciones centrales (como Soporte de TI y back office) y operan con un fondo de garantía mutua que comparte el riesgo entre los bancos miembros.

Otros bancos con enfoque local, como el Handelsbanken de Suecia, emplean un modelo de descentralización que no implica una separación legal. Esto implica estructurar el banco en torno a los principios de subsidiariedad (es decir, transferir la toma de decisiones lo más cerca posible del cliente) y la separación de las sucursales con autonomía.

ESTUDIO DE CASO 1: LAS SPARKASSEN ALEMANAS

Las Sparkassen es una red de cajas de ahorros públicas que operan en toda Alemania. Hay un total de 396 Sparkassen, lo que equivale a un banco por cada 210,000 personas.

¹²¹ Las Sparkassen tienen una participación del 37% en el mercado bancario minorista, y una participación de mercado del 28% en préstamos a empresas locales. ¹²²

Las Sparkassen tienen un mandato de servicio público, pero no son controladas por el gobierno local o nacional. El mandato de servicio público está consagrado dentro del sector de las cajas de ahorros alemanas por las leyes federales y estatales que

establecen los requisitos para usar el nombre "Sparkasse". Esto incluye promover el ahorro y la inclusión financiera, establecer qué se puede hacer con los beneficios y centrarse en apoyar a las PYMES. Las actividades en las que las cajas de ahorro no pueden participar, tales como las operaciones de comercio de alta frecuencia en mercados financieros, también están establecidas en las leyes estatales de cajas de ahorro. Cada banco incorpora explícitamente su misión social en sus estatutos. De manera crucial, las Sparkassen operan de acuerdo con el "principio regional", según el cual cada Sparkasse sólo debe prestar dentro de un área regional definida.

Las Sparkassen son "instituciones de derecho público", que es una categoría legal que no existe en la legislación del Reino Unido. Sin embargo, es similar a la propiedad de una fundación, ya que las instituciones tienen fundaciones (generalmente los municipios locales) pero no acceden a la propiedad del capital. Esa estructura de propiedad fue elegida para proteger a los bancos de los inversores que los compran y los desvían de sus mandatos sociales. Si bien los municipios suelen ser los gestores de las fundaciones, no tienen poder para vender el banco o distribuir ganancias. Además, los municipios no son los únicos fideicomisarios, hay otros actores locales que forman parte de los consejos de supervisión. Esta junta está encargada de garantizar que el banco cumpla con su mandato público, tal como se establece en la ley estatal de cajas de ahorros aplicable.

Las Sparkassen operan como una red, compartiendo los costes de TIC y de administración y operando con un Fondo de Garantía de Cajas de Ahorros que comparte el riesgo entre sus miembros. Esto significa que si una caja de ahorros tiene problemas, puede solicitar el acceso al fondo de garantía para obtener apoyo financiero, y así mutualizar el riesgo en toda la red.

ESTUDIO DE CASO 2: EI HANDELSBANKEN

El Handelsbanken es un banco sueco que es famoso por su forma descentralizada de trabajo y su fuerte presencia local. La estructura geográfica del Handelsbanken garantiza que la toma de decisiones esté estrictamente descentralizada hacia la sucursal local. Cada sucursal del Handelsbanken está dirigida por un gerente que es responsable de todas las operaciones en el área de su sucursal. Los gerentes de sucursal asignan personal y organizan sus sucursales de acuerdo con el negocio que la sucursal elige hacer en su mercado local. En la mayoría de los casos, el gerente de la sucursal también vive en la ciudad local y está muy involucrado en la comunidad en la que trabaja, brindando un valioso conocimiento del mercado local. ¹²³

La sucursal local toma todas las decisiones de crédito para los clientes en su área geográfica. Cuando hay un número suficiente de sucursales en un área geográfica más grande, el Handelsbanken establece un banco regional. El Handelsbanken tiene recursos administrativos conjuntos, experiencia regional y especialistas para apoyar el

negocio de las sucursales. Las operaciones del Handelsbanken en el Reino Unido, se dividieron en 5 bancos regionales, y cada uno de ellos está dirigido por un jefe de banco regional. Cada banco regional es supervisado como un centro con beneficios independiente, tiene su propio equipo directivo y todos los ingresos y gastos se asignan a las sucursales locales individuales. Sin embargo, estrictamente hablando, no es un banco independiente, sino una unidad operativa del Handelsbanken, que sigue siendo un solo banco. El Handelsbanken ha tenido el nivel más alto de satisfacción del cliente en el mercado bancario británico durante diez años consecutivos, según la encuesta ESPI.¹²⁴

Crear una red de bancos locales legalmente separados puede ofrecer mayores beneficios en términos de resistencia del sistema financiero. Existe evidencia de que un sistema bancario más modular, caracterizado por múltiples bancos más pequeños que están separados pero conectados en redes, puede ser más resistente a los choques que un sistema dominado por un número menor de bancos más grandes.¹²⁵ Sin embargo, esto debe compararse con el coste y aspectos prácticos de la creación de un gran número de bancos independientes. En lugares donde existen tales redes, como Alemania, estos bancos se han construido durante muchos siglos y están integrados en un entorno legal, económico y cultural específico. Sin una historia reciente de tales instituciones en el Reino Unido, intentar establecer muchos bancos separados a la vez puede resultar poco práctico.

Además, como se analiza en la sección 3.1, en un país tan desequilibrado a nivel regional como el Reino Unido, un modelo de banca totalmente localizada puede terminar exacerbando los desequilibrios regionales existentes. Esto se debe a que los bancos en áreas más desfavorecidas atraerán menos depósitos y probablemente serían menos capaces de generar ganancias y expandirse, mientras que los bancos en áreas más prósperas probablemente serían más rentables.

Por lo tanto, **recomendamos que el Post Bank se establezca como una entidad legal única, pero que esté estructurada en una serie de bancos / oficinas regionales** que tengan un alto grado de independencia. Cada entidad regional tendrá la tarea de supervisar todas las sucursales de Post Bank en un área geográfica definida, y se le pedirá que presente cuentas separadas y establezca sus propios consejos regionales. Se debe establecer una sede central fuera de Londres, que se hará responsable de proporcionar servicios de soporte central, como TI, marketing, cumplimiento normativo, acceso al sistema de pagos y una función de tesorería.

Este modelo, que combina la financiación centralizada con la toma de decisiones descentralizada, debería permitir que los depósitos en las regiones más prósperas se utilicen para respaldar los préstamos en las regiones más desfavorecidas, ayudando así al reequilibrio regional. Sin embargo, **lograr esto significa que el Banco de Correos recibe un fuerte mandato para promover el reequilibrio regional**. Sin este mandato, si la financiación se asigna de manera centralizada y los préstamos individuales se hacen sobre una base puramente comercial, es probable que ello refuerce en lugar de reducir los desequilibrios regionales existentes.

4.1.2. Nivel de descentralización geográfica

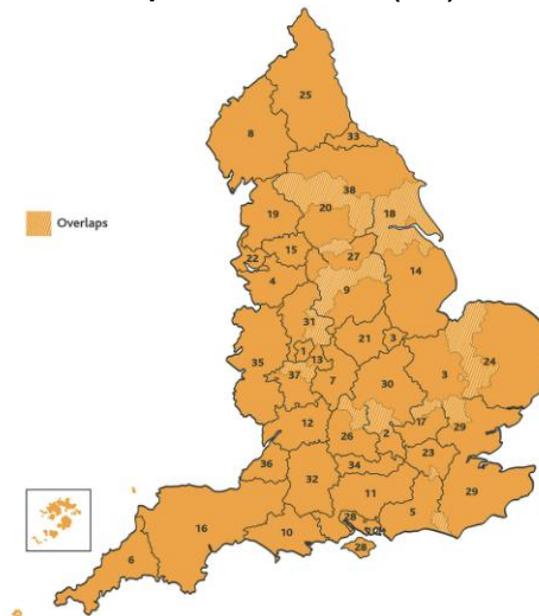
El nivel de descentralización geográfica debe guiarse por tres criterios. En primer lugar, cada unidad debe ser lo suficientemente grande para ser prácticamente viable, pero no demasiado grande para que no pueda atender las necesidades de las comunidades locales. En segundo lugar, deben estar alineados de manera apropiada con los mercados domésticos y de negocios locales (es decir, los centros dentro de cada área deben compartir características económicas comunes). Finalmente, las sucursales deberían responder al enfoque adoptado para las políticas regionales.

Dado que este último criterio es un tema descentralizado, recomendamos que el grado de descentralización geográfica del Post Bank dentro de Escocia, Gales e Irlanda del Norte sea un asunto que deben decidir las administraciones descentralizadas. La siguiente discusión se refiere a lo que es un nivel apropiado de descentralización para el Post Bank en Inglaterra.

Una posible base para determinar el grado de descentralización geográfica es organizar el Post Bank regionalmente, con una subunidad diferente para cada una de las nueve regiones de Inglaterra. Sin embargo, con poblaciones entre 3 millones a 9 millones, es probable que estas unidades sean demasiado grandes para cosechar los beneficios de una banca local. Tampoco hay una clara política regional. Hasta 2010, las Agencias de Desarrollo Regional (RDA) operaban a esta escala en Inglaterra, sin embargo, fueron abolidas por el gobierno de coalición en 2010.

Otra opción para determinar el grado de descentralización geográfica son las áreas de la Asociación de Empresas Locales (LEP). Estos organismos locales se introdujeron en 2011 en reemplazo de las RDA para ayudar a determinar las prioridades económicas locales y liderar el crecimiento económico y la creación de empleos dentro de su área. Hay 38 áreas LEP en Inglaterra, que corresponden a una por cada 1,5 millones de personas

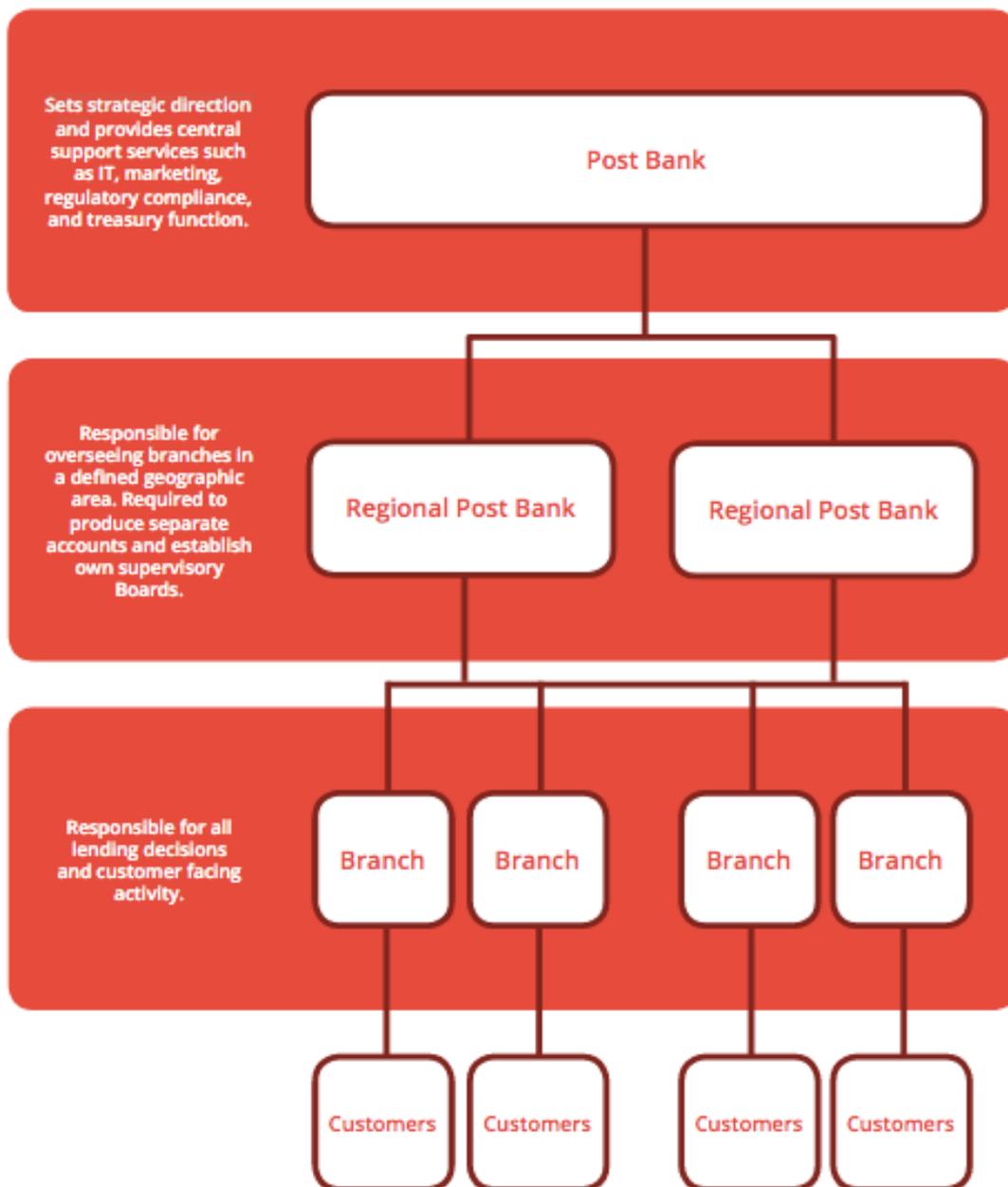
Figura 7 Mapa de Asociaciones Empresariales Locales (LEP) en toda Inglaterra



Fuente: las áreas LEP Network 126

Las áreas LEP representan una escala más sensata para establecer las oficinas regionales. Además, como los LEP son asociaciones entre las autoridades locales y las empresas, también están mejor alineadas con los mercados comerciales locales y la formulación de políticas regionales. Sin embargo, el enfoque del Partido Laborista a la política regional todavía está en desarrollo, y aún no está claro si los LEP continuarían bajo un gobierno laborista. Por eso es importante que la decisión final sobre el grado de descentralización geográfica esté alineada con el pensamiento laborista en este asunto. La decisión final también debe estar sujeta a una consulta importante para brindar a los sectores sociales interesados la oportunidad de participar en el proceso. La estructura organizativa global prevista para el Banco Postal se ilustra en la Figura 8.

Figura 8 Estructura de la nueva dirección estratégica de Post Bank



- Establece una dirección estratégica y proporciona servicios de soporte central como TI, mercadotecnia, cumplimiento normativo y función de tesorería
- Banco de correos
- Responsable de supervisar sucursales en un área geográfica definida. Requerido para producir cuentas separadas y establecer juntas de supervisión propias
- Regional Post Bank Regional Post Bank
- Responsable de todas las decisiones de préstamos y la actividad de atención al cliente
- Sucursal Sucursal Sucursal Sucursal
- Clientes Clientes Clientes Clientes

Nota: La red de sucursales de la Oficina de correos se trata más adelante en la sección 4.5

4.2. Mandato

Para obtener los beneficios que se asocian con bancos públicos con éxito en otros lugares, como se describe en la sección 3.1, es importante que se otorgue a Post Bank un mandato explícito de servicio público. Esto asegurará que Post Bank ayude a resolver los problemas con el sector bancario del Reino Unido que se identificaron en la sección 3, además de obtener una rentabilidad financiera.

En Alemania, el mandato de servicio público está consagrado dentro del sector de las cajas de ahorros alemanas por las leyes federales y estatales que establecen los requisitos para usar el nombre "Sparkasse". Esto incluye objetivos tales como promover el ahorro y la inclusión financiera, establecer qué se puede hacer con los beneficios y un enfoque en el apoyo a las PYMES. Las actividades en las que los bancos de ahorro no pueden participar, tales como las operaciones por cuenta propia en mercados financieros, también están establecidas en las leyes estatales de las cajas de ahorro. Además, cada banco incorpora su misión social explícitamente en sus propios estatutos.

A la luz de esto, **recomendamos que el nuevo Banco de correos reciba un mandato de servicio público**, consagrado en la legislación básica y en sus Estatutos, para proporcionar servicios financieros de acuerdo con a los siguientes principios: ¹²⁷

- proporcionar acceso a servicios básicos de banca minorista a todos los ciudadanos, independientemente de sus ingresos, riqueza o estatus social;
- restringir sus actividades a servicios básicos de banca minorista, servicios de viaje y divisas, y seguros (1)

(1) Reconocemos que existen muchas definiciones diferentes de lo que constituye "servicios básicos de banca minorista". Para el Banco Postal, recomendamos que los servicios básicos de banca minorista se correspondan con aquellas actividades que pueden llevarse a cabo dentro de las entidades de acceso restringido, tal como se define en la Ley de Reforma Bancaria de Servicios Financieros de 2013. Esto incluye la captación de depósitos minoristas y de pequeñas

empresas; actividades de captación de depósitos para grandes corporaciones; préstamos a particulares y sociedades; transacciones con bancos centrales; financiación del comercio; y servicios de pago.

- proporcionar acceso a productos financieros en términos justos y asequibles;
- apoyar a las PYMES, empresas sociales y empresas públicas a través de la provisión de productos y servicios financieros adecuados, incluido el asesoramiento;
- promover actitudes positivas hacia el ahorro y promover la educación financiera;
- administrar el capital del banco con prudencia;
- contribuir positivamente a la sostenibilidad financiera de la red de oficinas postales; y
- para administrar cualquier ganancia en línea con las obligaciones de participación en los beneficios del banco (que se analiza más adelante en la sección 'Consideraciones financieras')

Además, los bancos / oficinas regionales deberán cumplir los siguientes principios:

- restringir sus actividades a la región geográfica en la que está domiciliado el banco regional
- realizar negocios para promover el desarrollo social y económico inclusivo en el área geográfica de operación.

Estos requisitos deben establecerse en la legislación básica que establezca el Banco de Correos, junto con la estructura regional descentralizada, para garantizar que estos sean aspectos duraderos del modelo del Banco en lugar de estar sujetos a cambios en la administración.

4.3. Titularidad y gobierno

Como se describe en la sección 3.1, una de las razones clave por las que los bancos de sectores sociales interesados (stakeholders) ofrecen mejores resultados que los bancos de accionistas es su titularidad y su estructura de gobierno. Estas cuestiones serán particularmente importantes para el Post Bank, dado su doble objetivo de cumplir con los objetivos de interés público y proporcionar una rentabilidad a la Oficina de correos.

La experiencia internacional sugiere que se deben incluir precauciones cuidadosas en el modelo de propiedad y de gobierno del banco para garantizar que se mantenga centrado en su mandato público. De lo contrario, se podría presionar al banco para que corra riesgos excesivos o reduzca los costes con el fin de maximizar las ganancias, lo que podría repetir muchos de los errores que hemos visto en nuestro sector bancario privado y socavar la sostenibilidad a largo

plazo del Banco Postal (así como su capacidad para proporcionar a la Post Office un flujo de ingresos estable y fiables. Hay muchos ejemplos en todo el mundo en los que los bancos públicos han sido presionados para obtener rendimientos a corto plazo, con consecuencias desastrosas.

4.3.1. Opciones

Las opciones para la propiedad del Post Bank deben evaluarse en función de cuatro criterios clave.

En primer lugar, los acuerdos de titularidad deben garantizar que el Post Bank pueda cumplir su mandato de servicio público. Ciertos modelos de propiedad (por ejemplo, el modelo de accionista privado) consagran la supremacía de ciertos objetivos, como la maximización de beneficios, y, por lo tanto, no son adecuados para el Post Bank.

En segundo lugar, los acuerdos de titularidad deben poder proporcionar a la Post Office un flujo de ingresos estable y fiable, de modo que pueda cumplir su mandato de contribuir positivamente a la sostenibilidad financiera de su red de oficinas. Sin embargo, es importante que esto no tenga que ser en forma de pagos de dividendos otorgados a la propiedad. De hecho, hay buenas razones por las que depender de los dividendos puede no proporcionar el flujo de ingresos constante y fiable que requiere la Post Office. La rentabilidad de los bancos puede ser volátil y, a menudo, es vulnerable a los cambios en el ciclo económico. Por lo tanto, consideramos que bajo cualquier modelo de propiedad, los acuerdos financieros entre el Post Bank y la Post Office no deben estar únicamente vinculados a la rentabilidad. En su lugar, al Post Bank se le debe exigir que pague un 'pago de acceso' fijo a la Post Office cada año, lo cual sería suficiente para cubrir el uso de los activos de la Post Office (red de sucursales, marca, etc.) y garantizar que la Post Office esté sustentada sobre una base financiera sostenible. Este pago de acceso sería un costo operativo fijo para el Post Bank, proporcionando el flujo de ingresos constante y fiable que requiere la Post Office. El pago de acceso se calcularía de forma independiente y estaría sujeto a revisión cada tres años.

En tercer lugar, consideramos que los acuerdos de propiedad y gobierno deben garantizar que la Post Office no esté demasiado expuesta a los riesgos en el sector bancario en general. Una de las razones dadas por el gobierno para rechazar una propuesta para la creación de un Post Bank por la Post Bank Coalition en 2009, y más recientemente en su respuesta a la Consulta de la Red de la Oficina de Correos de 2016, fue que introduciría un mayor riesgo en la Balance de la Post Office.^{128 129} Si bien no respaldamos la evaluación del gobierno del caso de un Post Bank, creemos que es importante considerar la exposición de la Post Office a los riesgos en el sector bancario. La propiedad confiere derechos sobre las ganancias del éxito financiero, también implica soportar el riesgo del fracaso financiero. Los bancos pueden tener y tienen dificultades financieras, a veces debido a circunstancias fuera de su control. Si bien no será posible o deseable eliminar completamente la exposición a estos riesgos, creemos que es deseable que los acuerdos de propiedad y gobierno limiten esta exposición dentro de límites razonables.

Finalmente, es importante que el modelo de propiedad incorpore salvaguardas contra futuras privatizaciones. La historia muestra que los gobiernos conservadores avanzan rápidamente para privatizar los nuevos bancos públicos que se crean cada vez que tienen la oportunidad de hacerlo. Girobank, el último banco que fue propiedad de la Oficina de Correos, fue privatizado por Margaret Thatcher en 1990, mientras que la Corporación Financiera Industrial y Comercial se privatizó en 1994. Más recientemente, el gobierno conservador privatizó el Banco de Inversión Verde y ahora está avanzando planes para vender el RBS de nuevo al sector privado. Para que Post Bank sea una institución duradera, es esencial que se introduzcan salvaguardas contra la privatización para evitar que sufra un destino similar. A continuación, evaluamos una gama de posibles modelos de propiedad según estos criterios.

Opción 1: Filial de completa propiedad de la Post Office.

Bajo este modelo, el Post Bank se establecería como una subsidiaria de propiedad total de la Post Office. Si bien el Post Bank sería propiedad de la Post Office (y, a su vez, del gobierno), tendría autonomía para tomar decisiones de forma independiente, libre de la interferencia diaria.

Este fue el modelo recomendado por la CASS Business School en el informe reciente "Preparando un proyecto de Post Bank" y es el modelo utilizado en otros países como Francia y Japón. Si bien este modelo debería permitir al Banco de Correos cumplir su mandato de servicio público y entregar un flujo de ingresos estable y confiable a la Oficina de Correos, consideramos que sin salvaguardas adicionales puede dejar a la Oficina de Correos demasiado expuesta a los riesgos en el sector bancario del Reino Unido. Como propietario final, Oficina de Correos estaría expuesta a la turbulencia del sector financiero y sería responsable de cualquier pérdida financiera.

Sin embargo, consideramos que esta opción significaría que el Banco de Correos sería vulnerable a una futura privatización. En otros países con bancos postales de éxito como Francia y Japón, las actitudes positivas hacia la propiedad pública están más arraigadas culturalmente, por lo tanto el riesgo de privatización es menos preocupante. Sin embargo, si Post Bank se estableció como una subsidiaria de propiedad absoluta de Post Office, un futuro gobierno conservador (como último propietario de Post Bank) podría privatizarlo con relativa facilidad, como sucedió con su precursor, el Girobank. Como se indicó anteriormente, los gobiernos conservadores han privatizado la mayoría de los bancos de propiedad pública que han existido en las últimas décadas.

Opción 2: Propiedad del Estado

Otra opción sería establecer el Post Bank como un Banco Estatal independiente que establecería un acuerdo de asociación con la Oficina de Correos y pagaría un "pago de acceso" anual, como se describe anteriormente. Bajo este modelo, el Post Bank se establecería como una corporación financiera pública y titularidad de un departamento del gobierno, como el Departamento de Negocios, Energía y Estrategia Industrial (BEIS). El partido Laborista ha propuesto un modelo similar para las nuevas Autoridades Regionales de Agua de propiedad pública que planea crear tras la nacionalización de la industria privada del agua.¹³⁰

Este modelo debería permitirle al Post Bank cumplir su mandato de servicio público y entregar un flujo de ingresos estable y fiable. También debería proteger a la Post Office de los riesgos en el sector bancario. Sin embargo, la propiedad estatal significaría que el Post Bank sería vulnerable a la privatización bajo un futuro gobierno conservador.

También hay ejemplos notables en los que los bancos minoristas de propiedad estatal han tenido dificultades. Por ejemplo, los Landesbanken alemanes, que son propiedad de los gobiernos estatales regionales, sufrieron pérdidas considerables durante la crisis financiera a raíz de una estrategia de inversión imprudente. **En los años anteriores a la crisis, el Landesbanken se apartó de su experiencia tradicional para invertir en productos financieros complicados y de alto rendimiento**, como los derivados respaldados por hipotecas, que luego resultaron enormemente sobrevalorados. Muchos Landesbanken tuvieron que ser rescatados por el gobierno federal. En 2018, HSH Nordbank, uno de los siete Landesbanks de Alemania, se vendió a un consorcio de grupos de capital privado de EE. UU. Liderado por Cerebrus, y otro grupo de inversionistas de capital privado está actualmente en proceso de adquirir una participación en NordLB, otro Landesbanken. ¹³¹ ¹³². Estos hechos subrayan lo vulnerables que pueden ser los bancos estatales a la privatización y la interferencia política.

Opción 3: Propiedad cooperativa o mutua

Como se analiza en la sección 3.1, los bancos cooperativos representan una proporción significativa del mercado bancario en muchos países europeos. Son propiedad y están controlados por sus miembros (generalmente sus clientes) sobre la base de un voto por persona, en lugar de por los accionistas, cuyo voto es proporcional a su participación financiera. Los miembros invierten una pequeña cantidad de dinero en la cooperativa para comprar una acción, que no puede intercambiarse entre los miembros o terceros. Además, a diferencia de los accionistas en sociedades anónimas, los miembros de las cooperativas no tienen ningún derecho legal sobre las ganancias generadas por las empresas, ni ninguna participación en la apreciación del valor de la empresa. Las ganancias acumuladas son propiedad de la propia cooperativa. Las mutuas, como las sociedades de vivienda en el Reino Unido, son similares a las cooperativas, aunque los clientes de las mutuas se convierten automáticamente en miembros en lugar de elegir y, a diferencia de los miembros de las cooperativas, por lo general no pueden presentarse a las elecciones al Consejo.

La propiedad cooperativa permitiría un intercambio estable y confiable. El flujo de ingresos se entregará a la oficina de correos y también protegerá a la oficina de correos de riesgos más amplios en el sector bancario. La propiedad cooperativa es una forma de propiedad privada, sin embargo, brindaría garantías contra la privatización total en el sentido de que un futuro gobierno conservador no podría convertirlo en un banco privado propiedad de los accionistas. Sin embargo, es crucial que la propiedad cooperativa no impida que el Post Bank cumpla su mandato de servicio público. Esto se debe a que las cooperativas están legalmente obligadas a operar en beneficio de sus miembros, lo que dificultaría la alineación con un mandato de servicio público más amplio.

Opción 4: Propiedad pública social.

Un enfoque alternativo sería establecer el Banco Postal utilizando el modelo de propiedad pública social. Bajo un modelo de propiedad pública social no hay accionistas; en su lugar, la propiedad la administra una fundación (por ejemplo, "Post Bank Trust Limited") para el beneficio de un propósito definido establecido en sus documentos fundadores. Las fundaciones públicas se rigen por un Consejo de representantes sociales para garantizar que los activos mantenidos en la fundación se administran de acuerdo con su propósito fundacional. Si bien el modelo de fundación pública puede parecer novedoso para un banco del Reino Unido, los bancos fiduciarios tienen una larga tradición en el Reino Unido a través del movimiento de fundaciones de bancos de ahorro¹³³ El modelo de fundación pública también es similar al adoptado por los bancos de interés público en otros países, como las Sparkassen alemanas. A diferencia del Landesbanken alemán de propiedad estatal, las sparkassen se mostraron resistentes durante toda la crisis financiera y no tuvo dificultades.¹³⁴

Tabla 1 Evaluación de diferentes modelos de propiedad

	Subsidiaria de la oficina postal	Propiedad estatal	Propiedad cooperativa/ mutua	Fundaciones públicas
Mandato de servicio público	ok	ok	X	ok
Proporciona oficina postal con ingresos constantes	ok	ok	ok	ok
Limita la exposición financiera de la oficina postal	X	ok	ok	ok
Garantías contra la privatización	X	X	ok	ok

Cuando un banco se crea como una fundación pública, su capital en esencia no tiene dueño. Nadie tiene derecho a reclamar legalmente el capital del banco, lo que dificulta su venta. Mientras que los organismos públicos (por ejemplo, los gobiernos centrales o las autoridades municipales locales) suelen ser designados como fundaciones, no tienen poder para vender el banco. La privatización no es imposible, pero es mucho más difícil, ya que hacerlo requeriría una Ley del Parlamento para cambiar los términos de un activo que no poseía, lo que sería significativamente más controvertido que un gobierno que legisla para disponer de los activos estatales. Además, los representantes públicos suelen sentarse junto a otros sectores sociales

interesados en la Asamblea General (por ejemplo, empleados, clientes, representantes de la industria). En el caso del Post Bank, la junta de representantes se encargaría de garantizar que el banco cumpla con su mandato de servicio público que se establecería en la legislación originaria, como se analiza en la sección 4.2.

La Tabla 1 resume nuestra evaluación de los diferentes modelos de propiedad en relación con criterios establecidos al inicio de esta sección. En general, consideramos que el modelo de fundación pública cumple mejor estos criterios. Permite al Post Bank cumplir su mandato de servicio público; proporciona a la Post Office un flujo de ingresos constantes y fiables a través del pago de acceso anual; garantiza que la oficina de correos no esté expuesta a riesgos indebidos en el sector bancario; y garantiza la sostenibilidad a largo plazo del banco al proporcionar salvaguardas contra futuras privatizaciones.

Por lo tanto, **recomendamos que el Post Bank se establezca bajo un modelo de propiedad pública social en el que la propiedad se mantenga en forma de fundación** para el beneficio público. Se debe establecer un acuerdo de servicios integral y legalmente vinculante entre el Post Bank y la Oficina de Correos, que establecería la relación entre las dos entidades con respecto a temas tales como el acceso a sucursales, el pago de acceso, la marca, etc. Esto es coherente con el modelo de "dispersión" que se analiza en la sección 4.1.

4.3.2. Gobernanza

Bajo el modelo de fundación pública, Consejo de Representantes se encarga de garantizar que el banco cumpla con su mandato de servicio público. Para tener éxito, es importante que la Junta de Representantes incluya una amplia gama de sectores sociales interesados que den voz al mandato de servicio público del banco. Sin embargo, es importante que ninguna de las partes interesadas pueda ejercer una influencia indebida sobre las decisiones.

Por lo tanto, **recomendamos que el Consejo de representantes esté estructurada en líneas tripartitas, con los siguientes tres grupos de partes interesadas representados:**

1ª.- Representantes públicos: Un tercio de los representantes debe reservarse para representantes públicos y políticos elegidos para representar al público en general. Esto debería incluir un ministro del gobierno del Reino Unido (probablemente del Departamento de Negocios, Energía y Estrategia Industrial), un ministro del Gobierno de Escocia, un ministro del Gobierno de Gales, un ministro Ejecutivo de Irlanda del Norte, así como el Presidente de la Oficina de Correos. **También debe haber algunos espacios reservados para los representantes electos que no son trabajadores del gobierno y** que no son miembros del partido político gobernante (ciudadanos?) a fin de evitar la dominación de un solo distrito electoral. La restricción de la representación política a un tercio de la Junta de representantes evita la posibilidad de una interferencia política indebida en las decisiones de conceder los préstamos del banco, sobre las cuales la Junta de representantes, en cualquier caso, no tiene jurisdicción.

2ª.- Bancos regionales: Un tercio de los representantes deben ser nombrados por los Consejos de los Bancos Regionales, que también se estructurarán de acuerdo con líneas tripartitas para incluir representantes electos locales (por ejemplo, consejeros de autoridades locales), empleados y representantes de otras instancias locales interesadas, como las cámaras de comercio locales, las empresas sociales y las organizaciones benéficas. Esto garantiza que exista un grado de responsabilidad para las comunidades locales y también garantiza que los bancos regionales puedan responsabilizar a la administración central, al igual que al revés.

3ª.- Otros grupos de interés nacionales: el último tercio de los representantes debe estar compuesto por representantes de otros grupos de interés a nivel nacional, incluidos los representantes del personal, las pequeñas empresas y los administradores de correos. Los representantes deben ser competentes para ejercer una supervisión efectiva sobre los ejecutivos y, a diferencia de los representantes de organizaciones benéficas, los representantes del Banco deben recibir un pago por su tiempo y ofrecerles una formación financiera y de gestión adecuada, como es el caso de los miembros de los consejos de supervisión de las cajas de ahorros alemanas. Esta estructura de gobierno es coherente con la reciente revisión que fue encargada por la Secretaria de Negocios en la Sombra y el Canciller del Ministerio de Hacienda para la reforma del gobierno corporativo que fue realizada de manera independiente por el Profesor Prem Sikka, el Profesor Alastair Hudson y otros. ¹³⁵

Nuestra estructura de gobierno recomendada para el Banco Postal se resume en la tabla 2.

Tabla 2 Estructura de gobierno del Post Bank propuesta.

	Miembros	Función
Consejo de de Representantes del Post Bank	<p>Un tercio reservada para representantes públicos (incluido el Presidente de la Oficina de Correos, el Ministro del BEIS, el Ministro de Gobierno de Escocia, el Ministro del Gobierno de Gales, el Ministro Ejecutivo de Irlanda del Norte).</p> <p>Un tercio nombrado por los Consejos de los Bancos Regionales.</p> <p>Un tercio compuesto por representantes clave de otros sectores sociales interesados nacionales, incluidos el personal, las pequeñas empresas y los administradores de correos.</p>	<p>Asegurar que el banco cumpla con su mandato de servicio público. Nombrar ejecutivos principales, evaluar el desempeño de la función del grupo central y los Bancos de Correos Regionales, pero está explícitamente prohibido interferir con sus decisiones bancarias y de gestión cotidianas.</p>
Equipo directivo de Post Bank	<p>Administración senior de Post Bank, compuesta por profesionales de servicios financieros.</p>	<p>Gestión diaria de las funciones centrales de Post Bank y asistencia a los equipos regionales de Post Bank.</p>
Consejos de supervisión de bancos regionales	<p>Un tercio será designado por representantes locales elegidos (por ejemplo, consejeros de autoridades locales).</p> <p>Un tercio será elegido por los empleados del Banco Regional.</p> <p>Un tercio estará compuesto por representantes de otras partes interesadas locales clave, como cámaras de comercio locales, empresas sociales y organizaciones benéficas.</p>	<p>Asegurar que la administración de cada Banco Regional cumpla con el mandato de servicio público y la estrategia establecida por la junta de Post Bank. Estrictamente un rol de supervisión y explícitamente prohibido interferir con la administración diaria y las decisiones bancarias.</p>
Equipo directivo del Banco Regional	<p>Directores de cada Banco Regional, compuesta por profesionales de servicios financieros.</p>	<p>Supervisar la administración diaria del Regional Post Bank y brindar apoyo a las sucursales.</p>

4.4. Productos financieros y servicios.

De acuerdo con la Unión Postal Universal, los operadores postales de todo el mundo normalmente adoptan uno o una combinación de los siguientes modelos de negocio para los servicios financieros:

- **Proveedor de efectivo:** es cuando la oficina de correos actúa como agente de pagos o cobros en efectivo para una o más socios (operador de transferencia de dinero, operador de dinero móvil, entidad gubernamental, empresa de servicios públicos, **institución financiera, etc.**)
- **Pagos a los nacionales y pagos internacionales:** es cuando los socios de la oficina de correos con un proveedor de servicios financieros realiza sus propios pagos nacionales y los servicios de remesas internacionales.
- **Asociación con un proveedor de servicios financieros:** es cuando la oficina de correos se asocia con un proveedor de servicios financieros, un banco o una compañía de seguros, para ofrecer los servicios financieros de ese socio. La principal diferencia en comparación con el modelo anterior es que la Oficina de Correos no se limita a proporcionar dinero de efectivo o servicios de cobro, sino que está mucho más involucrada en la prestación de los servicios. Los productos se desarrollarán conjuntamente con el socio y adaptado al perfil de su clientela postal. En muchos de ellos la marca postal se utiliza para vender los productos financieros.
- **Cajas de ahorros postales:** es cuando la oficina de correos ofrece sus propios servicios de seguros y/o servicios de cuentas (cuentas de ahorro o corrientes), bajo un marco regulatorio que es específico para el Banco Postal. Normalmente en este modelo la oficina postal no está autorizada a ofrecer sus servicios de préstamo o cualquier otro producto financiero sofisticado.
- **Banco postal de plena cobertura:** es cuando la oficina de correos ofrece sus propios servicios de cuentas (cuentas de ahorro o cuentas corrientes), pero con una licencia de la autoridad reguladora financiera o de la autoridad supervisora.

El modelo propuesto para el Banco Postal combina las opciones tercera y quinta, donde se establece un nuevo Banco Postal como un banco con plena cobertura, pero que opera como una entidad legalmente separada, en asociación con la Oficina de Correos, en lugar de ser una entidad subsidiaria de la misma.

Como se ha mencionado anteriormente, la Post office ya presta servicios financieros a través del Post Office Money y una asociación con el Bank of Ireland UK:

- **Servicios de efectivo:** Durante el último año las retiradas de efectivo en las sucursales del Post Office crecieron en aproximadamente un 6% , mientras que los depósitos de efectivo, impulsados en gran medida por las pequeñas empresas, crecieron un 28% en el mismo período. El negocio de cajeros automáticos de la oficina postal también sigue funcionando bien, apoyando más de 230 millones de transacciones el año pasado y despachó 10.000 millones de libras en efectivo¹³⁶. La Oficina de Correos ha descrito cómo se ha convertido rápidamente en "una empresa de servicios públicos de efectivo para el Reino Unido"¹³⁷

- **Servicios financieros:** El Banco de Irlanda del Reino Unido forma una asociación exclusiva de servicios financieros con la Oficina de Correos en virtud de un contrato que actualmente cubre hasta 2023. La Oficina de Correos es la principal responsable de las actuaciones referidas a las ventas y al marketing, mientras que el Banco de Irlanda del desarrollo de productos, fijación de precios y la prestación de servicios a través de las 11.500 sucursales de la Oficina de Correos en el Reino Unido que dan servicio a 2,4 millones de personas . Los productos ofrecidos incluyen:

- Hipotecas: El Bank of Ireland UK ofrece una gama de tipos de hipotecas a tipo fijo, de seguimiento y de primera apertura bajo la marca de la Oficina Postal. Las hipotecas residenciales alcanzaron un valor por 15.900 millones de libras en el año 2018, un 80% de los préstamos vivos del Bank of Ireland UK.
- Cuentas corrientes y de ahorro: El Banco de Irlanda del Reino Unido ofrece una amplia gama de productos de cuentas, ISA y operaciones con bonos de marca Post Office. En 2018 había 14,2 miles de millones de libras en depósitos en cuentas corrientes con la marca de Post Office en el Bank of Ireland UK. ¹³⁸
- Tarjetas de crédito: El Banco de Irlanda del Reino Unido ofrece una variedad de tarjetas de crédito bajo la marca del Post Office. Las tarjetas de crédito ascendieron a 564 millones de libras en 2018 - 3% del total de los préstamos vivos del Bank of Ireland UK. ¹³⁹
- Préstamos personales: El Banco de Irlanda UK oferta préstamos personales para automóviles, mejoras en el hogar y otras necesidades bajo la marca de la Oficina Postal. En 2018, los préstamos personales ascendían a 681 £ un 3% del total de los préstamos vivos del Bank of Ireland UK. ¹⁴⁰

Servicios de viajes y cambio de divisas: La Oficina de Correos tiene una empresa conjunta con el Bank of Ireland, llamado First Rate Exchange Services Holdings Limited, cuya actividad principal es el suministro de divisas en el Reino Unido. La Oficina Postal posee el 50% de First Rate Exchange Services Holdings Limited, que generó 34 millones de libras esterlinas en dividendos en 2018.

-**Seguros:** En 2015, la Oficina Postal compró el negocio conjunto de seguros del Banco de Ireland (UK) plc (S.A, pública) y lo incorporó en su filial Post Office Management Services Limited, que opera el negocio junto con sus actuales actividades de seguros de viaje. En 2017/18 los ingresos de seguros fueron de 48 millones de libras esterlinas.

En conjunto, estos servicios representaron 297 millones de libras (30%) del volumen de negocios de la Oficina Postal en 2017/18, y se han convertido en una fuente creciente de beneficios en los últimos años.

Recomendamos que todos los productos y servicios que actualmente son ofrecidos a través del Post Office Money se transfieran al nuevo Post Bank. La asociación con el Bank of Ireland UK debe ser suprimida, y **el nuevo Post Bank debe tratar de adquirir la cartera del Bank of Ireland UK**, con lo que de esta forma se mantienen a todos los clientes que han adquirido productos bancarios y servicios que se comercializan a través de Post Office Money. También recomendamos que el Post Bank explore opciones para adquirir otros activos e infraestructuras del Bank of Ireland UK que acelerará el proceso para llegar a ser plenamente operacional, incluyendo empleados

El presente acuerdo con el Bank of Ireland UK no tiene que acabar el año 2023, sin embargo si se deja claro que el acuerdo no será renovado, puede ser posible alcanzar un acuerdo y adquirir la cartera antes de esa fecha. Este enfoque debería responder a la preocupación de la dificultad de que el Post Bank gane cuota de mercado en el competitivo panorama bancario del Reino Unido.

Recomendamos que al establecerse el Post Bank se debe tratar de atraer a nuevos clientes y crecer y expandir su participación de mercado en áreas en las que ya está activo. Sin embargo, también hay que recomendar que el Post Bank establezca una nueva división de negocio centrada en el crédito a las PYMES y las cuentas corrientes de las empresas (incluidas las cuentas sociales de empresas y organizaciones benéficas). **En la actualidad no hay préstamos comerciales o productos de cuentas bancarias ofertados bajo la marca Post Office** - el Bank of Ireland UK está en proceso de salir de este mercado con el fin de cumplir las condiciones de las ayudas estatales que se adjuntaron a los rescates que recibió durante la crisis financiera. Pero ésta es un área del mercado que actualmente está siendo desatendida por el paisaje bancario actual.

Como los bancos del Reino Unido están cada vez más centralizados y son cada vez más dependientes de los algoritmos de puntuación de créditos en las últimas décadas, las habilidades basadas en la relación referida a los préstamos a las PYMES se han ido perdiendo gradualmente. Como será argumentado con más detalle en la sección 7.3, **el desarrollo en formación y en habilidades para los empleados que conceden préstamos en la sucursal local así como para la gestión a nivel regional y la sede nacional, será clave**. Nosotros reconocemos que el desarrollo de las habilidades y la experiencia que se necesitarán para aumentar la cuota de mercado de los préstamos para las PYMES pueden llevar tiempo. Sin embargo, un Post Bank estaría bien situado para adquirir clientes en el mercado de las PYMES debido a una serie de **puntos fuertes clave**:

- **Amplia red de sucursales:** Las pequeñas empresas valoran mucho la presencia de una red de sucursales más que otros consumidores de la banca, y allí se evidencia que los cierres de sucursales han tenido un efecto negativo significativo en los préstamos a las PYMES. **Dado que la red de sucursales de la Post Office es necesaria para los servicios postales, el coste marginal asociado a las sucursales de un Post Bank es mucho más pequeña que para los bancos comerciales. Además, muchas empresas visitan el Post Office para dinero en efectivo o servicios de correo, por lo que el Post Bank estaría bien situado para atraer nuevos clientes.**
- **Distinto modelo de negocio:** Como se ha indicado anteriormente, la primacía del sector bancario del Reino Unido en el corto plazo, encaminado a hacer máximo el valor de la acción, significa que los préstamos a las PYMES es particularmente poco atractivo, ya que contribuye poco a la tasa de rentabilidad en comparación con los préstamos al sector hipotecario y financiero.^{142 y 143} Del mismo modo, la dependencia de la ponderación de los créditos centralizados y automatizados y la disponibilidad de activos de garantía impiden que muchas empresas sanas sean consideradas capaces para pedir prestado e invertir. En cambio, la propiedad pública del Post Bank y el mandato de servicio público significa que se puede dar prioridad a la concesión de préstamos a las empresas por encima de la presión de obtener beneficios a corto plazo. Además, al

reducir el riesgo de los préstamos a través de la construcción de relaciones fuertes y comprensión de los negocios a los que presta más que requerir garantías, puede desbloquear nuevos segmentos del mercado de negocios. Sin embargo, se reconoce que el desarrollo de estas habilidades y capacidades requerirán un esfuerzo significativo por adelantado de inversión, que debe convertirse en un elemento de prioridad estratégica. (véase el apartado 7.3).

- **Apoyo desde el Banco de Inversión Nacional (NIB):** Como se discutirá más adelante en la sección 6, recomendamos que el Post Bank se convierta en un socio principal para los préstamos de NIB. Esto hará que esté bien situado para atraer a nuevos clientes. Clientes que desean beneficiarse de las condiciones favorables de los préstamos del NIB.

4.5. Interfaz del cliente

Con el fin de atraer clientes y hacer crecer cuota de mercado, los clientes deben poder acceder a los productos y servicios del Post Bank a través de una gama de diferentes medios.

4.5.1. Sucursales

Muchos clientes, especialmente las pequeñas empresas, valoran la presencia de una red de sucursales. Además en este momento en el que muchos bancos comerciales están retirando sucursales de la calle principal, si el Post Bank puede empezar estableciendo una fuerte presencia en la calle principal, esto será la clave para el éxito del Post Bank. Como se ha señalado anteriormente, dado que la red de sucursales del Post Office es necesaria para los servicios postales, el coste marginal asociado para un Banco Postal es mucho más pequeño que para los bancos comerciales, situándolo en una posición de ventaja competitiva. Además, muchas empresas visitan la oficina por servicios de efectivo o correo, por lo que el Post Bank estaría en una buena posición para atraer a nuevos clientes.

En la actualidad hay un total de 11.592 empleados en la plantilla, repartidos en las sucursales de todo el Reino Unido. Sin embargo, hay cinco categorías diferentes de sucursales, que varían ampliamente por su escala:

- **Sucursales de la 'Corona':** Estas son las mayores sucursales, y son gestionadas directamente por la Post Office, y tienen más espacio (por lo general, todo el local se destina al Post Office, en lugar de compartir el local con otro negocio) y muchos tienen áreas privadas que antes se utilizaban para servicios financieros. Estas sucursales ya ofrecen una amplia gama de servicios financieros como el ISA del Post Office, bonos de crecimiento, ahorros recompensados y productos de ahorro instantáneo, y serán adecuadas como sucursales bancarias con relativamente poca necesidad de inversión. En la actualidad hay 218 sucursales "Crown" en todo el Reino Unido.
- **Grandes sucursales:** Todas estas sucursales tienen un mostrador exclusivo y seguro para el Post Office y varios mostradores de posición. Ofrecen una gama de divisas a

demanda, así como una amplia gama de servicios financieros como el ISA del Post Office, bonos de crecimiento, premios a los ahorradores y productos de ahorro instantáneo. Muchas de estas sucursales serán adecuadas como sucursales bancarias, aunque se supone nueva inversión. Actualmente hay 3.389 grandes sucursales en el reino unido.

- **Sucursales locales:** Estas son pequeñas sucursales que no tienen un mostrador dedicado sólo a ellos, sino que ofrece servicios en la caja normal de un minorista (por ejemplo, en el mostrador de los distribuidores de periódicos). Estas sucursales proporcionan servicio de dinero en efectivo, pero es poco probable que sean adecuadas para sucursales bancarias. Actualmente hay 3.779 sucursales locales en todo el Reino Unido.
- **Sucursales tradicionales:** Estas son las pequeñas oficinas de correos, últimos locales en el pueblo en áreas principalmente rurales. Estos proveen servicios de dinero en efectivo, pero no son muy adecuadas como sucursales bancarias. En la actualidad existen 2.634 oficinas tradicionales en todo el Reino Unido.
- **Sucursales de extensión:** Estos son servicios temporales que sólo pueden prestarse desde una furgoneta uno o dos días a la semana, y por lo tanto no son aptas para sucursales bancarias. Hay actualmente 1.572 sucursales de extensión en todo el país

La distribución geográfica de estas sucursales se presentan en el cuadro 3.

Estimamos que aunque **todas las sucursales pueden servir para proporcionar servicios de efectivo y servicios de cambio de moneda**, sólo las sucursales 'Corona' y las grandes sucursales podrán ofrecer el conjunto completo de servicios bancarios y financieros. Sin embargo, esto seguiría significando que el Post Bank tendría la mayor red de sucursales entre todos los bancos del Reino Unido a una distancia considerable de la competencia. No hemos sido capaces de obtener más datos detallados necesarios para estimar la cantidad de inversión que se requeriría para asegurar que todas las grandes sucursales tengan la capacidad de proporcionar una gama completa de servicios bancarios. Pero es probable que todas las sucursales requerirán inversión en mobiliario, y en los sistemas informáticos y de seguridad para satisfacer las expectativas del cliente y los estándares regulatorios. Algunas sucursales también pueden requerir trabajar en el diseño de interiores para crear un ambiente más atractivo para los clientes de los bancos. Estimamos que el nivel de inversión se situará en el rango de al menos 100 millones de libras, aunque se recomienda que la cuantificación precisa de las necesidades de inversión debe ser una prioridad para un futuro gobierno laborista.

Table 3 Number of Post Office branches

Region	Crown	Large	Local	Traditional	Outreach	Total
East Midlands	7	258	277	204	143	889
East of England	14	285	355	311	150	1115
London	61	338	187	81		667
Northern Ireland	6	121	199	112	49	487
North East	6	148	167	88	77	486
North West	25	450	342	184	114	1115
Scotland	16	282	506	361	234	1399
South East	26	370	517	325	146	1384
South West	20	293	360	341	257	1271
Wales	10	169	305	241	190	915
West Midlands	7	346	271	186	98	908
Yorkshire and the Humber	20	329	293	200	114	956
Total	218	3,389	3,779	2,634	1,572	11,592

Source: UK Government¹⁴⁶

4.5.2. Alcance del negocio

Para desarrollar con éxito un modelo de negocio de "banca de relaciones" (o de proximidad), el Post Bank debe ser capaz de establecer relaciones sólidas con las empresas clientes. Sin embargo, dado que no todas las sucursales serán capaces de apoyar los préstamos internos, nosotros queremos recomendar que cada banco postal regional emplee una serie de empleados especialistas en préstamos móviles que viajarán para reunirse con los clientes en sus oficinas. Los clientes podrán concertar un cita con estos empleados por teléfono o visitando cualquier sucursal local.

Estos empleados especialistas en préstamos deben tener un conocimiento profundo de la población local y de la economía local, y ser expertos en la asimilación de la información "blanda" que se necesita para evaluar de manera holística las perspectivas de las pequeñas ofertas. Este mecanismo permitirá a las empresas fuera de los centros urbanos establecer un sistema de estrecha relación con el Post Bank.

4.5.3. Teléfono y digital

Los clientes también deberían poder acceder a productos y servicios bancarios del Post Bank por teléfono y on line. Esto último será particularmente importante para asegurar que el Post Bank sea capaz de atraer a los clientes más jóvenes. En otros países, los bancos públicos establecidos desde hace mucho tiempo son vistos por los jóvenes, especialmente, como anticuados y fuera de onda; la marca Post Office puede de manera similar ser más fuerte con las generaciones mayores. Pero un retorno a las viejas moda de los préstamos de proximidad no tiene por qué implicar un préstamo anticuado en el uso de la tecnología. Por el contrario,

empezar un nuevo banco desde cero proporciona una oportunidad de evitar muchos de los problemas que surgen de la tecnología de la información heredada de los sistemas tradicionales que los bancos llevan usando. **También ofrece la posibilidad de estar en la brecha de la revolución tecnológica.** Con el fin de aprovechar al máximo estas oportunidades, **recomendamos que varias opciones, incluyendo el desarrollo de la capacidad interna y la asociación con una fintech responsable,** deben ser consideradas parte para asegurar que el nuevo Post Bank pueda posicionarse en la vanguardia de la banca digital y sea capaz de competir de manera efectiva en áreas de movimiento rápido como aplicaciones móviles y tarjetas de débito.

4.5.4. Acuerdo Marco Bancario

Siguiendo lo establecido por el Acuerdo Marco de la Comisión Bancaria y de Valores en enero de 2017, los clientes de 28 bancos de las calles principales son ahora capaces de llevar su actividad bancaria diaria en una sucursal de la Post Office. Estos servicios incluyen depósitos, descubiertos, cambios y cheques y preguntas sobre su saldo.¹⁴⁷ Parte de la razón del Acuerdo fue el reconocimiento de que muchos de los bancos comerciales se están retirando de la calle principal - un proceso que ha sido motivado por un deseo de reducir costes y aumentar las ganancias.

Si bien reconocemos el importante papel que ha desempeñado el Acuerdo Marco Bancario, creemos que es una segunda mejor solución para este problema. Los cierres de sucursales de gran envergadura son un síntoma de un sector bancario que sirve a los accionistas por encima del interés público. El Acuerdo Marco de la Banca sólo proporciona clientes con acceso a servicios bancarios muy básicos (depósitos, descubiertos, etc.) y deja a muchas comunidades sin acceso a servicios de préstamo, cuestión que ha sido particularmente difícil para las pequeñas empresas. Establecer el Post Bank con plenas garantías para ofrecer servicios bancarios completos en cada comunidad, nosotros consideramos que convierte el acuerdo en innecesario. Sin embargo, reconocemos que acabar con el acuerdo no sería necesariamente la mejor manera de avanzar, por lo tanto, recomendamos que debería ser revisado periódicamente.

Como los bancos comerciales siguen retirándose de las pequeñas comunidades, reconocemos que un gobierno laborista debería considerar cómo su legado de activos podrían utilizarse para apoyar al Post Bank, por ejemplo, a través de transferencias de sucursales. Este punto se discute con más detalle en la sección 7.1.

4.5.5. Open banking (Banca abierta)

En 2016, la investigación del mercado de los bancos minoristas de la Autoridad de la Competencia y del Mercado **(CMA)** requirió que los grandes bancos permitieran que los clientes compartieran sus propios datos bancarios de forma segura con terceros bajo la

llamadas normas de la 'Banca abierta'.¹⁴⁸ La Banca Abierta' permite a los clientes que gestionen sus cuentas con múltiples proveedores a través de una aplicación digital, tener más control de sus fondos y comparar productos sobre la base de sus propias necesidades. El informe también pedía a los bancos que enviaran de forma periódica y adecuada, "notificaciones" de eventos, tales como el cierre de una sucursal local o un aumento en los cobros, para recordar a sus clientes que revisen si están obteniendo el mejor valor y cambien de bancos si no.

Estas soluciones por el lado de la demanda que se centran en aumentar el compromiso con los clientes, mejorando la transparencia y preparando mejor información disponible para los clientes, son bienvenidas. Sin embargo, por sí solas, son poco efectivas para involucrar a los clientes. O para encontrar motivos subyacentes para comprometerse o ponerse en primer lugar. Con el mercado dominado por un número pequeño de grandes bancos universales de propiedad de los accionistas que se comportan todos de manera similar (y que han sido golpeados por repetidos escándalos), apenas sorprende que hoy en día haya un débil compromiso con el cliente y actividades de contacto. En cambio la competencia y la capacidad de elección genuina requiere una diversidad de proveedores para que los consumidores puedan elegir entidad.

Por lo tanto, las reformas de la Banca Abierta deberían dar una buena oportunidad para que el Post Bank pueda atraer nuevos clientes y aumentar la cuota de mercado. Como se discutirá más adelante en la sección 4.6, el modelo de negocio único del Post Bank significa que debería ser capaz de ofrecer tasas de interés más bajas en préstamos y tasas de interés más altas sobre los depósitos que sus competidores comerciales. Como tal, sus productos deberían compararse favorablemente con los productos de la Banca Abierta comparables. Del mismo modo, el hecho de que los bancos deben ahora enviar periódicamente "prompts" (avisos, informaciones)* a clientes con respecto a eventos como el cierre de una sucursal local servirá para beneficiar al Post Bank, dado su fuerte compromiso con las sucursales

4.6. Consideraciones financieras

En esta sección, consideramos en primer lugar los actuales resultados financieros del Post Office, y después examinaremos las necesidades de capitalización y financiación del Post Bank, y examinaremos su rentabilidad potencial.

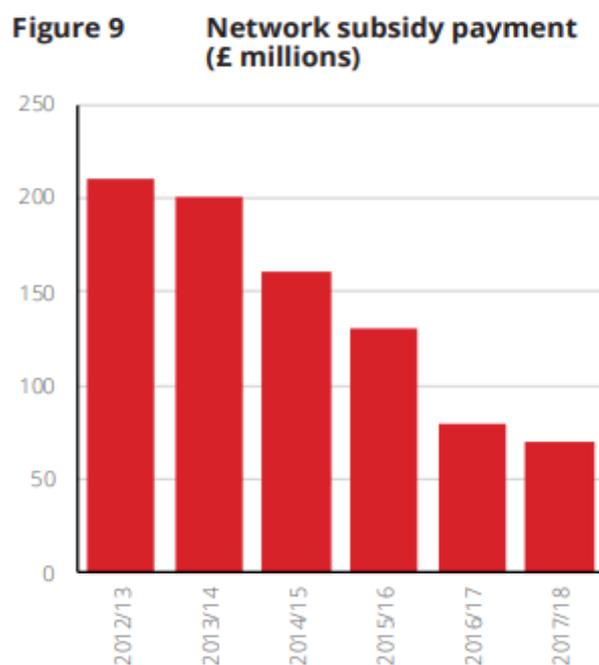
4.6.1. Situación financiera actual del Post Office

En 2017/18 el Post Office informó de un margen comercial de 35 millones de libras, lo que supone un aumento de 22 millones de libras desde el 1 de enero desde 2016/17, que fue el primer año que el Post Office informó de un beneficio en 16 años.^{150 151}

Sin embargo, la medida del beneficio comercial no incluye los Pagos por Subsidio de la Red o la financiación de inversiones. El Pago de Subsidio de la Red es destinado a cubrir los gastos de funcionamiento de la entidad y a asegurar que las sucursales no rentables sean capaces de

permanecer abiertas. En 2010, el gobierno anunció que el Pago de Subsidio de la Red "disminuiría sustancialmente con el tiempo", y desde entonces ha caído dramáticamente – de más de 200 millones de libras en 2013/14 a sólo 70 millones de libras en 2017/18. El Post Office no habría podido informar de un beneficio comercial sin este subsidio del gobierno.

En 2017, el gobierno prometió 370 millones de libras de financiación de la red del Post Office desde abril 2018 a marzo de 2021.¹⁵² De esa financiación 210 millones de libras se invertirá en la continuación de la modernización de la entidad y los 160 millones de libras restantes se usará como el Pago de Subsidio de la Red para proteger las sucursales rurales.



Source: House of Commons Library¹⁵³

Los beneficios del Post Office en 2017/18 fueron de 1.031 millones de Libras. Los beneficios se pueden desglosar por productos y servicios individuales que el Post Office provee. En los últimos cinco años, el Post Office ha visto disminuir los ingresos de servicios públicos (-39,6%) y de correo y venta al por menor (-7.3%).

La combinación de la caída de los subsidios gubernamentales y la caída de los beneficios de muchas actividades comerciales indican la necesidad de diversificación de beneficios.

4.6.2. Capitalización y financiación de la Banca Postal

Los bancos están obligados a tener capital (patrimonio neto) para cubrir pérdidas potenciales, formado principalmente por las acciones ordinarias (también conocido como capital ordinario)

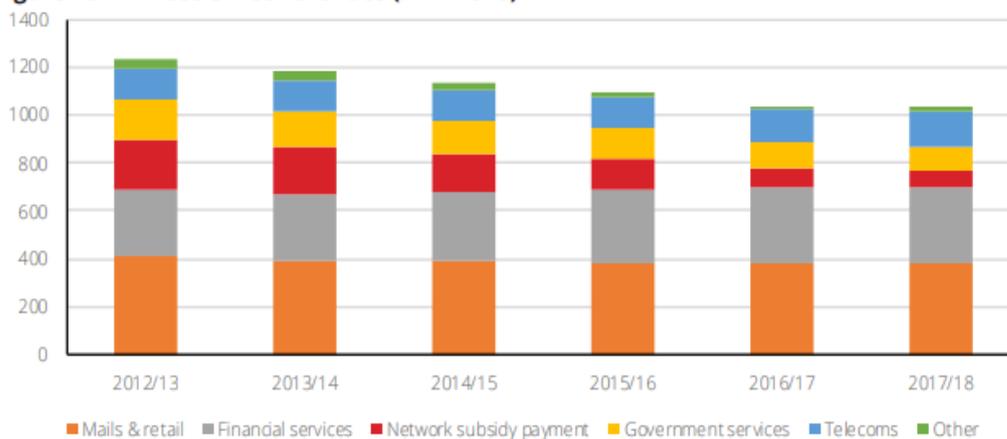
y beneficios no distribuidos. Tomados en conjunto, estos 'fondos propios' equivalen a la diferencia entre el valor de los activos y pasivos totales. Un banco con capital insuficiente puede fácilmente quebrar si sufre grandes pérdidas.

Las reglas globales sobre el capital bancario están acordadas por el Comité de Supervisión Bancario de Basilea, que emite la normativa de los Acuerdos de Basilea para los bancos, los requisitos prudenciales de capital para los bancos en todo el mundo.

Estas regulaciones señalan lo que los bancos están obligados a tener como nivel mínimo de capital en proporción de sus activos. La cantidad de capital que un banco está obligado a tener depende de la ponderación del riesgo de estos activos, que, a su vez, depende del perfil de riesgo de los préstamos subyacentes. Como consecuencia de la crisis financiera, ahora se exige a los bancos que posean más capital que antes, y que debería permitirles absorber algunas o todas sus pérdidas más fácilmente en caso de crisis.

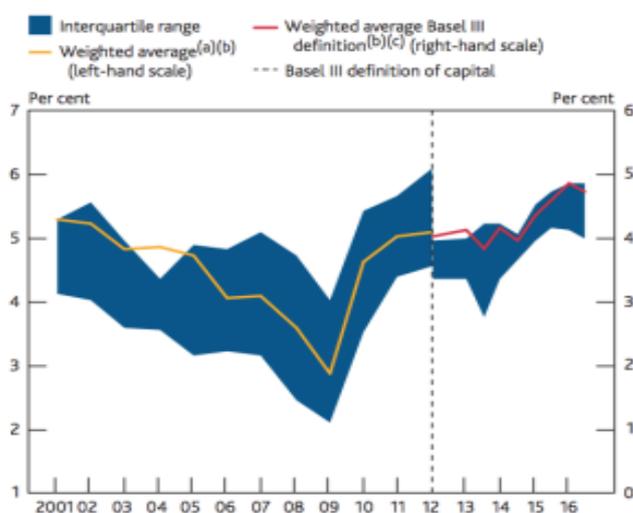
La capitalización inicial del Post Bank debe ser para financiar la adquisición de la cartera del Bank of Ireland UK, y tener un balance en proporción con esta escala y en línea con los requisitos del capital regulatorio. El valor en libras actual del Bank of Ireland UK es alrededor de 2.000 millones de libras.¹⁵⁴ Su coeficiente de apalancamiento (definido como capital de nivel 1 dividido por el total de activos) es del 6,6%, muy por encima del mínimo del 3% requerido por la Autoridad Reguladora Prudencial (PRA), y más alto que la mayoría de los principales bancos del Reino Unido (como se muestra en el figura 11).

Figure 10 Post Office revenues (£ millions)



Source: House of Commons Library¹⁵⁵

Figure 11 Major UK banks' leverage ratios



Source: Bank of England¹⁵⁶

Suponiendo que el valor de mercado del Bank of Ireland UK será más o menos similar a su patrimonio neto en libras, una inyección inicial de capital de 2.000 millones de libras debería ser suficiente para permitir que el Post Bank financie la adquisición de Bank of Ireland UK, y detente unos ratios adecuados de capital de acuerdo con los requisitos de la normativa. Sin embargo, a la luz de los planes de crecimiento y expansión, especialmente en el mercado de las PYMES, Post Bank requeriría más capital para apoyar un balance general en crecimiento y la inversión en la red de oficinas. En general, sobre la base de escenarios de crecimiento que se discuten a continuación, estimamos que el Banco Postal **requerirá una partida inicial 2.500 millones de libras de capitalización del Tesoro de Su Majestad.**

Dado el entorno actual de bajas tasas de interés, el Tesoro de Su Majestad podría emitir bonos a largo plazo para financiar este patrimonio neto (capital regulatorio). El tipo de interés actual de los bonos a 10 años del Gobierno Británico es menos de 2%. Esto significa que la emisión de deuda para financiar la creación de un banco postal no sería más barata que seguir subvencionando al Post Office en los niveles actuales en el futuro.¹⁵⁷ Aunque el gobierno todavía estaría proporcionando una efectiva subvención en forma de no pago de dividendos de capital, esto puede ser justificado en el campo de política pública de la misma manera que actualmente tiene el Pago de Subsidio de la Red (porque hay usos de la red de la Post Office que son socialmente valiosos pero no rentables).

La mayor parte de la financiación del Post Bank vendrá de los depósitos minoristas, incluidos las cuentas corrientes personales, cuentas corrientes de empresas y productos de ahorro. Como se ha indicado anteriormente, existen ya 13.900 millones de depósitos celebrados en la Oficina Postal, en cuentas corrientes con la marca del Post Office en el Bank of Ireland UK. Recomendamos que una pequeña parte de la financiación del Post Bank deba provenir también

de deuda emitida para los mercados financieros a diferentes vencimientos. Parte de esta deuda también podría ofrecerse a los inversores particulares buscando una inversión segura a largo plazo.

La responsabilidad de la gestión de los activos del banco y de su pasivo y cumplir con los requisitos reglamentarios recaerá en la función de tesorería central del banco. Sin embargo, como se ha señalado en la sección 3.1, ha habido ejemplos en los que los bancos públicos han incurrido en dificultades financieras debido a que la función de tesorería se vio presionada a invertir en activos de mayor riesgo para aumentar la rentabilidad. Para evitar que esto ocurra, recomendamos que las restricciones se sitúen en la función de tesorería del Banco Postal para asegurarse de que sigue centrándose en apoyar los servicios bancarios al por menor a los hogares y a los negocios, y no se extralimita en otros tipos de actividades más arriesgadas o menos útiles socialmente

4.6.3. Rentabilidad

Una cuestión clave se refiere a si el modelo propuesto permitirá que el Banco Postal opere de forma rentable. Como con todos los bancos no comerciales, existe una tensión potencial entre la misión de servicio público del Banco Postal y su potencial de obtener beneficio. Esto se debe a que **el mandato da instrucciones al Post Bank para que atienda a los clientes que estén excluidos del sector financiero tradicional**, a menudo porque son considerados no rentables por parte de bancos con ánimo de lucro.

Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la propiedad pública del Post Bank y la asociación con el Post Office significa que tendrá ciertas ventajas en cuanto a los costes respecto a los bancos comerciales. Además, el Post Bank heredaría una serie de actividades rentables que ya han sido emprendidas por el Bank of Ireland UK y el Post Office Money, lo que significa que empezaría desde una posición financiera fuerte. En 2018, el Bank of Ireland UK obtuvo un beneficio de 173 millones de libras sobre la base del balance resumido en la figura 12.

Figure 12 Bank of Ireland UK plc – balance sheet in 2018

Assets	£m	Liabilities	£m
Cash and balances with CBs	2,567	Deposits from banks	3,152
Loans and advances to banks	2,348	Post Office branded deposits	14,237
Loans to customers:		Other customer deposits	5,532
Residential mortgages	15,880	Subordinated liabilities	290
SME and corporate	1,320	Total other liabilities	1,485
Commercial property	502	Total equity	2,004
Consumer	2,133		
Financial assets	-		
Total other assets	1,167		
Total assets	26,700	Total liabilities	26,700

Source: Bank of Ireland¹⁵⁹

Además, el dinero en efectivo, los viajes y los productos de seguros actualmente proporcionados por la Post Office Money también contribuyen significativamente a la rentabilidad de la Post Office. La Post Office no proporciona un desglose detallado de la rentabilidad de cada una de estas actividades, pero el contrato conjunto de la Post Office para el suministro de divisas (First Rate Exchange Services Holdings Limited) generó 35 millones de libras en dividendos en 2017/2018.

Por lo tanto, es evidente que, si bien puede haber determinadas actividades realizadas por el Post Bank que no serán particularmente rentables, en general el Post Bank debería ser capaz de generar un beneficio agregado. Tomamos el beneficio del Banco de Irlanda de 173 millones de libras como una estimación aproximada del punto de partida de los beneficios iniciales que el Banco Postal sería capaz de obtener aunque, como ya se ha señalado antes, es probable que sea una estimación conservadora, ya que no incluye los beneficios del dinero en efectivo, los viajes y los productos de seguros actualmente proporcionados por Post Office Money.

Sin embargo, como se indica en la sección 4.3, recomendamos que se requiera que el Post BANK haga un “pago de acceso” fijo a la Post Office cada año que sea suficiente para cubrir el uso de los activos de la Post Office y ponerlo en una base financiera sostenible. Este pago de acceso sería un coste fijo de operación que debe ser pagado antes de que se informe sobre las ganancias. El pago de acceso se calcularía de forma independiente y podría sustituir el pago de la subvención a la red de oficinas al Post Office por el Gobierno (que ascendió a 70 millones de libras esterlinas) en 2017/18).

Es evidente que el Post Bank podría operar de forma rentable incluso si el pago de acceso se pusiera relativamente alto. A los efectos de nuestras proyecciones financieras aquí asumimos que el pago de acceso se fijaría inicialmente en un nivel equivalente a los ingresos que recibe la Post Office en la actualidad por su asociación con el Bank of Ireland UK, que ya está contabilizado en los 173 millones de libras de beneficios base. Con un pago de acceso más alto, esta estimación tendría que ser ajustada.

Una cuestión importante se refiere a lo que ocurriría con cualquier excedente de beneficios que se produjera. Recomendamos que se retengan todos los beneficios en la empresa y se utilicen para aumentar la posición de capital del banco, que beneficiaría a los clientes. **En ausencia de la necesidad de pagar dividendos, el Post Bank tendrá un menor coste de capital que sus rivales comerciales, lo cual debería permitirle ofrecer tipos de interés más bajos sobre préstamos y tipos de interés más altos sobre los depósitos.** Esto, a su vez, debería ayudar al Post Bank a obtener una ventaja competitiva y a aumentar su cuota de mercado.

También recomendamos que una pequeña proporción de cualquier beneficio sea utilizado para financiar obras de caridad locales o iniciativas comunitarias, como es el caso de las Sparkassen alemanas. Hacer esto ayudaría al Post Bank a integrarse en las comunidades locales y crear apoyo popular para el banco.

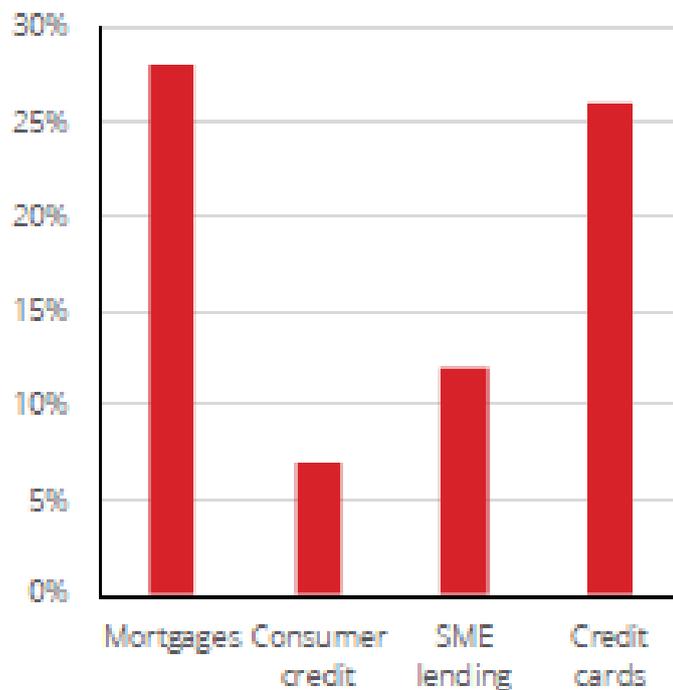
De cara al futuro, la rentabilidad futura del Post Bank depende de su capacidad para crecer y expandirse en mercados existentes y nuevos. Como muestra la figura 13, algunos productos y servicios son considerablemente más rentables que otros. Sobre la base de contribución a la rentabilidad de los fondos propios (ROE), **el Post Bank ha calculado que las hipotecas son el**

producto de préstamo más rentable, seguido de las tarjetas de crédito, teniendo un menor peso los préstamos a las PYMES asegurarse de que sigue centrándose en apoyar los servicios bancarios al por menor a los hogares y a los negocios, y no se extralimita en otros tipos de actividades más arriesgadas o menos útiles socialmente **y el crédito al consumo.**

Como se indica en la sección 5.4, recomendamos que la cuota creciente de mercado en el sector de los préstamos a las PYMES y en el mercado de las cuentas corrientes de las empresas (BCA) sea una prioridad clave para el Post Bank. Como se desprende claramente del balance que se muestra en la figura 12, la cartera existente de las PYMES en el Bank of Ireland es pequeña y se está reduciendo. Esto se debe a que el banco fue forzado a salir de su negocio bancario en Gran Bretaña y de su negocio de banca corporativa en respuesta a las condiciones de la ayuda estatal vinculadas al rescate que recibió durante la crisis financiera, y está gradualmente reduciendo sus operaciones en esta área.

Sin embargo, los préstamos a las PYMES -si se realizan correctamente- pueden ser una actividad rentable, y tener éxito en este mercado será clave para que el Post Bank pueda cumplir con su mandato de servicio público. El Post Bank debería estar bien posicionado para conseguir clientes en este mercado debido a su extensa red de sucursales y al hecho de que muchos negocios ya visitan la Post Office por el asunto de dinero en efectivo o servicios de correo

Figure 13 Return on equity by banking product



Source: Credit Suisse^{MI}

Según el informe final de la reciente Investigación sobre la Banca Minorista de la CMA (Comisión del Mercado de la Competencia) actualmente hay alrededor **de 5,5 millones de cuentas corrientes de empresas (BCAs) en Gran Bretaña** - una cifra que ha sido en general estable desde 2012. Las PYMES menores (con volumen de negocio anual inferior a 2 millones de libras) representan la gran mayoría de las cuentas corrientes de empresas (**BCA Market**)- **más del 90% en 2014. El mercado de las cuentas corrientes de las empresas (BCA market) está actualmente muy concentrado: de acuerdo con la CMA, los cuatro mayores bancos tienen una cuota de mercado del 80%.**

Un total de 21.000 millones de libras en préstamos a empresas (incluyendo hipotecas comerciales, pero excluyendo préstamos a la propiedad residencial) se concedieron en el Reino Unido en 2015, con un valor medio de préstamo de 237.496 libras. El stock total de saldos vivos a finales de 2015 era de aproximadamente 96.000 millones de libras, formados por aproximadamente 580.000 préstamos. **Las PYMES más pequeñas representaban alrededor de tres cuartas partes de los nuevos préstamos concedidos en el Reino Unido por volumen, y algo menos de la mitad del valor de estos préstamos. Aproximadamente dos tercios de los beneficios por préstamos comerciales en concepto de intereses y gastos se han obtenido sobre los préstamos a PYMES** con un volumen de negocios anual casi a 2 millones de libras.

Según la CMA, **los principales motores de la rentabilidad de los bancos por las cuentas corrientes de empresas (BCA) son el “número de clientes activos, nivel de las tasas cobradas por el uso de las cuentas corrientes de empresas (BCA); nivel de saldo de los créditos concedidos; ingresos por comisiones e interés por descubiertos; y margen neto de intereses”.** El mismo informe continúa diciendo:

“Las PYMEs más grandes son las más rentables, ya que tienden a mantener saldos de créditos más altos, tienen mayores volúmenes de transacciones y la necesidad de una gama más amplia de productos y servicios. Las organizaciones benéficas, los clubes y las asociaciones, por otra parte, son las PYMEs menos rentables para los bancos, ya que normalmente obtienen un servicio transaccional “gratuito” de la banca, probablemente tengan menor saldo de créditos y es más probable que usen cheques, que son más costosos de procesar para los bancos”.

Es probable que esto sea importante para el Post Bank dado que su mandato de servicio público le exigirá apoyar a las empresas sociales y públicas, a la vez que a empresas privadas. Sugerimos que como objetivo inicial, el Post Bank debería aspirar a adquirir una cuota de mercado del 5% en el mercado de las PYMES. Esto equivaldría a aproximadamente a 275.000 cuentas corrientes empresariales, y una cartera de préstamos a empresas de alrededor de 4.800 millones de libras. Consideramos que se trata de un objetivo realista para el Post Bank dada su extensa red de sucursales y el apoyo que recibirá del New Investment Bank. Como se indica en sección 4.4, reconocemos que el desarrollo de las habilidades y las competencias necesarias para aumentar la cuota de mercado en los préstamos a las PYMES llevará tiempo.

En la tabla 4, presentamos un conjunto de proyectos financieros para las actividades de las PYMES en el Post Bank, y que con propósito ilustrativo asume que esta meta se alcance en cinco años. Usando posiciones conservadoras de acuerdo con el mandato de servicio público

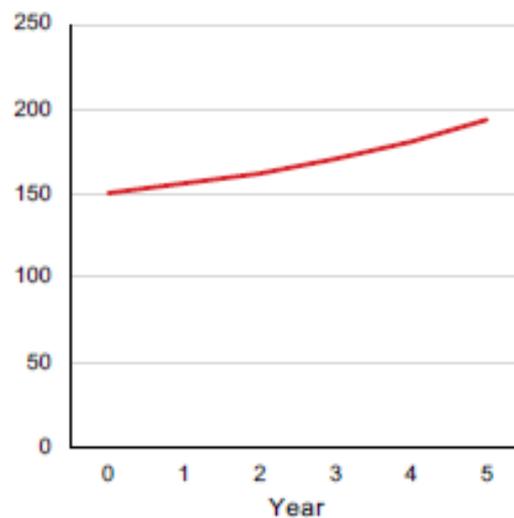
del Post Bank, se estima que la adquisición de una cuota de mercado del 5% en el mercado de las PYMES generaría alrededor de 73 millones de libras de beneficio. Combinando esto con la estimación del beneficio base que el Post Bank tendría de las actividades heredadas del Bank of Ireland UK y del Post Office Money, presentamos una proyección de la rentabilidad futura del Post Bank en la Figura 14. Consideramos que se trata de una estimación muy conservadora, porque asume que el Post Bank no amplía su cuota de mercado en los préstamos hipotecarios, préstamos al consumo, viajes y servicio de cambio de divisas y de seguros.

Table 4 Financial projections of the Post Bank's SME division

Year	0	1	2	3	4	5
Loan balances (£m)	1320.0	1676.4	2129.0	2703.9	3433.9	4361.1
Spread (%)	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%
Net interest income (£m)	40.5	51.5	65.4	83.0	105.4	133.9
Non-interest income as % of loans	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%
Non-interest income (£m)	25.1	31.9	40.5	51.4	65.2	82.9
Core banking income (£m)	65.6	83.3	105.8	134.4	170.7	216.7
Cost/income ratio (%)	49.1%	49.1%	49.1%	49.1%	49.1%	49.1%
Costs (£m)	-32.2	-40.9	-52.0	-66.0	-83.8	-106.4
Net operating income	33.4	42.4	53.9	68.4	86.9	110.3
Provisions as a % of loans	0.85%	0.85%	0.85%	0.85%	0.85%	0.85%
Provisions (£m)	-11.2	-14.2	-18.1	-23.0	-29.2	-37.1
Pre-tax profit (£m)	22.2	28.2	35.8	45.4	57.7	73.3

Note. Este modelo asume que en el año 0 el Post Bank comienza con la cartera de las PYMES del Bank of Ireland UK, que era de 1.320 millones de libras en 2018. Las previsiones de ingresos, costes y provisiones han sido hechas con referencia a las actuales cifras del sector bancario minorista, usando la base de datos del Credit Suisse¹⁶⁵

Figure 14 Projected profitability of the Post Bank (£ million)



4.7. Consideraciones reglamentarias y ayudas estatales

Los bancos y las sociedades de crédito inmobiliario están regulados tanto por la legislación del Reino Unido como por la europea. La Ley de Servicios Financieros de 2012 introdujo un nuevo marco normativo para los servicios financieros en el Reino Unido. En este marco, el Banco de Inglaterra es responsable de la política financiera y monetaria, y de la seguridad y solvencia de los bancos y otras instituciones financieras. La Autoridad de Regulación Prudencial (el PRA), que forma parte del Banco de Inglaterra, es responsable de la supervisión prudencial de la regulación de los bancos, incluida la autorización de actividades de captación de depósitos. La FCA, que reemplazó a la Autoridad de Servicios Financieros el 1 de abril de 2013, regula la conducta de los bancos y de las sociedades de crédito inmobiliario.¹⁶⁶

Además de estos organismos, una serie de organismos europeos y de organismos internacionales también regulan los bancos y las sociedades de crédito inmobiliario, aunque el futuro de esta regulación es incierto a la luz de la votación de Brexit. Esto incluye la Autoridad Bancaria Europea, que garantiza la eficacia y la coherencia de las medidas cautelares de regulación y supervisión en toda la banca de la UE y el Comité de Supervisión del Banco de Basilea, que emite los Acuerdos de Basilea estableciendo las normas sugeridas para la supervisión prudencial de los requisitos de capital de los bancos, que deben entonces ser legislados por cada nación (o por la legislación UE).

El Post Bank necesitaría solicitar **una licencia bancaria** a la Autoridad de Regulación Prudencial (PRA) y la Autoridad de Conducta Financiera (FCA), la cual puede tardar hasta 12 meses. Cuando se autoriza un banco, la ARP y la FCA deben asegurar que la entidad solicitante satisfará en la actualidad, y seguirá satisfaciendo en el futuro las Condiciones de Entrada que exige cada regulador. Estas responsabilidades **incluyen el examen de las siguientes cuestiones:**

- **Viabilidad del plan de negocio;**
- **Capital y liquidez;**
- **Acuerdos de gobernanza (incluyendo acuerdos sobre propiedad, estructura legal y gestión);**
- **Gestión de riesgo y controles;**
- **Plan de Resolución de la empresa solicitante (por ejemplo, la facilidad para llevar al banco a la quiebra o reestructuración infligiendo los daños mínimos posibles al resto del sistema financiero del Reino Unido).**

Además, mientras el Reino Unido siga siendo parte de la Unión Europea o tenga un acuerdo comercial global con la UE, es probable que todos los organismos tengan que cumplir las normas de la UE sobre ayudas estatales. **Normas sobre ayudas estatales que impiden que los gobiernos proporcionen ayudas financieras que puedan distorsionar la competencia y afectar al comercio favoreciendo a determinadas empresas o a la producción de determinados bienes.** El apoyo tiene que pasar cuatro pruebas para que valga como ayuda estatal.¹⁶⁷

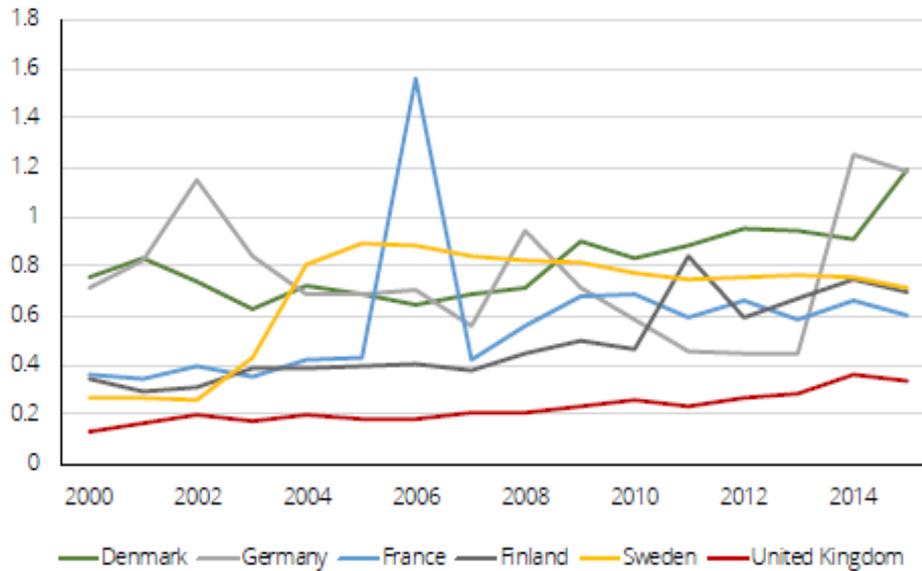
1. Tiene que ser concedida por el Estado o a través de recursos estatales, que pueden tomar una variedad de formas (por ejemplo, subvenciones, intereses y desgravaciones fiscales, garantías, participaciones del Estado en la totalidad o en parte de una empresa, o de proporcionar bienes y servicios en condiciones preferentes, etc.)
2. Tiene que conferir una ventaja selectiva a una empresa, por ejemplo, a empresas específicas o sectores industriales, o a empresas ubicadas en regiones específicas.
3. Tiene que distorsionar o tiene el potencial de distorsionar la competencia, es decir, reforzar al beneficiario con respecto a los competidores.
4. Tiene que afectar al comercio entre los Estados miembros - en la práctica, afectar a cualquier mercado en el que los bienes o servicios son negociables entre los Estados miembros.

En muchos casos, la ayuda estatal no se concederá porque no se concede ninguna ventaja y los criterios de las ayuda del Estado arriba mencionados no se cumplen. Un ejemplo importante es el Principio del Operador en la Economía de Mercado (MEOP), que ocurre cuando se realiza una inversión o un préstamo por un organismo del sector público sobre una base puramente comercial. Para aplicar el principio del operador (MEOP) y para que las inversiones queden fuera del ámbito de aplicación de las ayudas estatales, la inversión o el préstamo debe ser genuinamente con tarifas comerciales, en los mismos términos y con los mismos riesgos y recompensas que si invirtiera o prestara un comercial o inversor privado o prestamista. También existen algunas categorías de ayuda que son eximidas de la obligación de notificar las ayudas estatales a la Comisión Europea. La primera de ellas es "De Minimis Regulation" que establece una cifra de entrada, por debajo de la cual no se aplicará la ayuda estatal porque se supondrá que la ayuda no falseará la competencia. Por debajo de este límite, no es necesario notificar a la Comisión las inversiones realizadas. **Las normas actuales estipulan que la ayuda total de "minimis" concedida a cualquier organización no debe superar los 200.000 euros para un período de más de tres años fiscales.**

Si la inversión propuesta es superior al nivel de minimis, el siguiente paso es evaluar si cae en el ámbito de aplicación del **General Block Exemption Regulation** (Reglamento General de Exención por Categorías). Estas exenciones esbozan el ámbito en el que puede autorizarse las inversiones de ayuda estatal debido a las políticas sociales, de desarrollo o de crecimiento de la UE e incluir áreas como el apoyo a la protección del medio ambiente, las PYMES y las empresas de nueva creación, la investigación y el desarrollo y ayudas regionales. Para las intervenciones que no se encuentren dentro de los límites de "minimis" o de un bloque de exención, un análisis ex-ante es necesario para subsanar las deficiencias del mercado antes de que se conceda la ayuda estatal. Como se muestra en la figura 15, el Reino Unido ha gastado sistemáticamente menos en gastos de ayuda estatal en relación con otros países del norte de Europa, sugiriendo que los responsables políticos del Reino Unido han tomado una actitud demasiado cautelosa en el pasado

Gráfico 15. Gasto total en ayudas estatales en porcentaje del PIB en 2015

Figure 15 Total state aid expenditure as a % of GDP in 2015



Source: European Commission¹⁶⁸

En general, el Post Bank no debe encontrar dificultades para obtener la autorización de las ayudas estatales. Muchas de sus actividades se llevarán a cabo sobre una base comercial, mientras que las actividades que no se llevan a cabo sobre una base comercial deben estar exentas en virtud de los límites de minimis o por el reglamento de exención por categorías por fallos específicos del mercado. Se recomienda que el Post Bank mantenga contactos con otros bancos postales europeos, como La Banque Postale de Francia, para aprender a navegar en el régimen de las ayudas estatales de manera más efectiva.

5. RBS (ROYAL BANK OF SCOTLAND): ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

En 2008 el gobierno del Reino Unido rescató al Royal Bank of Scotland (RBS) con un coste de 45.000 millones de libras, dando a los contribuyentes el 80% de las acciones del banco. No se pusieron condiciones unidas a esta venta, y ni por parte del gobierno de Brown ni de los gobiernos de los líderes conservadores, ha habido una política de reformar el banco o usarlo como si fuera público. Sin embargo sí ha habido numerosas propuestas durante años para hacerlo público, incluyendo "think tanks" de todo el espectro ideológico, desde New Economics Foundations a Civitas. El RBS es uno de los bancos más grandes del Reino Unido y la parte que de él tiene el gobierno podría darle el control sobre una pieza sustancial de nuestro sistema bancario, y con él una poderosa palanca para el cambio. Cualquier partido laborista futuro debe preguntarse sobre cómo hacer el mejor uso de esta oportunidad.

El primer elemento a considerar será cuántas acciones, si las hubiera, un futuro gobierno laborista heredará. El tamaño de su participación futura está abierto a una considerable incertidumbre. La intención mantenida del gobierno conservador es continuar con la venta de acciones sin mirar las pérdidas que se produzcan. Pero una prolongada y precipitada caída en el precio de las acciones junto con el caos por el Brexit es lo que va a poner a prueba este plan. La primera cuestión con la que se va a enfrentar el Partido Laborista cuando llegue, es si comprar o vender todas o algunas de las acciones que queden, sopesando los costes/mejoras de los usos alternativos del dinero.

Todas las propuestas deberían también considerar cómo el RBS se adapta a una estrategia del sistema global de finanzas, y a dos elementos que en concreto hay que hacer notar. El **primero**, cómo el RBS puede adaptarse al papel propuesto para el Post Bank y el Banco Nacional de inversiones. **Todo debe establecerse dentro de una estrategia más amplia para un ecosistema diverso de instituciones financieras.** Los laboristas deben también considerar aquí la inversión en tiempo y atención del gobierno, dado los probables y relevantes desafíos operacionales y culturales que envuelven la reforma del RBS. Segundo, la utilidad de una participación en el RBS a la luz de unos cambios regulatorios más amplios, limitando actividades financieras especulativas que contribuyan a una transición justa.

En esta sección primero revisaremos las ventas de acciones del gobierno hasta la fecha y cómo las ventas del futuro Gobierno Conservador pueden desarrollarse. Después examinaremos la conducta del RBS y el cambio del modelo de negocio desde 2008. Finalmente expondremos un número de opciones políticas y haremos una recomendación.

5.1. Ventas de las acciones de gobierno

En noviembre de 2008, el gobierno compró el 58% de las acciones ordinarias de RBS junto con un tramo de acciones preferentes que fueron posteriormente convertidas en acciones ordinarias (abril de 2009). **En diciembre de 2009**, el gobierno adquirió un nuevo tramo de acciones B

llevando la propiedad hasta el **84,4%**. El total aportado ascendió a 45.500 millones de libras. El **precio de compra de las acciones ordinarias fue de 502p/acción** y la **National Audi Office (NAO) calculó un precio de equilibrio de venta de 625 peniques** la acción si se tienen en cuenta los costes de financiamiento del rescate.¹⁶⁹



Tan recientemente como en 2015, George Osborne insistía que el contribuyente recuperaría la inversión del UKFI en RBS¹⁷⁰, a pesar de la venta de acciones con pérdida ese año. En 2017, como el precio de la acción continuó bajando, Hammond admitió lo obvio: la participación total podría venderse con pérdida¹⁷¹. Una venta adicional en 2018 lo confirma. De hecho, todas las ventas hasta ahora han estado muy por debajo del precio de compra - cristalizando una pérdida de más de 3.000 millones de libras. El precio de la acción ha estado cayendo desde junio y hacia el final de diciembre de 2018 era de alrededor de 2libras/acción.¹⁷² El gobierno no ha especificado un precio mínimo al que venderá.

La primera venta se produjo en 2015. A pesar de la oposición pública, el gobierno vendió 630 millones de acciones a un precio de 3,38 libras cada una. Comparado con el precio de compra de 5,02 libras, se cristalizó en una pérdida de 1.000 millones de libras, al tiempo que se obtienen unos ingresos de 2.100 millones de libras^{173,174}. Parte de la justificación dada para esta venta inicial fue que desencadenaría un aumento en el precio de la acción, indicando una clara intención de reprivatizar y reducir la pérdida asociada con la gran participación del gobierno. Sin embargo estas subidas no se materializaron, y se efectuaron nuevas ventas después de que el voto del Brexit causara el colapso del precio de la acción.

En la Declaración de Otoño de 2017, Philip Hammond anunció la intención de volver a empezar la privatización, con planes para reducir la participación del gobierno en 15.000 millones de libras en los próximos años cinco años¹⁷⁶. En junio de 2018, el gobierno vendió 925 millones de

acciones a 2,71 libra cada una, reduciendo su participación del 70.1% al 62.4% (una reducción de 7.7%).¹⁷⁷ Esto recaudó 2.500 millones de libras con una pérdida aún mayor de 2,1 mil millones de libras^{178,179}. Varios comentaristas habían sugerido que ese era un mal momento para vender, ya que **los problemas con los bancos españoles e italianos estaban deprimiendo aún más los precios de las acciones de los bancos**. El propio CEO del RBS, Ewan Stevenson, que se fue en circunstancias misteriosas a principios de 2018, dijo apenas unos días antes de la venta de las acciones que no era "el momento adecuado".¹⁸⁰ En 2018 la realidad del presupuesto de otoño estaba empezando a entrometerse en la retórica del gobierno: "el gobierno ahora tiene la intención de llevar a cabo una venta total de la participación en el capital del RBS en 2023-24, sujeta a las condiciones de mercado y a lograr una buena relación calidad-precio". También admite que "espera mayores valores de venta en años posteriores".¹⁸¹

Table 5 Value of ordinary shares and govt stake at various prices

Share price (pence)	50	100	150	200	225	250	300	350
Total Equity value (£ billions)	6.0	12.0	18.0	24.1	27.1	30.1	36.1	42.1
Govt Share (£ billions)	3.8	7.5	11.3	15.0	16.9	18.8	22.5	26.3
Not Govt Share (£ billions)	2.3	4.5	6.8	9.0	10.2	11.3	13.6	15.8
Illustrative proceeds from sale to 51% (£ billions)	0.7	1.4	2.1	2.7	3.1	3.4	4.1	4.8
Loss on remaining govt. stake from £5.02 (£ billions)	-34.0	-30.2	-26.4	-22.7	-20.8	-18.9	-15.2	-11.4

Es probable que haya varias razones por las que el Gobierno ha estado tan ansioso por vender rápidamente con una pérdida tan significativa. Primero, las ventas anunciadas en el presupuesto de 2017 equilibró el déficit adicional de los costes de "La Ayuda a la Compra". También permitió que el gobierno dijera que la deuda neta bajaría su porcentaje del PIB¹⁸². La OBR fue mordaz sobre esta opinión, señalando que las ventas de activos no mejorarían la situación fiscal a largo plazo y que el RBS podría ser una fuente de ingresos a largo plazo¹⁸³. Con una cotización de la acción parcialmente rebotada de su caída inicial post-Brexit, el cálculo político parece haber sido este. Los beneficios de las promesas de reducción de deuda superarían a la probable oposición pública a una venta con pérdidas. Algunos también han especulado que el gobierno ve al banco como un pasivo en lugar de un activo, y quiere descargar esa responsabilidad lo más rápido posible. Finalmente, es totalmente posible que parte de la motivación para una venta rápida sea mantener al RBS fuera de las manos de un futuro gobierno laborista.

Como puede verse en la Figura 16, el precio de la acción siguió cayendo en 2018, dando a menudo al Brexit como razón, y a mediados de diciembre de 2018 se acercó a 2 libras, lo que reducía el valor de la participación del gobierno. Desde entonces ha aumentado ligeramente a principios de 2019. El OBR estimó que la participación tendrá un valor de 19.300 millones de libras a precios de 2017 generando una pérdida de 26.200 millones de libras respecto del rescate inicial (teniendo en cuenta los costos de financiación)¹⁸⁴ - 57,5% del desembolso inicial. El Cuadro 5, que viene a continuación, muestra el valor de los recursos propios ordinarios, de la participación del gobierno y de la parte restante a diferentes precios. La tabla da una idea de cuánto se podría recaudar vendiendo todas las acciones o el coste de la recompra de todas las

acciones en circulación. También mostramos los ingresos del gobierno vendiendo su participación actual del 51% a varios precios. Finalmente, mostramos la pérdida que se realizaría en comparación con un precio de compra de 5,02 libras en la participación actual del gobierno.

Por supuesto el desembolso inicial es un coste a fondo perdido. La verdadera cuestión es si los contribuyentes y la economía podrían salir mejor parados de otra manera - o si los beneficios políticos a largo plazo por mantener la propiedad del RBS justificaría renunciar a parte o a todo el potencial de ingresos a corto plazo procedentes de la reprivatización.

5.2. Potenciales escenarios futuros antes de un Gobierno Laborista

Antes de examinar las opciones políticas sobre el RBS a las que se enfrentaría un futuro gobierno laborista es necesario considerar cómo la futura política conservadora, especialmente en lo que se refiere a nuevas ventas de acciones antes de las elecciones generales, podría afectar a la participación del gobierno.

Si el gobierno se aferra a su programa declarado de ventas, entonces el banco no sería de propiedad pública mayoritaria, y por lo tanto no tendría el control mayoritario cuando lleguen las elecciones generales de 2022. Hemos calculado una serie de escenarios posibles basados en los planes declarados del gobierno y en su venta de acciones. Como ya se ha indicado, en 2018 se tenía como objetivo la liquidación total del grupo en 2023-24. Atendiendo a la Declaración de Otoño de 2017 (15.000 millones de libras por su venta a lo largo de 5 años) tendríamos un escenario en el que la participación del gobierno sería del 22% para el año 2023 (cristalizando unas pérdidas de 17.900 millones de libras en cuatro años, en comparación con el precio de equilibrio calculado por la National Audit Office).

Dado que las ventas de 2018 están bajo este calendario, podemos imaginar un escenario con unas ventas más lentas. Incluso así, se llegaría en torno al 32% para 2023. Si en lugar de eso, asumimos que el plan es vender dos tercios de la participación durante este período, independientemente del precio, entonces el declive es más pronunciado, pero el punto en el que la participación pública cae por debajo del 50% se mantiene más o menos lo mismo. En resumen, **si una versión de los planes del gobierno se cumple, entonces en tiempos de las elecciones en 2022, podríamos esperar que la participación del gobierno en RBS se sitúe entre el 33% y el 40%, y casi con seguridad por debajo del 50%.**

Sin embargo, estos escenarios están expuestos a un riesgo considerable. Existen varios riesgos en las ventas de acciones previstos por el gobierno, tales como unas elecciones anticipadas, cambio de circunstancias en torno al Brexit, una caída continua de la cotización, etc. Esto señala el OBR: " Como dejó claro el anuncio del gobierno, las ventas estarán sujetas a las consideraciones de la relación calidad-precio y a las condiciones del mercado, por lo que siempre habrá un riesgo de que las ventas no tengan lugar - como sucedió cuando se pospuso la puesta en marcha del anterior programa después del referendun de la UE el año pasado.¹⁸⁵ En este caso, el Partido Laborista podría llegar al poder con una participación mucho más cerca del 51%. Si el coste de la recompra fuera relativamente bajo, entonces el exceso

respecto del 51% podría venderse para recaudar fondos, mientras se mantiene una participación mayoritaria.

La mayor barrera potencial sería los efectos potenciales del Brexit sobre el precio de la participación pública en el banco. Ross Mc Ewan, director ejecutivo de RBS, ha indicado que un Brexit desordenado podría afectar a la recuperación del banco y presionar sus beneficios y el precio de sus acciones. En el tercer trimestre de 2018, el RBS hizo unas provisiones de 100 millones de libras por "una perspectiva de incertidumbres económicas" a la luz de Brexit.¹⁸⁶ Parece poco probable que estas consideraciones sobre el Brexit se hayan tenido en cuenta en los pronósticos del Tesoro. Una persona con la que hablamos **sugirió que un Brexit duro podría reducir a la mitad el valor de RBS, haciendo la venta políticamente improbable**. Las preguntas no resueltas del Brexit introducen considerable incertidumbre: **¿tendrán los bancos del Reino Unido derecho al pasaporte para los mercados europeos?** ¿Emigrarán las empresas a la Eurozona (Frankfurt, París y Amsterdam en concreto están compitiendo por el negocio) y, en particular, por el **Euroclearing**? ¿Aumentarán con el Brexit las actividades "off-shore" de la City (incluso aunque ello reduzca su actividad principal basada en el euro)? Y así sucesivamente.

La rapidez con que las ventas se puedan hacer depende de manera crucial del clima político y de la reacción por vender con pérdidas masivas a las que se enfrentaría el Gobierno. En este sentido vale la pena señalar que la velocidad de la reprivatización no es simplemente un "dato" que los Laboristas no pueden controlar, si no algo que podría verse afectado por las propias acciones del partido, dependiendo de la importancia dada a retener el control del RBS (y, por tanto, oponerse ruidosamente a la venta).

5.3. Conducta y modelo de negocio del RBS

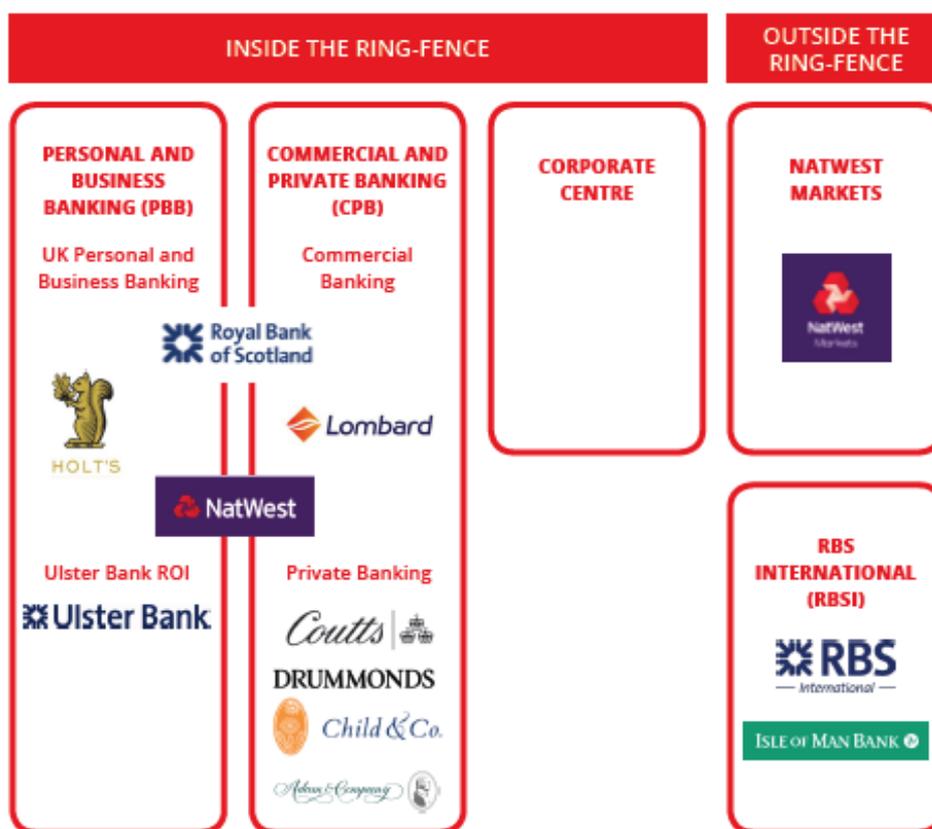
La narrativa oficial de la gerencia del RBS y del gobierno es que el banco ha negociado sus problemas legales y ya está listo para volver al sector privado. Ciertamente el banco está en una situación muy diferente a la del momento del rescate. En los primeros años después de 2008, su estrategia consistió en salir de la crisis de la misma manera en que se metió: seguir con operaciones de banca de inversión expandidas por todo el Planeta y hacer grandes apuestas en los mercados globales. En 2012 se hizo evidente que esta estrategia estaba fallando y una nueva estrategia fue concebida para reorientar las actividades del banco hacia el comercio minorista en el Reino Unido y la banca comercial. El banco de inversiones se redujo drásticamente, con muchas de sus operaciones canceladas, reorientándose en dar servicio hacia clientes corporativos en lugar de trading por cuenta propia.

En los últimos años, el banco ha combinado esta reducción con la reestructuración necesaria para prepararse para su delimitación. La regulación de la delimitación en el Reino Unido entró en vigor el 1 de enero de 2019 y requiere la separación de servicios bancarios esenciales de las actividades bancarias de inversión. El RBS pretende colocar la mayor parte de sus negocios bancarios en el Reino Unido y Europa Occidental dentro de actividad central. El Banco de inversiones del RBS (NatWest Markets) y su negocio offshore (el RBS International) serán

entidades separadas, fuera de la "cerca".¹⁸⁸ La figura 17 muestra cómo se sitúan los segmentos y las sucursales del grupo dentro y fuera de la cerca.

La reestructuración que se ha llevado a cabo para cumplir con los requisitos de la delimitación implica una clara separación legal y de tipos de negocio, especialmente de aquellas entidades fuera de la cerca. Cualquier plan del gobierno laborista para reducir aún más el tamaño del RBS o dividirlo haría bien en aprovechar esa puerta abierta. Los preparativos para la delimitación de las actividades principales probablemente se han llevado a cabo con una reestructuración mayor que la necesaria para tal venta. Dicho esto, notamos que NatWest Markets, además de seguir con el negocio de la banca de inversión ahora también tiene que hacer reducciones legales de los activos tras el cierre de la división no básica "Resolución de capital" en 2017¹⁸⁹. Estos activos "eliminados" pueden complicar cualquier venta del banco de inversión.

Figure 17 RBS organisational structure



Este estrechamiento de su actividad, bajo la dirección de Ross Mc Ewan, parece haber salido bien. El banco finalmente volvió a ser rentable en 2017 y registró un beneficio de 1,6 mil millones libras en 2018. El total de activos ha bajado de 2,4 billones de libras en 2008 a un nivel más modesto de 694.000 millones de libras a finales de 2018. Del mismo modo, los activos ponderados de riesgo han caído de 609.000 millones de libras en 2007 a 189.000 millones de

libras en 2018. Confirmando ese progreso, en noviembre de 2018, el Comité de Estabilidad Financiera retiró a RBS de su lista global de bancos de importancia sistémica.¹⁹⁰

Otro factor para decidir qué hacer con el RBS es que existe cierta incertidumbre acerca de la estabilidad que tiene el nuevo banco. Por un lado, el banco se jacta de que su ratio de core capital de nivel 1 (CET1 capital) ha pasado del 2,9% en 2006 al 16% en 2018. Aunque, como **informa el Financial Times, el ratio menos maleable de apalancamiento realmente ha bajado desde 2006**¹⁹¹. La diferencia podría deberse a unos activos con menos riesgos, pero también podría reflejar una ponderación del riesgo demasiado optimista. Y lo que es más probable, al comparar el valor de mercado de las acciones ordinarias (excluyendo las acciones B, de voto sin restricciones) con el del valor de los Activos Totales vemos que, en particular desde el referéndum del Brexit, el valor que los agentes del mercado están dispuestos a poner al RBS está cayendo. En resumen, mientras que el propio banco valora sus activos como menos arriesgados (por ejemplo, a través del RWA- los activos ponderados por riesgo), el mercado está valorando el patrimonio de la empresa con un descuento mayor al del valor contable en libros del banco.

Una historia similar se aplica a los problemas legales del banco. El banco ha resuelto varias cuestiones legales que se consideraban un obstáculo para la reprivatización: la que es más significativa un caso en la Corte de los EE.UU. por venta fraudulenta de valores respaldados por hipotecas antes de la crisis se concluyó con el RBS pagando 4.900 millones de dólares (3,6 mil millones de libras) de multa¹⁹². La fecha límite también ha pasado para que las pequeñas empresas reclamen una compensación por maltrato por parte del conocido Global Restructuring Group (**GRG**). En el momento de escribir este informe, sólo se habían presentado 1.230 quejas de una estimación de 16,000 de negocios posibles y 10 millones de libras pagadas respecto de un fondo de 400 millones de libras¹⁹³. Una vez de nuevo, sin embargo, la incertidumbre persiste: mientras que estos problemas legales persisten potencialmente, se eleva otro pasivo incierto sobre el banco, las víctimas aún pueden llevarle a los tribunales por varios casos y al menos por uno que involucra a clientes tanto internacionales como del Reino Unido se sabe que está a punto de saltar. De hecho, en diciembre de 2018 el Financial Times informó que "la decisión del regulador financiero del Reino Unido de abandonar una investigación sobre ciertos directivos de la deshonrada unidad de reestructuración de RBS, está siendo impugnada legalmente por el antiguo jefe de una empresa vendida por el banco"¹⁹⁴

También hay preguntas sobre **hasta qué punto la cultura subyacente del banco ha cambiado realmente**, y así como las implicaciones de política pública de renunciar al control público - por ejemplo, la cobertura de la rama comunitaria y el tratamiento de los clientes. **Aunque se cambió a Fred Goodwin y otros directivos intermedios durante la crisis, el nivel superior de directivos permanece mayoritariamente intacto**, y que lentamente se les reemplaza con la rotación natural del personal, por lo que muchos de los cuales permanecerán en su lugar en los años venideros.

El escándalo de GRG, que empujó al negocio de la salud hacia la bancarrota y que después, se **deshizo fraudulentamente de sus activos**, ocurrió después de la crisis de 2008 **mientras el banco era de propiedad pública**. Ello ilustra claramente la falta de voluntad política para

reformular la cultura del banco y la desidia del Tesoro por hacer la vista gorda a las malas prácticas. Una persona con la que hablamos sugirió que la forma en que este escándalo fue manejado por el banco, incluyendo su actitud agresiva para litigar y la supuesta falsificación de documentos, "es evocador de una cultura muy tóxica dentro de RBS"¹⁹⁵

El RBS también está siendo demandado por un inversor español que afirma que su antiguo jefe de comercio de derivados (un manipulador de tipos, condenado mientras estaba en Barclays) manipuló el Euribor mientras estaba en RBS para mejorar los libros de derivados del banco. Los abogados del demandante describen al RBS como un **"banco podrido" endémico**. RBS está tomando el papel de que era una "manzana podrida" y un "individuo podrido" y supuestamente **destruyó su archivo personal después de que el caso se iniciara**.¹⁹⁶

Mientras tanto, el RBS sigue adelante con un programa agresivo de cierre de sucursales. Este programa se remonta a hace algunos años, pero se ha acelerado desde el colapso del RBS por sacar a flote a Williams & Glyn un nuevo y atrevido banco con 300 sucursales (una de las condiciones originales impuestas por la Comisión Europea). Ellos argumentan que ahora tienen dos redes de sucursales paralelas (Natwest y RBS) y que mantenerlas es antieconómico.¹⁹⁷ En mayo de 2018 el banco anunció una nueva ola de 162 cierres de oficinas con la pérdida de 792 puestos de trabajo.¹⁹⁸ En septiembre están anunciados 54 cierres de sucursales y la pérdida de 258 puestos de trabajo.¹⁹⁹ Una cuarta parte de ellos fueron "el último banco en la ciudad"²⁰⁰. En efecto, el precio del fracaso del RBS para cumplir las **únicas condiciones que se le impusieron por el rescate de los contribuyentes ha sido la pérdida de la banca de la calle principal de los pueblos de todo el país. Es apostar, en su lugar, por la banca digital** con planes para lanzar una nueva plataforma bancaria de consumo digital independiente, Bo.²⁰¹

Aunque ahora sólo es una fracción de lo que fue una vez, el Grupo RBS sigue teniendo una amplia red de sucursales. Las cifras exactas son difíciles de encontrar, pero estimamos que el **RBS y el Natwest juntos tienen al menos 793 sucursales**; el RBS principalmente en Escocia, el Natwest, principalmente en Inglaterra y Gales).²⁰² **Esto se puede comparar con los cerca de 2.000 sucursales del grupo Lloyds** (incluidos Halifax y Bank of Escocia)²⁰³. Como tal, está claro dos cosas: que el RBS no está actuando a favor del interés público por una ausencia de un enfoque más intervencionista del gobierno, y que aún conserva importantes activos de sucursales que el gobierno podría tratar de proteger de futuras ventas.

5.4. Resumen de la situación actual

En resumen, **el RBS es un jugador poderoso en el mercado minorista bancario del Reino Unido y tiene el potencial de ser una fuerza de apoyo al bien común. La pregunta que surge es cómo** asumiendo que retenga la mayoría de las acciones del RBS, un Partido Laborista puede usar esa mayoría para que el banco pueda girar hacia objetivos de política pública **sirviendo a pequeñas empresas y a consumidores minoristas, promoviendo la inclusión financiera, contribuyendo al equilibrio regional y mejorando la resistencia económica a los shocks económicos.**

Están, desde luego, los que argumentan que esto no es deseable : la marca tóxica del RBS, la cultura tóxica, la red de sucursales cada vez menor y los temas legales significan que la mejor opción es soltarlo antes que tratar de convertirla en algo útil. Además de los temas nombrados , los bancos sistémicos, como el RBS, son viejos y complejos y una fuente de problemas. Por ejemplo, millones de clientes se quedaron sin su cuenta on line en septiembre de 2018 después de que una actualización del software se equivocara.

Sin embargo es importante considerar el contrargumento. El RBS continuará existiendo sea o no de propiedad pública y es probable que siga siendo uno de los bancos mayores de UK. Llevará muchos años para que un nuevo banco público incluso se acerque a su escala o cuota de mercado. La cuestión es si se le debería permitir volver al sector privado y continuar siendo un ejemplo de malas prácticas en el sistema bancario o si se le debería retener como palanca importante y estratégica para cambiar ese sistema.²⁰⁴

Sopesándolo todo, creemos que los beneficios de mantener al RBS dentro de la propiedad pública sobrepasan los costes que pudieran representar mantenerlo para un futuro gobierno Laborista. No explorar estas opciones seria perder una oportunidad de cambiar radicalmente el panorama de la destrozada banca en el UK en vez, simplemente, de devolverlo al modelo precrisis, durante tanto tiempo sin cambios. Más abajo consideramos un número posible de opciones y hacemos algunas recomendaciones provisionales.

5.5. Opciones futuras

Ahora vamos a valorar las distintas opciones mirando a un futuro Gobierno Laborista dadas las posibles condiciones que hereden. Los criterios deberían ser coste/avances y el valioso potencial de usar el RBS como palanca para un cambio social progresivo, pequeño dentro del sector financiero, pero mayor para toda la sociedad.

5.6. Opción 1: Vender todas las acciones

La primera opción es simplemente vender todas las acciones, cerrar el proceso y devolver el banco al sector privado. Esta opción podría ser justificada en dos aspectos. El primero, que los avances fueran mejor usados en otro sitio que en el control del RBS como palanca del progresivo cambio social, sin dejar de mirar el coste comparado con el precio de compra. El segundo, que ese progresivo cambio para el sistema financiero es mejor conseguirlo a través con otras herramientas, principalmente por regulaciones y combinaciones del banco Postal y del Banco de Inversiones

Sopesándolo todo, sin embargo, esto parece una oportunidad pérdida. El Brexit y una débil recuperación parecen que probablemente mantendrán la presión sobre el precio de las acciones, por lo que la venta no recaudaría tanto dinero como una vez se puso y la venta tendría una gran pérdida. A pesar de las incertidumbres que quedan, el banco ha llevado un largo proceso de

cambio de actividades. También hace trading (de venta de valores) con un descuento sobre el valor en libros y en el momento de escribir este informe, según el Financial Times, 21 de los 22 inversores que tienen acciones en su poder, acumulan o compran. Todo lo cual añade la idea de que el gobierno podría beneficiarse más si mantiene una participación en RBS, primero como palanca para el cambio progresivo y, en segundo lugar, una fuente de ingresos en la medida que el banco vuelve a empezar a pagar dividendos. La pregunta que surge entonces es: ¿Qué parte de la propiedad del banco debería fijar el gobierno?

5.7. Opción 2: Compra del 100% de las acciones y transformar el RBS

Quizás la opción más radical que el Partido Laborista podría tomar sería comprar todas las demás acciones ordinarias restantes del RBS y crear un banco totalmente público. Con plena propiedad y control podría hacer alteraciones más radicales que permitiría un cambio progresivo en todo el sector financiero y en la economía en general. Esas alteraciones radicales podrían involucrar al modelo de negocio (por ejemplo, tamaño, actividades, extensión geográfica, etc.) pero también el modelo de propiedad. Por ejemplo, el 100% de la propiedad podría abrir el espacio para transformar el banco en una mutua, que fuera propiedad, por ejemplo, de clientes y empleados, con una posibilidad de transferir las acciones muy limitada. Una segunda alternativa sería transformar las acciones y el banco en una propiedad en fideicomiso para el beneficio público, como hemos propuesto para el Banco Postal. Esta opción fue examinada y propuesta por la New Economics Foundation (NEF) en 2015.²⁰¹⁵ Pero la propuesta de la NEF fue más allá del modelo de confianza. Se examinó también la posibilidad de convertir el RBS en una red de bancos locales.

En el manifiesto de 2017, el Partido Laborista se comprometió a revisar las opciones para el futuro de RBS, incluyendo la línea sugerida por el informe de la NEF. En el informe de la NEF, el banco se dividiría en unidades locales autónomas, cada una con el mandato de proporcionar acceso a los servicios bancarios básicos en el marco de su área local y prestar solamente dentro de esa área. Por ejemplo, sugieren 130 bancos locales en Inglaterra, una media de uno por cada 408.000 habitantes. Estas unidades seguirían formando parte del grupo RBS a nivel nacional, lo que les permitiría un soporte de "back-office", incluyendo servicios de TI - tecnología Informática- y algunas funciones de banca de inversión (como lo hacen las Landesbanken y DekaBank para las cajas de ahorro alemanas, las Sparkassen). Sin embargo, se gestionarían de forma Independiente, a través de un Consejo de Administración con múltiples partes interesadas, que incluirían representantes de los trabajadores, de los clientes, del gobierno local y de la comunidad local.

Esta opción tiene el potencial de hacer el mejor uso del RBS como un instrumento político en sí mismo. La combinación del Post Bank sobre una nueva base, un Banco Nacional de Inversiones y un RBS radicalmente transformado (ya sea mutualizado, de propiedad pública, en fideicomiso u cualquier otra forma de propiedad). Sería un masivo y progresivo cambio del sistema financiero del Reino Unido. **Plena propiedad pública implica un máximo control público**, y un uso total de los activos del banco (es decir, de su gran cuota de mercado y de sus préstamos a

las PYME), **y la máxima transformación de la estructura y cultura del banco.** Basado en la evidencia en otros lugares, esto podría dar lugar a unos mayores niveles de préstamos a las PYME, una mejor cobertura de las sucursales, un mejor servicio al cliente y una mayor resistencia a las recesiones económicas.

Por supuesto, el logro de estos beneficios en la práctica requeriría un sistema acordado y el esfuerzo de una buena gestión para reformar la cultura del banco y así como su estructura. Este esfuerzo se necesitaría hacer en todas partes pues se requiere ampliar, en gran medida, el papel del Banco Postal, el lanzamiento de un Banco Nacional de Inversiones, volver a regular más el sector financiero, así como las medidas políticas que un gobierno laborista progresista querría implementar. Al cambiar el modelo de propiedad del banco, se cerrarían estos beneficios y se harían resistentes a futuras reprivatizaciones o cambios de gobierno. También tiene el potencial de reportar beneficios al erario público durante el tiempo que siga siendo de propiedad pública. No obstante, los esfuerzos necesarios requerirían haber sido cuidadosamente considerados a la luz de los recursos disponibles y las muchas cosas que los Laboristas necesitarían para llegar al gobierno.

Además, dado que los gobiernos conservadores continuaron con las ventas de acciones en 2018, esta opción está volviéndose cada vez más cara, tal vez prohibitiva. Así que (incluso con un precio de las acciones en caída) sin más ventas, costaría más de 9 mil millones de libras esterlinas a precios corrientes (2 libras esterlinas por acción) para comprar las acciones restantes para que el gobierno pueda poseer el banco en su totalidad, una condición previa necesaria para cambiar su estructura de propiedad.

Junto con el precio de compra, los costes de reestructuración también hay que tenerlos en cuenta. Aunque es difícil estimar estos costes, como comparación, el intento de la escisión fallida de Williams & Glyn costaba £1.8 billones y una reestructuración a esta escala podría ser aún más compleja y costosa. Algunos han argumentado que los sistemas informáticos de RBS y los procesos de negocio están tan centralizados que la devolución de las operaciones del banco - o incluso la identificación de los clientes que deben ser asignados a cada sucursal local o región - sería una operación extremadamente difícil y costosa. Por otro lado, también estuvimos hablando con aquellos que plantearon estas cuestiones a menudo como una cortina de humo, y que en la práctica el verdadero problema (manifestado en la fallida escisión de Williams & Glyn) fue la falta de voluntad política y de una fuerte estrategia la gestión.

Por último, se plantearían preguntas sobre la forma en que un RBS público, mutualizado o con acciones en fideicomiso encajaría en un ecosistema más amplio con un papel más amplio para el Post Bank. Aunque no estuvieran compitiendo entre sí, el RBS podría reducir potencialmente el crecimiento del Post Bank, y al menos la relación entre los dos tendría que ser analizada y definida.

En general, dado el aumento de los costes después de las ventas de acciones del gobierno, la incertidumbre en torno a la transformación y el papel propuesto para Post Bank, esta opción parece considerablemente menos atractivo que en la época del informe de "New Economics Foundation (NEF). Una opción más viable podría ser buscar otras formas de mejorar el RBS,

manteniéndolo como accionista, pero con una mayoría de votos del gobierno. Esto es lo que examinamos a continuación.

5.8. Opción 3: Opciones políticas con el gobierno como accionista mayoritario

Una política de parar los planes de privatización del gobierno, y el mantenimiento de una participación mayoritaria en RBS tiene el potencial de combinar algunos de los beneficios de las dos opciones descritas anteriormente. Es probable que implique un cambio mínimo en el accionariado mientras que permite al gobierno mantener el control de la empresa e influir en su comportamiento y estructura, incluyendo la posibilidad de vender los bancos privados y los negocios offshore y parte del negocio de banca de inversión. Además, eso mantiene abierta la posibilidad de comprar un 100% en el futuro con vistas a una mayor radicalización de la transformación tal y como se ha descrito anteriormente.

Si, al llegar al gobierno, los laboristas todavía tienen una participación mayoritaria, recomendamos que la participación por encima del 51% podrían venderse para recaudar fondos para su uso en otras partes del presupuesto, o, por ejemplo lo que proceda de las ventas de acciones excedentes, podrían utilizarse para ayudar a capitalizar el Banco Postal. A precios corrientes y al de las acciones, esto generaría 3.000 millones de libras esterlinas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los recibos de las ventas de acciones de RBS ya están incorporadas en los planes fiscales del gobierno, que se utilizan como la base de los planes de gasto del Partido Laborista. Como tal, este tendría que ser comparado con los planes de gasto del gobierno Laborista. Alternativamente, si las acciones han caído por debajo del 51%, el coste de comprarlas de nuevo es probable que sea relativamente pequeño.

Aunque los accionistas mayoritarios tienen limitada la capacidad de influir en las decisiones de las operaciones cotidianas, pueden contratar y despedir a los gestores veteranos y establecer la estrategia general del banco- ya sea formalmente, por medio de votaciones en las Juntas Generales, o informalmente, al ejercer su influencia fuera de la escena. Lo cierto es que los sucesivos gobiernos han hecho esto con el RBS, a pesar de la ficción legal de que no ejercen ninguna influencia sobre el banco y que el accionariado es gestionado enteramente a distancia a través del " UK Government Investments" (anteriormente UK Financial Investments). Por ejemplo, el antiguo Director General Stephen Hester es muy conocido por haber sido expulsado por George Osborne, mientras que los trabajadores de la casa sugieren que el Tesoro también estaba detrás del cambio en la estrategia del banco implementada en esta época. La Comisión Parlamentaria sobre Normas Bancarias concluyó que " el gobierno ha interferido en el funcionamiento de los bancos de propiedad estatal, en particular del RBS". En ocasiones lo ha hecho directamente, parece haber actuado indirectamente, utilizando a UKFI como su banco de proximidad", describiendo a UKFI como "una hoja de parra para disfrazar la realidad del control directo del Gobierno".²⁰⁸

Hay varias acciones que una postura intervencionista podría incluir. La primera de ellas es vender las partes del negocio "socialmente inútiles. Como ya se ha mencionado arriba, los preparativos para las regulaciones que delimiten al RBS en el Reino Unido y que entrarán en vigor en 2019, podrían ser de considerable utilidad en este caso.²⁰⁹ El negocio de la inversión bancaria ya está separado en el NatWest Markets, y el negocio off shore, en el RBS International. Con este diseño, hay espacio legal y operativo entre ellos y las partes del RBS. Además, por las pocas revelaciones públicas que han visto la luz parece que la banca privada, con marcas como Coutts, también podría separarse del negocio-core de banca personal y de banca comercial. Una estimación aproximada de las últimas cuentas, y la comparación con otros bancos privados independientes, sugiere que su capital podría valer entre 1.000 y 2.000 millones de libras. Similar razonamiento sugiere que RBS International podría recaudar cantidades similares. Estimaciones para NatWest Markets son más difíciles de hacer, sobre todo porque, como se ha indicado anteriormente, ahora contiene el resto de activos del RBS non-core / abandonados que quedan después de cerrar la división dedicada a los productos no básicos en 2017.

En general, los laboristas pueden pensar que **los negocios dirigidos al mercado financiero, la evasión de impuestos y la banca para los llamados individuos de alto patrimonio neto (y los individuos con un patrimonio ultra alto) podrían quedar fuera de la competencia de un banco público**. Sin embargo, cabe destacar que, a fin de juzgar la viabilidad, y mucho menos el valor, de dichas ventas se requiere el acceso a una información financiera detallada que no es de dominio público, y por lo tanto fuera del alcance de este informe. Un nuevo gobierno laborista tendría que dedicar recursos considerables para llevar a cabo este análisis y la diligencia debida antes de que tal venta pudiera ser considerada.

Un enfoque más práctico de la propiedad mayoritaria también podría incluir (pero no limitarse a): la eliminación de la alta gerencia; una moratoria sobre nuevos cierres de sucursales; reforma más amplia de la estrategia y la estructura del banco y el ejercicio de sus funciones, presión para reformar la cultura del banco, para sellar los abusos como los que se ven en GRG. **Lo que es importante, también, es incluir la búsqueda de la transformación de la estructura de gobierno de la empresa, incluyendo una gama más amplia de partes interesadas en el Consejo, sobre la base de las recomendaciones del reciente informe comisionado por la Secretario en la sombra de Negocios y Canciller en la sombra del Tesoro Público y dirigido de forma independiente por el Profesor Prem Sikka, Profesor Alastair Hudson y otros.**

Como parte de esto, el gobierno también podría explorar si delegar o descentralizar el gobierno del banco de manera que se logren parcialmente los objetivos de la propuesta de la New Economics Foundations. Esto podría parecerse a Modelo de Handelsbanken discutido anteriormente: i.e. dar **más autonomía sobre las decisiones de préstamo a los bancos locales, y la creación de oficinas regionales con más autonomía para supervisar estas decisiones**. Una distribución geográfica alternativa consistiría en devolver más poder para RBS en Escocia y NatWest en Inglaterra y Gales, y la revelaciones públicas por parte de RBS sugieren que las entidades legales ya están estructuradas en parte de esta manera. Tal escisión no sólo se traduciría en dividir parcialmente el banco en partes más pequeñas sino también en fomentar la banca de proximidad permitiendo a los expertos locales tomar decisiones. Tal reestructuración

está abierta a las mismas objeciones a la propuesta de la NEF discutida anteriormente, es decir, que sería costoso y difícil. Algunos de los que hablamos para subrayar también que se necesitaría una importante inversión en formación y personal para `recapacitar' la fuerza de trabajo del RBS para prepararse a la banca de proximidad. No obstante, esta inversión podría estar justificada si se mejora sustancialmente la capacidad de RBS para actuar como una fuente de financiación sostenible para las PYME, un reequilibrio regional y resistencia a las perturbaciones económicas.

Una pregunta que **algunos expertos han planteado es si la salud financiera del RBS es suficiente** para soportar este tipo de inversión, o - tal vez más en serio -**si su rentabilidad depende de la explotación de los clientes y de los recortes despiadados y que no sobreviviría al cambio de modelo de negocio.** Claramente, otros bancos - los del Reino Unido y los del extranjero - son capaces de obtener beneficios, pero claro, sin adoptar las malas medidas derivadas de las prácticas del RBS. Ocurre que el RBS sólo recientemente ha superado una cadena de asuntos legales y, por lo tanto, que su rentabilidad sigue siendo más frágil que la de muchos otros bancos. Esto tendría que ser considerado como parte de cualquier estrategia de reforma de su modelo de negocio bancario. Al igual que con el Banco Postal, el gobierno tendría que sopesar las prioridades: entre retener el RBS **como fuente de ingresos a largo plazo para el erario público, o mantenerlo como una palanca de las políticas públicas.** Por supuesto, en el caso de RBS hay tal vez menos posibilidades de sostener un banco con pérdidas a través de subvenciones públicas, pues el banco seguiría siendo una sociedad anónima de propiedad de los accionistas.

Hay otros límites a los que el gobierno puede llegar con el RBS, siempre y cuando permanezca en la propiedad de los accionistas y, por lo tanto, regida la Ley de Sociedades del Reino Unido. **Uno se refiere a la durabilidad de cualquier cambio que podría haber en la gobernanza futura, ya que no se puede reformar radicalmente la propiedad del banco o el modelo de gobernanza. Otra se refiere a la limitada dirección que el gobierno puede ejercer como accionista, opuesta al modelo de propiedad totalmente pública en una nueva institución, que le darían a él y a otros propietarios una capacidad directa para definir la estructura y la gestión.**

Por último, puede haber riesgo de impugnación judicial de los accionistas minoritarios. Hay dos formas de interponer tal recurso: el `prejuicio injusto", en el que los accionistas minoritarios pueden alegar que las actuaciones de la mayoría son injustas por afectar a sus intereses (por ejemplo, a sus expectativas razonables de ganancias y de dividendos) o actuaciones derivadas, en las que los accionistas pueden alegar que los consejeros han incumplido los deberes con la empresa (ya sea por no haber ejercido el debido cuidado o habilidad o por no actuar en defensa de los mejores intereses de la empresa.)²¹² Los tribunales pueden exigir una amplia gama de medidas, incluidas las medidas cautelares para prevenir una serie de acciones planeadas que podría perjudicar a la empresa o a sus accionistas, así como compensaciones para accionistas minoritarios o compra de sus acciones.

En teoría, tal recurso podría ejercerse si se consideraba que la dirección de RBS estaba actuando en contra de los intereses de la compañía al no maximizar los beneficios, por ejemplo, prestando por debajo de los tipos de mercado, reabriendo sucursales consideradas

antieconómicos, etc. Sin embargo, no hay obligación legal de los administradores de las empresas de maximizar los beneficios (de hecho, se supone que los directores "tienen que mirar" por sus impactos en la comunidad y en el medio ambiente y en sus relaciones con los clientes, entre otras cosas) y en cualquier caso los directores tienen amplia discrecionalidad para juzgar qué es lo que mejor sirve a los intereses de una compañía - así que parece muy improbable que tal desafío tuviera éxito. Una decisión muy especial que impusiera costes significativos para la empresa y que pudieran no ser considerados de interés para su negocio a largo plazo (como una costosa reestructuración para localizar el banco) podría tal vez permitir una demanda legal, aunque todavía es dudoso que tal demanda tuviera éxito.

En la práctica, los obstáculos para estos dos tipos de acciones es alta. Los tribunales tienden a fallar del lado de mantener la discreción y de las decisiones de los directores realizadas por las empresas a través del proceso normal de la aprobación del accionista mayoritario. "La parcialidad injusta" se utiliza más comúnmente para resolver disputas entre socios de pequeñas empresas privadas, y rara vez se aplica con éxito entre socios de grandes compañías públicas. La ley se modificó en 2006 y para facilitar la interposición de acciones derivadas, pero los tribunales siguen siendo conservadores en su aplicación.

Siempre y cuando el gobierno pueda hacer que sus acciones estén justificadas, en particular a la luz de la legislación destinada a promover una cultura de la empresa bien informada y socialmente responsable, parece improbable que una demanda contra el comportamiento de la empresa tenga éxito. Sin embargo, es evidente habría que acceder a un asesoramiento jurídico adecuado en cada caso

En conclusión, recomendamos que el Gobierno Laborista que llegue detenga la privatización planeada y mantenga una participación mayoritaria de control. Entonces debería usar esta participación para dirigir proactivamente el modelo de negocio del RBS hacia objetivos de interés público. Sin embargo la elaboración de una estrategia más detallada para ello, requiere una comprensión más profunda de la situación financiera de la empresa y de las restricciones prácticas de cualquier reorganización estructural. Esta comprensión debe ser más profunda de lo que ha sido posible obtener para este informe.

5.9. Consideraciones adicionales

El Informe Turner "Financiando la Inversión" recomienda que el RBS debería convertirse en el vehículo por el que el Banco Nacional de Inversiones apoye los préstamos a los pequeños negocios, dándole un nuevo mandato legal de dirigir las inversiones hacia pequeños negocios. El informe recomienda también convertirse en un centro para consejos y servicios y desarrollo de habilidades para PYMES y que debería coestablecer un nuevo brazo de capital riesgo ofreciendo financiación de capital en los primeros momentos.

El informe hace notar que es necesario un trabajo futuro para establecer cómo se debería dar ese mandato al RBS, aunque también dice que en la práctica técnicamente no se requieren

cambios legales para modificar la estrategia del banco: mientras el Estado mantenga un porcentaje de acciones de control, este tiene la capacidad de cambiar la estrategia del banco y de poner directores.

Desde luego, si el RBS se convirtiera en un pilar de un nuevo sistema de banca pública, se necesitarían probablemente cambios legales para hacer este papel más duradero. Sin embargo hay dudas acerca de si tiene sentido que el RBS ocupe un lugar privilegiado dentro del ecosistema de una nueva banca pública si es que el Estado no pudiera comprar el banco totalmente y cambiar su modelo de propiedad para salvaguardarlo de una futura reprivatización o cambios del gobierno. Si el banco fuera reprivatizado bajo un futuro gobierno conservador, se iría a otro gran propietario de un banco universal, no distinto del HSBC o Barclays y no habría una razón obvia para mantener que el RBS siguiera con un papel especial.

Incluso sin un escenario de reprivatización, hay considerables temas de gobernanza, de cultura y de capacidad operacional que necesitarían ser dirigidos para que el RBS pueda jugar el papel previsto según el Informe Turner. Aunque tenga una cartera muy abundante de préstamos para pymes y experiencias en prestar a PYMES, esto está muy alejado de los préstamos locales de proximidad realizados por instituciones que juegan un papel similar en otros países. Por supuesto, el banco sería uno de los peores enemigos cuando se dedique a explotar a las pymes clientes, con su agresivo programa de cerrar oficinas, y mine su capacidad de ofrecer servicios a las PYMES por todo el país (un objetivo esencial dentro de las propuestas de Turner) y de comprometerse con la banca de proximidad. **Finalmente se considerará que el banco ha fallado si extiende la cultura del beneficio, la asunción de riesgo excesivo y la explotación de los clientes que predominaban antes de la crisis financiera, con muchos líderes históricos de aquella época aún en su sitio.**

La idea de que el RBS se convierta en el barco insignia para apoyo de las PYMEs puede ser saludada con escepticismo por la comunidad de las empresas pequeñas si no va acompañada de reformas significativas. Una opción es que el papel del RBS para financiar a las PYMES sea visto como transitorio - llenando el vacío hasta el tiempo en que un banco público o de propiedad pública puede ser incubado para dar más diversidad y duración a los canales para el préstamo a las PYMES. Haciendo balance, consideramos que el Banco Postal está mejor situado para ser el primer conducto para que el New Investment Bank ofrezca financiación a los pequeños negocios y que los Bancos de Desarrollo Regionales están mejor situados para ofrecer créditos y servicios de asesoramiento a las PYMES de mayor tamaño y se conviertan en centros para los fondos de capital-riesgo y financiación con capital del primer escenario semilla).

Una opción final sería usar el RBS, en un sentido u otro, para apoyar el establecimiento de un banco postal. Por ejemplo podría incluir la transferencia de algunas PYMES de su lista de préstamos al nuevo banco (o vendiéndosela o incentivando a los consumidores para que se vayan voluntariamente) o requiriéndole asistencia tecnológica, inversiones en capital o incluso locales en áreas donde están cerrando sucursales. Las opciones para hacer esto mediante el ejercicio de los derechos del gobierno como socio mayoritario puede estar limitado. Si se hiciera una revisión del propio modelo de negocio del RBS, usar sus activos para apoyar

realmente a un competidor sería un desafío para los accionistas minoritarios que lo considerarían como un incumplimiento del deber de promover los intereses de la compañía.

La excepción a esto podría ser la venta de parte de su cartera crediticia de PYMES, si se pudiera hacer un razonable negocio con ello. Esto podría encontrar algunas de las mismas trampas a las que se enfrentó la quebrada Willian and Gly escindida, en particular el riesgo de que una administración sin reformar y sin empatía no estuviera totalmente comprometida para que la venta fuera un éxito- aunque logísticamente fuera más directa. Como se indicó anteriormente, el gobierno puede también sacar beneficios de ayudar a recapitalizar el Banco Postal vendiendo el exceso de acciones del RBS, quedándose con algunas. Debería observarse que la banca de las pymes está muy unida a la banca personal de propietarios de negocio, no sólo porque los propietarios a menudo hipotecan sus casas para obtener crédito para su pequeño negocio, que podrían en otro caso utilizar para obtener crédito y un post colateral aceptable. Para un banco público que busca aumentar la banca de proximidad, dividir la banca pequeña y mediana de la banca personal de los hombres de negocio, podría añadir significativos problemas.

Sin embargo, la historia del rescate del RBS da una amplia justificación para que el gobierno y el regulador requieran tales medidas incluso sin la existencia continuada de una mayoría en su propiedad. El control de Willian and Glin fue originariamente impuesto por la Comisión Europea como condición para que los contribuyentes soportaran el rescate y fue pensado para mejorar la competencia en el sector bancario y reducir las desventajas injustas del RBS . Después de que el control fallara, se acordó un compromiso donde el RBS financiaría y repartiría un paquete de medidas por valor de 775 millones de libras designadas para mejorar la competencia en el mercado del negocio bancario de UK²¹⁶. Este paquete ya incluye un fondo de capacitación e innovación para que los competidores ofrezcan servicios bancarios a las PYMES y un esquema incentivado de conexión, - esencialmente un fondo para animar a los bancos que dan incentivos para que clientes del RBS se conecten²¹⁷. En febrero de 2019, la Oficina de Apoyos Bancarios adjudicó el primer tramo de este dinero a Metro Bank, Starling Bank y Clear Bank - asegurando con Metro el mayor fondo de 120 millones de libras.²¹⁸

Se establece el principio de que es legítimo que los políticos pidan al RBS que ofrezca apoyo a los competidores, especialmente a los nuevos bancos luchadores, en pago por sus impuestos por el rescate. Bajo un Gobierno Laborista sería lógico extender los requisitos de apoyo adicional a los nuevos bancos públicos y a los nuevos bancos cooperativos, incluyendo al Post Bank.

Desde luego, este informe sólo mueve son una pequeña proporción de recursos del RBS destinados a objetivos de interés público, en comparación con todo su balance. Por consiguiente, nosotros recomendamos que este pequeño informe sea usado junto con los esfuerzos para reformar el modelo de negocios del propio RBS, y no como una alternativa.

6. BANCO NACIONAL DE INVERSIONES (NATIONAL INVESTMENT BANK, NIB): ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

El manifiesto del Partido Laborista de 2017 proponía "establecer un Banco Nacional de Inversiones que conseguirá financiación de capital privado para prestar 250.000 millones de libras para energía... y apoyar una red de Bancos Regionales de Desarrollo que serán dedicados a apoyar el crecimiento inclusivo en sus comunidades²¹⁹. También en 2017, el Partido Laborista publicó el documento "Un banco nacional para Gran Bretaña: Poner dinamismo a nuestra estrategia industrial", que elaboró el diseño propuesto para el banco²²⁰.

En las siguientes secciones, esbozamos una serie de recomendaciones relativas al diseño del Banco Nacional de Inversiones, base de este trabajo.

6.1. Mandato

Como se indica en la sección 3.2, una razón clave por la que los bancos nacionales de inversión pueden ser poderosos agentes de transformación de la economía es que tradicionalmente ejecutan sus funciones en coordinación con las políticas gubernamentales. La mayoría lo hacen centrándose en los préstamos en áreas que han sido priorizadas a través de la política industrial, centrandose las inversiones hacia las señales del mercado con el fin de impulsar una transformación estructural. Mientras que algunos bancos nacionales de inversión tienen un mandato limitado que se refiere explícitamente a determinados sectores, tipos de clientes o actividades que se espera que un NIB apoye, muchos de los NIBs que han tenido éxito tienen mandatos más amplios que les permiten apoyar una gama más amplia de objetivos económicos y responder a las emergentes prioridades²²¹.

Y sobre todo, como banco con su propio balance, es importante que las actividades principales que realicen estén en consonancia con los instrumentos financieros reembolsables (como la deuda y el capital) que utilizan. Esto significa que los proyectos en los que invierte deben ser "bancables", es decir, que se espera de ellos que generen flujos de ingresos futuros que puedan ser utilizados para pagar la financiación. Es importante destacar que el NIB no debe ser visto como un reemplazo o sustituto del gasto público.

Por lo tanto, recomendamos que el NIB reciba un mandato amplio para apoyar la estrategia industrial del gobierno, a través de la utilización de instrumentos financieros reembolsables. Esta aproximación permite la creación de un poderoso sistema de sinergias entre las finanzas, la regulación y otras políticas, que pueden ser coordinadas simultáneamente para impulsar la transformación estructural. Esta cercana alineación entre la KfW alemana y la política del gobierno ha sido instrumental para hacer sistemáticamente más ecológica la economía alemana a través de su política energética.²²².

6.2. Titularidad y acuerdos institucionales

Recomendamos que el National Investment Bank (NIB) se establezca como una corporación financiera pública de propiedad total del Departamento de Empresas, Energía y Estrategia Industrial (BEIS). El National Investment Bank debe estar formado por una oficina central situada en las afueras de Londres, y por los 12 Bancos de Desarrollo regionales" ubicados cada uno de ellos en las nueve regiones de Inglaterra, más Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Éstos tendrán consejos regionales y autonomía en lo que se refiere a la dirección del préstamo, pero no serán entidades distintas. Como se discutirá más adelante, **para algunas categorías de préstamos (por ejemplo, a pequeñas empresas), recomendamos que las sucursales presten a través de intermediarios, mientras que para otros tipos de préstamos (por ejemplo para empresas más grandes y para el sector infraestructuras) recomendamos que las sucursales presten directamente a los clientes.**

Con el fin de apoyar su amplio mandato, el NIB necesitará invertir en una amplia gama de productos y servicios y desarrollar una importante experiencia interna. Como se señaló en la sección 3.2, una diferencia clave entre los NIBs que triunfan y las instituciones financieras privadas es **la amplitud de los conocimientos especializados y las capacidades del personal.** En muchos casos, esto incluye no sólo experiencia financiera, sino también significativos conocimientos de ingeniería y científicos sobre los sectores en los que opera el banco y la naturaleza de las inversiones que se están haciendo. Esto permite que las decisiones de inversión deban basarse en un conjunto de criterios más amplio que confiar únicamente en las señales del mercado, y significa que los bancos nacionales de inversión estén en mejores condiciones de evaluar los aspectos sociales y las consideraciones ambientales.²²³

Recomendamos que el Banco Nacional de Inversiones y las sucursales regionales se estructuren de manera más eficaz en torno a las siguientes "ramas" (arms) operativas:

- **Rama de empresas:** La rama empresarial se encargará de proporcionar financiación de bajo coste a las empresas que estén dispuestas a invertir en áreas que apoyen a las prioridades del banco. Y lo que es más importante, no proporcionar apoyo general a todas las empresas o rescates a las empresas que van mal, sino que se centrará en estimular inversiones que de otro modo no se habrían hecho y en nutrir los nuevos y existente paisajes industriales que se alinen con el mandato del banco. Los clientes de la rama empresarial incluye a las PYMES, a las grandes empresas y a las empresas sociales, cooperativas y corporaciones públicas.
- **Rama de infraestructura:** Esta rama proveerá inversión a bajo coste en áreas como la energía, el agua, la vivienda y el transporte, que se alinearán con unas misiones más amplias del banco. **El Partido Laborista se ha comprometido a crear un Fondo de Transformación Nacional (NTF) que gastará 250.000 millones de libras en diez años en mejoras de las infraestructuras en todo el país.** El NTF será el primer vehículo en hacerse cargo de los compromisos de infraestructura establecidos en el manifiesto del Partido Laborista. También será el vehículo principal para la financiación de proyectos de infraestructura que se consideren de gran importancia estratégica, como por ejemplo

infraestructuras energéticas críticas. Como el Fondo de Transformación Nacional es un vehículo para el gasto gubernamental, será capaz de financiar proyectos de infraestructura que generen beneficios sociales y que no pueden captar futuros flujos de ingresos. Por el contrario, **el Banco Nacional de Inversión (NIB) sólo podrá financiar proyectos de infraestructuras `bancables'** - es decir, que se espera que en el futuro generen flujos de ingresos que pueden ser usado para pagar la financiación. Sin embargo, la decisión del Banco Europeo de Inversiones, que financió infraestructuras por 7.000 millones de libras en el Reino Unido en 2016, de congelar las operaciones del Reino Unido crea un riesgo potencialmente significativo de falta de disponibilidad de financiación de proyectos de infraestructura de bajo coste y largo plazo que el NIB debería tratar de llenar. En los clientes de la rama de infraestructuras pueden incluirse a grandes empresas, autoridades locales, servicios públicos nacionalizados y asociaciones de vivienda.

- **Rama de innovación:** La rama de innovación funcionará en estrecha colaboración con otros actores del ecosistema de innovación como las Universidades de Investigación e Innovación en el Reino Unido, la Red Catapulta, NESTA y empresas de innovación - para identificar oportunidades para realizar inversiones públicas estratégicas en toda la cadena de innovación. En el Reino Unido, los responsables políticos tradicionalmente han atribuido poco papel al impulso de la innovación pública más allá de la financiación de las universidades y de la investigación básica. Sin embargo, muchos avances tecnológicos importantes - desde internet y microchips - la biotecnología y la nanotecnología - sólo fueron posibles por la inversión pública de alto riesgo, incluida la financiación inicial de empresas innovadoras.²²⁴En cada una de estas áreas, el sector privado sólo entró mucho más tarde cuando el beneficio se hizo más seguro, aprovechándose de los avances de la tecnología que se hizo posible con fondos públicos. En la actualidad, si se es crítico, el Reino Unido carece de este tipo de financiación y en su lugar, los innovadores se ven obligados a trabajar con empresas impulsoras de capital riesgo privado cuyo cortoplacismo a menudo actúa para sofocar la innovación en lugar de fomentarla. La sección de innovación del NIB jugaría, por lo tanto, un papel de capital riesgo público, que proporciona capitales permanentes (a largo plazo) para innovadores y start-ups de alta tecnología.

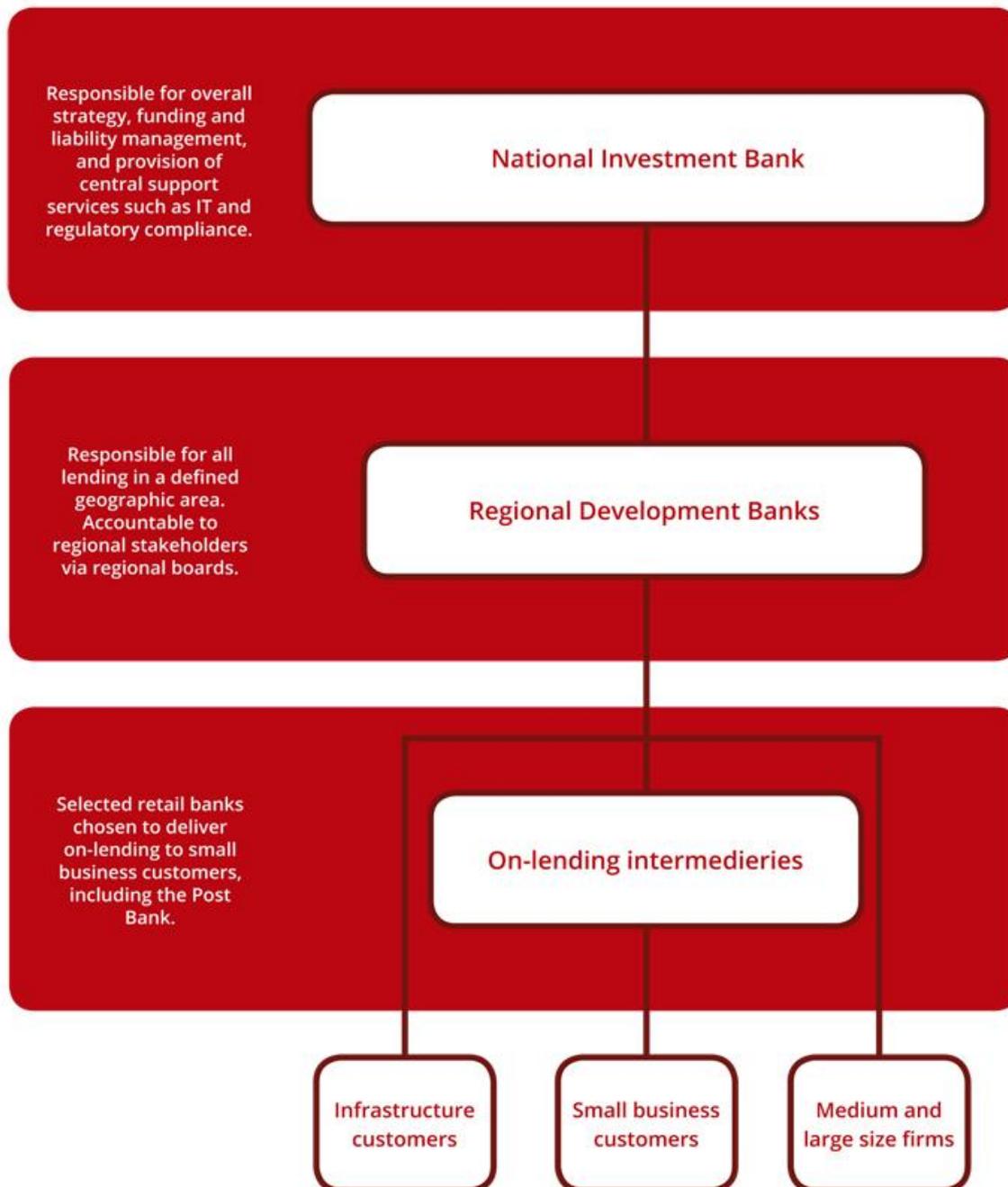
Desde 2014 el British Business Bank (BBB) ha jugado un papel importante de apoyo al acceso a la financiación a las empresas. La BBB da cobertura con significativa experiencia a las PYMES y trabaja con compañías en crecimiento para ayudarlas en el desarrollo de sus requisitos de financiación, sus propuestas de inversión y a aumentar sus posibilidades de asegurar la financiación más apropiada. El BBB es también responsable de las inversiones del Gobierno Central en capital riesgo.

Mientras que el BBB ha ayudado con éxito a las empresas a crecer y a expandirse, hay un número de restricciones que han limitado su capacidad para impulsar un cambio transformador. En primer lugar, el mandato del BBB, que se centra principalmente en fijar los fallos de mercado para dar financiación a las empresas más pequeñas, es más estrecho en alcance que la mayoría de los bancos de inversión públicos de otras partes del mundo, que tienden a tener

un mandato más amplio. En segundo lugar, los recursos de BBB (alrededor de 200 millones de libras al año) son muy pequeños en relación con el tamaño de la economía del Reino Unido y comparados con otros bancos públicos de inversión de éxito. A pesar de su nombre, **el British Business Bank (BBB) no es en realidad un banco, sino más bien un fondo. No es capaz de apalancar su propio balance**, lo que significa que sus operaciones están limitadas por la cantidad fija de recursos que recibe del gobierno.

Recomendamos que el BBB sea usado como base para la creación del NIB, y que sus actuales inversiones, el personal y otros activos sean asumidos por la nueva entidad legal.

Figure 18 Structure of National Investment Bank



6.3. Actividades de Inversión

En la actualidad, el Partido Laborista aboga “por una aproximación a su misión orientada hacia una estrategia industrial, en la que las inversiones que el sector público realiza sean para impulsar al sector privado a innovar en todos los sectores, para llegar a los desafíos claves de la política pública de nuestra era - desde el cambio climático a las necesidades cambiantes de los ciudadanos, en el contexto de envejecimiento de la población”.²²⁵

La razón para construir una estrategia industrial moderna de acuerdo con sus misiones es exigente y cada vez más reconocida. Sea cual sea la política económica ortodoxa en la que se centra para "quitar el riesgo" y "nivelar" el juego sobre el terreno, la política orientada a las misiones tiene por objeto inclinar el campo de juego en la dirección de las metas deseadas. Esta política involucra el pensamiento estratégico sobre: la dirección deseada del viaje, el tipo de tecnologías y escenarios industriales necesarios para llegar hasta allí, y el marco político requerido para que esto ocurra.

Los Laboristas han identificado dos misiones iniciales - una de ellas centrada en los resultados relacionados con el programa "verde de la economía, y otro centrado en los insumos necesarios para hacer del Reino Unido una nación innovadora.²²⁷

1. El 60% de la energía del Reino Unido procederá de fuentes de energía de bajo consumo de carbono o fuentes renovables para que el año 2030 superemos el reto de hacer frente al cambio climático.
2. Crear una nación innovadora con la mayor proporción de puestos de trabajo altamente cualificados de la OCDE y 3% de nuestro PIB en investigación y desarrollo como parte de un compromiso de pasar a una economía altamente cualificada y más productiva.

El manifiesto del Partido Laborista de 2017 también decía esto:

"El Banco Nacional de Inversiones y los bancos regionales de desarrollo se encargarán de ayudar a nuestro sector cooperativo. Los laboristas se fijarán como objetivo duplicar el tamaño del sector cooperativo en el Reino Unido, poniéndolo a la par del que lideran Alemania o los EE.UU."

Por lo tanto, recomendamos que las actividades de inversión del NIB se centren inicialmente en tres áreas fundamentales:

- La descarbonización y sostenibilidad medioambiental de la economía: los argumentos a favor de la adopción de un amplio enfoque económico ecológico es urgente y convincente.

Esto no significa solamente un mayor enfoque sobre las energías renovables en lugar de los combustibles fósiles, sino también transformar los patrones de producción, distribución y consumo en toda la economía. Además de ayudar a abordar el cambio climático, una dirección verde proporciona una oportunidad significativa para una inversión guiada por el reequilibrio de la economía británica y una renovación de la base industrial del Reino Unido. La Inversión en la economía verde debe ser apoyada tanto por el lado de la oferta y como el lado de la demanda.

Hoy los bancos nacionales de inversión (NIBs) son los mayores financiadores globales de la fase de despliegue y difusión de las energías renovables, superando a la inversión del sector de las empresas privadas. El progreso de la inversión pública es esencial para cultivar nuevas tecnologías verdes y nuevos paisajes industriales. Sin embargo, con la reciente privatización del Banco Verde de Inversiones no está claro de dónde va a venir esta en el futuro del Reino Unido.

- **El reequilibrio regional:** Después de años de abandono, muchas partes del Reino Unido necesitan desesperadamente de renovación económica. Muchas industrias han desaparecido, y las regiones que alguna vez fueron centros mineros o manufactureros han sufrido un largo período de declive industrial y subinversión en infraestructura. El nuevo NIB debe trabajar en estrecha colaboración con el gobierno para apoyar un programa de regeneración local en áreas que históricamente han sido desatendidas en el Reino Unido. Esto podría incluir la financiación de nuevas infraestructuras, vivienda y desarrollo de nuevas industrias.

- **La transformación industrial y la democracia económica:** Como se ha señalado anteriormente, el Partido Laborista se ha comprometido a expandir significativamente el sector cooperativo. Una prioridad clave para el NIB debería ser, por lo tanto, apoyar la creación de nuevas empresas cooperativas, ayudar a las ya existentes cooperativas para crecer y expandirse, y apoyar a las empresas tradicionales a que se convierten en cooperativas (a través de la compra por parte de los trabajadores, para ejemplo). Esto podría incluir también el apoyo a nuevos bancos cooperativos.

6.4. Productos y servicios

Recomendamos que el se coloque en el centro del proceso de inversión, nutriendo el conocimiento y la experiencia, coordinando otros sectores sociales interesados en el ecosistema de la inversión y actuando como un inversor catalizador. En muchos casos, puede ser apropiado que el NIB invierta solo, mientras que en otros casos puede ser más apropiado que el NIB coordine la inversión con otros.

En orden a cumplir el mandato de forma amplia, el NIB necesitará tener un extenso rango de instrumentos a su disposición, incluyendo deuda, capital, y otros productos de financiación, ajustados a diferentes áreas del paisaje del riesgo. La rama empresarial del NIB debe tener la capacidad de proporcionar capital mediante todas las fases de la vida del ciclo empresarial, mientras que la rama de infraestructuras debe estructurar la financiación para proyectos de mayor transformación. La rama de innovación del NIB debe poder proporcionar financiación de capital (fondos propios) y garantizar lo que ha sido diseñado para satisfacer las necesidades de proyectos de innovación en su etapa temprana.

En línea con su mandato orientado a su misión, proponemos **que el banco Nacional de Inversión cree productos que se dirijan a objetivos particulares, más que a ofertas generales.** Estos productos deberán ofrecer financiación a los clientes que tengan criterios alineados con las misiones del banco, en términos favorables. Estructurados de forma efectiva estos productos deberán ser designados para transmitir los objetivos políticos con más

eficiencia. Ejemplos de programas que pueden ser ofrecidos están descritos en la tabla 6. Nótese que estos programas son ejemplos hipotéticos. Hasta la gestión del NIB no se diseñará la oferta específica de productos.

Tabla 6 Ejemplos de productos ofrecidos por el Banco Nacional de Inversión (NIB).

Rama	Producto
Empresa	<p>Préstamos estratégicos a gran escala. La estrategia industrial del Partido Laborista ha identificado una serie de sectores en el que el Reino Unido tiene una ventaja competitiva real o potencial alta o media-alta, incluida la captura y el almacenamiento de carbono, la telemática del transporte, el almacenamiento de energía y el proceso químico corto del carbono.²²⁸ El NIB podría ayudar a nutrir y hacer crecer estas industrias a través de préstamos específicos de bajo coste para apoyar la inversión en crecimiento y expansión.</p> <p>Préstamos de digitalización: Está ampliamente reconocido que mejorar la tasa de difusión de las tecnologías digitales, desde una minoría de “frontier firms” hasta una mayoría de empresas de adopción lenta y empresas de baja productividad, es clave para mejorar la productividad del Reino Unido. Esto podría ser promovido por el NIB a través de préstamos a largo plazo con un interés favorable para las PYMES dispuestas a invertir en este área, acompañado de una campaña de divulgación y comercialización para estimular la demanda.</p>
Infraestructuras	<p>Descarbonización del transporte: El partido Laborista ha identificado que para hacer la transición a una economía baja en carbono, una prioridad clave será la descarbonización de la red de transporte, incluyendo el cambio a vehículos eléctricos.²²⁹ Sin embargo, en la actualidad existen retos importantes en la limitada oferta de puntos de recarga de vehículos y los problemas de capacidad de la red actual. Por lo tanto, la rama de infraestructuras del NIB podría ofrecer financiación a medida para apoyar el despliegue de infraestructura de recarga de vehículos a nivel nacional y aumento de la capacidad del sistema de la red actual.</p> <p>Viviendas energéticamente eficientes: Las inversiones en eficiencia energética son una forma eficaz de reducir las emisiones de carbono y las facturas de los hogares. Como tal, el NIB podría jugar un papel importante en la transformación de la eficiencia energética y la calefacción de los edificios entre hogares, empresas y grupos comunitarios. Para ello, podría conceder préstamos a largo plazo a tipos de interés favorables para ayudar a construir nuevas viviendas o locales comerciales energéticamente eficientes y mejorar la eficiencia energética de las propiedades existentes.</p>

Innovación	<p>Investigación y desarrollo: La inversión en investigación y desarrollo (I+D) ha bajado en los últimos 30 años en el Reino Unido, y sigue siendo inferior a la de prácticamente todos los demás países importantes de las economías avanzadas. La estrategia industrial del Partido Laborista ha establecido un objetivo de gasto del 3% del PIB en I+D para 2030 como parte de un compromiso de pasar a una I+D de alta cualificación de la economía productiva. Como tal, el NIB podría proporcionar una gama de préstamos a medida y una financiación al capital destinada a fomentar la inversión en I+D. Un ejemplo de ello es el "InnovFin Emerging Innovators" y el "InnovFin Corporate Research Equity" del Banco de Inversión Europeo, productos que proporcionan financiación de riesgo para empresas de rápido crecimiento o empresas dirigidas a la I + D.</p> <p>Capital riesgo: El NIB podría crear y gestionar una cartera de fondos de capital riesgo público que invertirían en PYMES innovadoras de alta tecnología en sus fases iniciales y de crecimiento, en sectores estratégicos que han sido identificados por el gobierno como sector industrial estratégico.</p>
------------	--

Como banco con su propio balance, será importante que el Banco Nacional de Inversión encuentre el equilibrio adecuado entre riesgo y rentabilidad. Actuar como inversor líder en la economía necesariamente significa absorber un alto grado de incertidumbre y aceptación de fallos cuando sucedan. En algunos casos, los beneficios se producen lentamente y son negativos al principio, mientras que en otros casos, es posible que los beneficios nunca se materialicen. Al estructurar su cartera de inversiones, el NIB debería aprender de las estrategias de los empresas de capital riesgo, estructurando las inversiones a través del espectro riesgo-rentabilidad para que las inversiones de menor riesgo ayuden a cubrir las de mayor riesgo. Esto también pone de relieve la importancia de ser capaz de capturar algunas de las recompensas (el "lado positivo") que son posibles por la asunción de riesgo y las inversiones de los bancos nacionales de inversión²³⁰ Donde ha habido éxito como resultado de las intervenciones planificadas de los bancos nacionales de inversión, que han beneficiado a grupos específicos de empresas, el NIB debería ser capaz de cosechar algunas de las recompensas financieras a lo largo del tiempo.²³¹ **Esto puede hacerse mediante la retención de capital en las empresas apoyadas, al igual que las empresas privadas de capital riesgo hacen, o compartiendo la titularidad de la propiedad intelectual.**

El NIB también debería tratar de imponer condiciones a sus inversiones con el fin de promover un deseable cambio estructural en la economía. Esto podría implicar condicionar el apoyo al cumplimiento de criterios deseables, como el compromiso de reducir su huella de carbono o la aplicación de un máximo ratio de pago de beneficios. También podría imponerse condiciones sobre el precio, el diseño o los derechos de propiedad de los productos que emanen del apoyo del NIB.²³² Estructurado de manera efectiva, el uso de la condicionalidad puede ser una herramienta poderosa para promover la transformación económica.

Además de las operaciones de préstamo, el NIB debería también proporcionar servicios de asesoramiento técnico, tales como la planificación estratégica, desarrollo de capacidades y programas de capacitación que ayuden a crear proyectos viables y trabajos con las empresas para preparar planes de inversiones “bancables”.

6.5. Relación con el sector financiero

En el documento del partido laborista “Un banco nacional de inversión para Gran Bretaña: Dinamizar nuestra industria estratégica”, los autores proponen que el NIB adopte el modelo de mediación de préstamos.²³³ Sin embargo, como se trató en la sección 3.2, mientras que el modelo de mediación de préstamos permite una rápida implantación a gran escala mediante el uso de la red de sucursales, también está sujeto a una serie de limitaciones.

En términos generales, consideramos que el modelo de mediación de préstamos es el más apropiado para préstamos a pequeñas empresas (empresas con menos de 50 empleados), pues estas empresas tienden a depender de su sucursal bancaria local más que las grandes empresas. Por lo tanto, recomendamos que la rama empresarial del NIB debería prestar a través de intermediarios bancarios (préstamos de mediación) para garantizar que las pequeñas empresas puedan acceder al apoyo del NIB. Sin embargo, en lugar de limitarse únicamente a desembolsar préstamos a través de los bancos comerciales existentes, nosotros recomendamos que los préstamos de mediación del NIB sean una herramienta para promover un cambio estructural más amplio en el sector financiero, favoreciendo a los bancos con las características que buscamos promover. Esto puede hacerse ampliando los criterios de elegibilidad **para que los intermediarios incluyan características como:**

- **Densidad de sucursales.**
- **Límites regionales de la actividad crediticia.**
- **Uso de un modelo de banca de proximidad y confianza en el “colateral”;**
- **Rendición de cuentas a las partes interesadas/clientes locales/personal; y**
- **Implementación de regulación social, ambiental y de descarbonización.**

Estas condiciones favorecerían de forma natural al Post Bank respecto a los grandes bancos comerciales, pero también puede permitir que otros intermediarios, **tales como los proveedores de finanzas responsables**, se beneficien de los préstamos de intermediación del NIB.

Para los préstamos a medianas y grandes empresas (empresas con más de 50 empleados), proyectos de infraestructura e inversiones de capital-riesgo y de capitalización, nosotros recomendamos que el NIB busque desarrollar la capacidad de prestar directamente a través de la red regional de sucursales de Bancos de Desarrollo. Esto significa que para conseguir el éxito del NIB será clave desarrollar la capacidad interna significativa y la experiencia en cada una de

las sucursales regionales. El personal necesitará ser capaz de identificar, evaluar y valorar proyectos para asegurar su robustez y su alineación con las necesidades del banco.

6.6. Gobernanza

Lograr el equilibrio adecuado entre las políticas de representación y la toma de decisiones independientes es un reto clave para el NIB. Mientras que la representación política puede ayudar a mantener la alineación con la política del gobierno y mantener un camino de responsabilidad democrática, se deben dar pasos para evitar interferencias políticas indebidas por parte de los grupos de interés. Es importante que los equipos de gestión sean libres de hacer un trabajo sólido y a largo plazo de acuerdo con el mandato Banco Nacional de Inversión, libre de la interferencia política diaria.

Dada la fuerte prioridad del NIB en el reequilibrio regional, es también importante que los bancos de desarrollo regional y actores regionales tengan un papel significativo en la estructura de la gobernanza. Nuestra estructura de gobernanza recomendada para el NIB se describe en la Tabla 7.

Tabla 7 Propuesta de estructura de gobernanza para el Banco Nacional de Inversión

Órganos de gobierno		Funciones
Consejo de gobernadores (de administración)	Ministros del Gobierno de Su Majestad (Tesoro de Su Majestad y del BEIS), un miembro electo de cada uno de los Consejos de los Bancos de Desarrollo Regional, no ejecutivos independientes con la experiencia pertinente, y electos representantes de los trabajadores en las elecciones sindicales.	Establecer el marco general de las políticas del NIB, dentro del mandato establecido por la política del gobierno; asignar los recursos disponibles para cada una de las sucursales regionales (en consulta con la Junta Directiva); nombrar y supervisar a la Junta directiva y la eficiencia de la Junta Directiva. También es responsable del nombramiento del Presidente del Ejecutivo (CEO) del NIB.
Junta Directiva (Operativa)	Miembros ejecutivos, incluyendo al CEO del NIB, con cualificaciones, que incluye la práctica bancaria, economía aplicada y contabilidad financiera. Al menos el 50% saldrían de los directores de los bancos regionales de desarrollo.	Establecer el marco nacional general de las operaciones bancarias a nivel nacional y regional. El CEO informará trimestralmente a la Junta Directiva sobre la gestión operativa del banco, incluidos

		los Bancos de Desarrollo Regional.
Consejo del Banco Regional de Desarrollo	<p>Un tercio será nombrado por los representantes locales elegidos (por ejemplo, autoridades locales o concejales).</p> <p>Un tercio será elegido por los empleados del Banco Regional.</p> <p>Un tercio estará formado por representantes de partes interesadas locales clave, tales como las cámaras de comercio locales, las organizaciones sociales, instituciones benéficas y educativas.</p>	Asegurarse de que la gestión de cada Banco de Desarrollo Regional está consiguiendo el mandato y la estrategia establecida por la Junta de Gobernadores. Estrictamente cumplir con la función supervisora y con la explícita prohibición de interferir en la gestión diaria y decisiones bancarias.
Directores de los Bancos Regionales de Desarrollo	Directores de cada Banco Regional de Desarrollo, compuestos por profesionales de los servicios financieros.	Supervisar la gestión diaria de las operaciones de cada Banco de Desarrollo Regional. Los Directores de los Bancos Regionales de Desarrollo serán nombrados por el Director General (CEO), con sujeción a la aprobación tanto del Consejo de Gobernadores (de Administración) como de la Junta Directiva (Operativa). Los directores regionales informarán a nivel nacional al CEO, y regionalmente al Banco de Desarrollo Regional y, cuando sea necesario, a la Junta Directiva.

6.7. Financiación

El Partido Laborista se ha fijado como meta que el NIB vaya aumentando su balance hasta aproximadamente 250.000 millones de libras durante un período de diez años. Como todos los bancos, el NIB tendría que arrancar con una cantidad de fondos propios, o "capital". Tener un capital base alto es importante para asegurar que cualquier pérdida pueda ser absorbida y que el banco esté protegida contra la insolvencia. Esta primera inyección de capital tiene que venir del Tesoro de Su Majestad.

En el documento del Partido Laborista "Un National Investment Bank para Gran Bretaña: Dinamizar nuestra industria estratégica", los autores proponen que el NIB emita un montante de capital por 20.000 millones de libras, que sería comprado por el Gobierno del Reino Unido.²³⁴ Sin embargo, si seguimos las lecciones de los modelos de capitalización del Banco Europeo de Inversiones y de los bancos de inversión de los países nórdicos, será posible capitalizar el NIB de manera adecuada sin un desembolso de efectivo por el gobierno tan grande. En ambos modelos, los gobiernos miembros 'suscriben' una cantidad de capital del banco, que garantiza las actividades del banco, **pero la cantidad de capital desembolsado al banco es significativamente menor**. Por ejemplo, sólo 6,82% de los 6.141,9 millones de euros del Banco Nórdico de Inversiones de capital suscrito es físicamente desembolsado - el resto del capital suscrito es capital exigible, que está pendiente de desembolsar si el Consejo de Administración lo considera necesario.²³⁵ Siguiendo este modelo, el NIB podría ser adecuadamente capitalizado con 10.000 millones de libras de capital desembolsado, con un capital pendiente de desembolsar de otros 10.000 millones. Esto aseguraría que el NIB se inicie con una base de capital lo suficientemente grande como para soportar un mayor programa de inversión sin causar una salida indebida de efectivo del presupuesto del gobierno.

Además de la capitalización inicial, también habría otros costes iniciales de puesta en marcha asociados a la creación de una nueva entidad pública de envergadura. Mientras estos costes dependan en última instancia de las disposiciones organizativas específicas, se puede llegar a una estimación aproximada teniendo en cuenta los costes de establecimiento de instituciones similares. Por ejemplo, **un estudio de viabilidad del Banco de Inversión Verde del Reino Unido (GIB), realizado por las consultoras Vivid Economics y McKinsey & Co, que calcularon los costes iniciales de puesta en marcha en aproximadamente £11 millones**²³⁶ Dado que el NIB es significativamente más grande en escala que el GIB, nosotros considerar que se trata de una aproximación inferior.

Una vez capitalizado, el NIB utilizará su base de capital para recaudar fondos adicionales a fin de aumentar su balance hasta los 250.000 millones de libras en un período de diez años. Como se trató en la sección 3.2, hay muchos tipos de formas en que los bancos nacionales de inversión pueden financiarse a sí mismos. En el contexto del Reino Unido, obtener financiación de los mercados de capitales no debería ser un problema dada la buena calificación crediticia del Reino Unido. Recomendamos que el NIB realice diez emisiones anuales de bonos en un horizonte de diez años, lo que llevaría el balance del NIB a aproximadamente 250.000 millones de libras en diez años. No obstante, cabe destacar **que el volumen de emisión de bonos en un determinado**

año debe estar determinado por la necesidad de financiación más que por objetivos arbitrarios. Los bonos del NIB deben proporcionar oportunidades de inversión a largo plazo y con un riesgo relativamente bajo para los inversores, tales como planes de pensiones del gobierno local y fondos de pensiones privados. El NIB también debe considerar la emisión de bonos verdes para la protección del medio ambiente y proyectos de infraestructura centrados en el clima para satisfacer la creciente demanda para los inversores preocupados por el medioambiente.

Aunque el NIB no debería ser una institución que busque maximizar el beneficio, recomendamos que debe tratar de conseguir una rentabilidad del capital para el gobierno al menos equivalente al coste a medio plazo del capital, como es actualmente el caso del Banco Británico de Negocios.²³⁷

6.8. Seguimiento y evaluación

Así como los bancos privados suelen ser evaluados en función de su desempeño, los NIBs son a menudo evaluados en función de la medida que fijan las deficiencias percibidas en el mercado. Sobre esta base, los bancos nacionales de inversión ambiciosos (NIBs) a menudo son criticados por ser “recogedores de ganancias” o “por el efecto desplazamiento”. Si bien hay casos en los que la crítica está justificada, a menudo parte de la razón radica en la ausencia de un marco de supervisión y de evaluación que capten adecuadamente los resultados dinámicos de las inversiones del NIB y de la “adicionalidad” (externalidades que generan).²³⁸ Como resultado de ello, **nuevos marcos de seguimiento y evaluación deben ser requeridos** con el fin de **evaluar el comportamiento de los NIBs y de los bancos regionales de desarrollo (RDBs), que va más allá del estrecho marco de deficiencias del mercado, que podría incluir una serie de nuevos indicadores** destinados a evaluar si han sido positivos en la creación de efectos indirectos dinámicos y en avanzar con la estrategia industrial del gobierno.²³⁹

A nivel de las decisiones individuales de préstamo, el NIB debe fijar los pasos de forma rigurosa para evaluar el impacto al final del proyecto en escenarios con y sin la intervención del banco y evaluar el éxito en relación con el escenario de no intervención.

Esto es importante para asegurar que el NIB esté enfocado en la creación de “adicionalidad” (es decir, hacer que ocurran cosas y que de otra manera no ocurrirían).

6.9. Contabilidad nacional

Cuando el gobierno establece un nuevo organismo, privatiza o nacionaliza uno existente, o entra en una nueva asociación o “joint venture” con el sector privado, el organismo resultante debe ser clasificado como público para incluirlo en las Cuentas Nacionales. En el régimen actual de clasificación, que es supervisado por la Oficina de Estadísticas Nacionales, el NIB se clasificaría como una corporación financiera pública. En circunstancias normales, un organismo clasificado

como una corporación financiera pública tendrá un impacto en las estadísticas del sector financiero público y en los objetivos fiscales del Gobierno del Reino Unido. **Esto es así porque en el Reino Unido la medida de la deuda pública que utiliza el gobierno en sus objetivos fiscales es la "deuda neta del sector público"**. Lo que se define como deuda pública es los pasivos financieros del sector público (por préstamos, depósitos, divisas y títulos de deuda) menos activos líquidos. **A efectos de la definición, el sector público incluye el gobierno central, los gobiernos locales y las corporaciones públicas.**

Mientras que el gobierno del Reino Unido usa como objetivo fiscal la deuda total de todo el sector público, esto no es estándar a nivel internacional. **La mayoría de los demás países, incluida la UE, supervisa y controla la "deuda bruta de las administraciones públicas", que incluye tanto el gobierno central como el local, pero excluye las empresas públicas -incluidos los bancos de inversión estatales.** La Oficina de Estadísticas Nacionales también publica esta medida cada trimestre, ya que es requerida por las condiciones del Tratado de Maastricht. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los demás países, el Tesoro de Su Majestad no utiliza esta medida para establecer los objetivos fiscales nacionales, sino que opta por utilizar la medida de deuda neta del sector público'.²⁴⁰ Por lo tanto, mientras que en Europa, los bancos de inversión estatales como el KfW alemán y la italiana Cassa Depositi e Prestiti pueden pedir prestado e invertir de forma prudente sin nublar el debate sobre la deuda pública y el déficit, algo equivalente en el Reino Unido no podría ocurrir.

Esto ilustra la situación un tanto inusual y el carácter arbitrario del enfoque del Reino Unido a la hora de establecer objetivos fiscales. Por lo tanto, recomendamos que el Tesoro de su Majestad alinee la medida de la deuda y del déficit de la misma con las medidas utilizadas para los objetivos fiscales de las administraciones públicas utilizados en otros países, y que ya están medidos y publicados por la Oficina para Estadísticas Nacionales. Los argumentos a favor de ello son sólidos: existe una diferencia cualitativa entre los datos generales del endeudamiento del gobierno porque el gasto excede ingresos fiscales, y un NIB que recauda fondos en los mercados de capitales para financiar proyectos que generarán una corriente de ingresos en el futuro.

6.10. Ayudas estatales

Al igual que con el Banco Postal, mientras el Reino Unido sea parte de la UE, o tenga un acuerdo global de comercio con la UE, es de suponer que el NIB tendrá que cumplir las normas de la UE sobre ayudas estatales.²⁴¹ La guía se basa en las recientes decisiones de la Comisión Europea de ofrecer información sobre cómo se evalúa la compatibilidad con las normas sobre ayudas estatales. Estas se incluyen en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Así mismo incluyen al UK's Green Investment Bank y al British Business Bank, la Institución Financiera de Desarrollo Portuguesa y la Institución Letona de Desarrollo Único. En esas decisiones, se puso un énfasis especial en la necesidad de garantizar que los organismos nacionales de ejecución se centren **en operaciones en sectores en los que las deficiencias del mercado son generalizadas** y están mal atendido o no atendido por proveedores privados. Las

actividades comerciales tuvieron que separarse de las actividades promocionales para evitar las subvenciones cruzadas.

De manera significativa, **se alentó a los gobiernos para hacer que los NIBs intervinieran indirectamente a través de la financiación con intermediarios para reducir los riesgos de vaciar el mercado a las empresas privadas y producir discriminación entre los proveedores de financiación privada.** Sin embargo, es notable que aunque el Banco de Negocios Británico lleve a cabo la mayor parte de sus préstamos a través de intermediarios, **la decisión de la Comisión Europea sobre la ayuda estatal le dio permiso a invertir en empresas directamente bajo ciertas circunstancias.**²⁴²

Si el NIB debe cumplir las normas de la UE sobre ayudas estatales, entonces se recomienda que se comprometa con otros NIBs europeos, como el KfW de Alemania y el BPI de Francia, para aprender a llevar el régimen de ayudas estatales de la manera más eficaz.

7. CONSIDERACIONES TRANSVERSALES

7.1. Interacción con los bancos comerciales preexistentes

Los nuevos bancos públicos no actuarán en un vacío, por lo que deben considerarse sus interacciones con la muy concentrada banca que existe en el RU. Hay que tener en cuenta varios aspectos. En primer lugar, la cuota de mercado dominante que dicha banca ya existente posee y el hecho de que la mayoría de los clientes son reacios a cambiar de banco. Estas circunstancias dificultan significativamente que el nuevo Banco Postal adquiera la base de clientes necesaria. En segundo lugar, los grandes bancos universales todavía gozan de un número de ventajas implícitas sobre los bancos menores y más especializados, incluyendo un subsidio implícito de los contribuyentes por su condición de “demasiado grandes para caer”, costes más bajos al pedir préstamos²⁴³ y un sistema regulador que favorece su modelo de negocios complejo y muy diversificado (como se advierte en las exigencias de capital o en la consideración de las solicitudes de nuevas fichas bancarias). En tercer lugar, los grandes bancos controlan muchas de las tareas de importancia para una nueva banca de depósitos, como, por ejemplo, el sistema de pagos o los servicios de banca de inversión. Por último, cabe la posibilidad de que el establecimiento de nuevos bancos públicos cause efectos insospechados en los modelos de negocios de los grandes bancos, que podrían verse arrastrados, por ejemplo, hacia actividades de mayor riesgo o ventas a bajo precio para mantener sus beneficios y cuota de mercado.

Esto significa que el establecimiento de nuevos bancos públicos no debería considerarse por sí solo como sustitutivo de medidas que reduzcan las ventajas injustas de los grandes bancos existentes y prevengan sus actividades nocivas desde el punto de vista social. Por el contrario, hay que proceder en paralelo en estos dos frentes. Este informe no entrará en un calendario detallado de las medidas mencionadas, pero sí se señalarán puntos específicos a tener en cuenta para que las recomendaciones del informe adquieran la eficacia precisa.

Se señala, en primer lugar, que el Gobierno debiera considerar el potencial de establecer alternativas públicas a los servicios controlados en la actualidad por los bancos existentes. En relación al sistema de pagos, deberían tomarse las medidas necesarias para asegurar que el Banco Postal tenga acceso directo al sistema de pagos y no precise del apoyo de uno de los grandes bancos para compensar sus operaciones. Respecto a los servicios de inversión y de administración de activos, las Cajas de Ahorro alemanas se apoyan en los Landesbanken o en el DekaBank, públicos, que les suministran este tipo de servicios. Durante la fase inicial de las reformas propuestas en este informe sería probablemente muy costoso crear unas estructuras semejantes en el RU, aunque podría constituir un objetivo posterior²⁴⁴. A corto plazo, pues, la red pública habría de estar directamente interconectada con el resto del sistema bancario, con la dependencia y posibles riesgos que pudieran originarse.

En segundo lugar, el principio de exigir el apoyo de los grandes bancos preexistentes al Banco Postal y al resto de la Banca Pública se extiende más allá del RBS. Se debe exigir el apoyo del

Lloyd's Bank, que ha sido rescatado por los contribuyentes, así como del resto de los grandes bancos. El Partido Laborista ya se ha comprometido a revertir las últimas rebajas de la Tasa Bancaria, pero todavía se puede argumentar que dicha Tasa debería aumentarse para que refleje el subsidio implícito que la banca recibe y que la recaudación se destine a inversiones de capital y aumentos de la capacidad del Banco Postal y de otros bancos públicos de nueva creación.

También hay que tomar en consideración el debate abierto sobre el Estándar de Acceso al Sistema Bancario (antes llamado Protocolo de Acceso al Sistema Bancario), que se ha mostrado poco eficaz en cuanto a impedir que los bancos cierren sucursales posiblemente viables, dejando a ciertas comunidades sin acceso adecuado a servicios bancarios alternativos²⁴⁵. El Partido Laborista ya ha declarado su intención de reemplazar el Estándar citado mediante legislación que impida el cierre de más sucursales²⁴⁶. Sin embargo, el Partido podría avanzar un paso más mediante legislación exigiendo que los bancos que cierren la última sucursal en una localidad tengan que poner las instalaciones de la sucursal a disposición de la Banca Postal para abrir una sucursal nueva, o bien contribuir a un fondo de apoyo a la Banca Postal como compensación a su cobertura con sucursales de todo el territorio.

A más largo plazo deberían considerarse cambios regulatorios para inclinar el terreno de juego hacia modelos bancarios de interés público deseables y que se vean perjudicados por la regulación existente. Parte de ésta, por ejemplo la regulación de capital, provienen de acuerdos internacionales, lo que hace más complicada su modificación. Será preciso analizar en detalle el calendario de reforma regulatoria, que habrá de constituir un área de próximas investigaciones.

7.2. Interacción entre la Banca Pública y otros modelos de banca controlada socialmente (stakeholder banking)

Hay que señalar que un RBS reformado y la Banca Postal competirían en algunos segmentos del mercado. Sin embargo, dada la escala de fracaso del sistema bancario en el RU, en especial en relación al crédito a las PYMES, es de esperar que ambos puedan operar con beneficios simultáneamente. Además, en cualquier escenario, el banco RBS continuaría siendo un competidor significativo de la Banca Postal como banco de depósitos y su reforma para convertirlo en un competidor responsable debiera beneficiar al Banco Postal.

Del mismo modo, el Banco Postal podría tener que competir con iniciativas para crear bancos democráticos (de sectores sociales interesados), como los la Asociación de Bancos de Ahorro Cooperativos, o con bancos comunitarios, como el Banco Comunitario de Hampshire. En otros países coexisten bancos públicos y cooperativas bancarias y hay evidencias de que esta dinámica proporciona beneficios globales para el sistema bancario, en términos de estabilidad financiera, “resiliencia” económica y servicio al cliente²⁴⁷.

Se debe extremar la atención para asegurar que el éxito de la banca pública y de otros tipos de banca social no se convierta en un juego de suma cero, con cada uno de estos modelos atrayendo clientes del otro, en vez de que ambos los atraigan de los grandes bancos. De

producirse este error, quedaría amenazada la viabilidad financiera de ambos modelos, repercutiendo negativamente en la diversidad y resiliencia del sistema bancario. Hay que recomendar que la atención hacia un ecosistema de bancos democráticos diversos y con cuotas de mercado crecientes se constituya en un objetivo principal de la estrategia industrial del Laborismo, cuyo progreso ha de analizarse continua y minuciosamente. Para contribuir a este objetivo pueden utilizarse varias herramientas, por ejemplo, las políticas de préstamo del Banco Nacional de Inversiones y la transferencia incentivada de clientes desde el RBS y de otros grandes bancos. Igualmente debería revisarse la política de competencia bancaria, para considerar la diversidad de orígenes, y no solo la cuota de mercado, tal y como ha recomendado The New Economics Foundation.²⁴⁸

7.3. Desarrollo de conocimientos

Como se explicó en la sección 3.1 del presente informe, en el sistema bancario del RU existe una aguda carencia de expertos en la relación directa con los solicitantes de préstamos. Los grandes bancos han aumentado su nivel de centralización y dependen en mayor medida de algoritmos de evaluación del crédito de los solicitantes, relegando de esta forma a los empleados de sucursales locales a poco más que vendedores, perdiendo así su anterior experiencia. Según un experto con el que se habló “Evaluar préstamos, construir relaciones personales, comprender los negocios son asuntos para los que menos personas están preparadas en la actualidad”. Esta será una cuestión a resolver para la Banca Postal, que también afectará al nuevo modelo de negocio previsto para el RBS de préstamos de relación personal. En realidad será preciso abordar la carencia mencionada en cualquier cambio institucional destinado a promover los préstamos a PYMES que son normales en otros países con grandes sectores bancarios públicos y sociales.

Por esta razón consideramos de suma importancia que los empleados locales de sucursales obtengan una formación adecuada para la concesión de préstamos. También será necesario asegurar una administración competente y de calidad en el nivel regional y en la cabecera nacional. Incluso planificando los mejores modelos de negocio y de gobernanza para la banca pública, la falta de compromiso con la formación mencionada podría dar al traste con el negocio en sus primeros años y esta circunstancia se presentaría como evidencia de la inoperancia del propio concepto de banca pública. La recomendación es que se establezca un mecanismo de cooperación en formación con bancos internacionales que hayan desarrollado con éxito este modelo, como las Cajas de Ahorro alemanas. De ser preciso habría que realizar un esfuerzo concertado para reclutar expertos de otros países.

7.4. Confluencia con la estrategia global de inversiones del Partido Laborista

El Partido Laborista se ha comprometido a establecer un Consejo de Inversión Estratégica que reunirá al Ministro de Finanzas, al Secretario de Estado para la Industria y al Gobernador del Banco de Inglaterra²⁴⁹. Este Consejo tendrá como misión un incremento fundamental en la inversión productiva en todo el país, enfocada a la Cuarta Revolución Industrial.

Es importante que las propuestas esquematizadas en este informe estén en perfecta conjunción con la Estrategia Global de Inversiones del Partido Laborista, para lo que habría que considerar la integración de la red bancaria pública recomendada en el marco de las recomendaciones del Consejo de Inversión Estratégica para aumentar la inversión productiva.

NOTAS FINALES

- 1 Macfarlane, L. (2017). Still Exposed: The UK's Financial System in the Era of Brexit . New Economics Foundation. Retrieved from:
<https://neweconomics.org/uploads/images/2017/11/stillexposed.pdf>
- 2 Davies, R., Richardson, P., Katinaite, V. and Manning, M. (2010). 'Evolution of the UK Banking System.' Bank of England Quarterly Bulletin Q4 2010. Available at:
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb100407.pdf>
- 3 Turner, A. (2015), *Between Debt and the Devil: Money, Credit, and Fixing Global Finance*, Princeton, NJ, Princeton University Press
- 4 Ryan-Collins, J., Lloyd, T., and Macfarlane, L. (2017). *Rethinking the Economics of Land and Housing*. London: Zed Books
- 5 Bank of England. (n.d.). Quarterly amounts outstanding of monetary financial institutions' sterling net lending. Available at:
<https://www.bankofengland.co.uk/boeapps/database/fromshowcolumns.asp?Travel=NlxAZxSUx&FromSeries=1&ToSeries=50&DAT=RNG&FD=1&FM=Jan&FY=2010&TD=11&TM=May&TY=2025&FNY=Y&CSVF=TT&html.x=66&html.y=26&SeriesCodes=LPQB8DF&UsingCodes=Y&Filter=N&title=LPQB8DF&VPD=Y>
- 6 Davies, R., Richardson, P., Katinaite, V. and Manning, M. (2010). 'Evolution of the UK Banking System.' Bank of England Quarterly Bulletin Q4 2010 Available at:
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb100407.pdf>
- 7 Michie, J., & Llewellyn, D.T. (2010). Converting failed financial institutions into mutual organisations. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 146—170.
- 8 PWC. (2017). Who are you calling a 'challenger'? How competition is improving customer choice and driving innovation in the UK banking market. Available at:
<http://pwc.blogs.com/files/challenger-bank-2017-.pdf>
- 9 Bahaj, S., Foulis, A. and Pinter, G. (2016) Centre for Macroeconomics. 'The Residential Collateral Channel.' Available at: <http://www.centreformacroeconomics.ac.uk/Discussion-Papers/2016/CFMDP2016-07-Paper.pdf>
- 10 Saleheen, J. and Levina, I. (2017) 'The Financial System and Productive Investment: New Survey Evidence.' Bank of England Quarterly Bulletin 2017 Q1.
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2017/q1/q1pe.pdf>

- 11 Berger, Allen N., and Gregory F. Udell. (2002). 'Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organisational Structure'. *The Economic Journal* 112 (477): F32–53.
- 12 Ekpu, V. and Paloni, A. (2015) 'Financialisation, Business Lending and Profitability in the UK.' Available at: https://www.gla.ac.uk/media/media_424705_en.pdf
- 13 New Economics Foundation. (2015). 'Financial System Resilience Index: Building a safer financial system.' Available at: http://b.3cdn.net/nefoundation/3898c6a7f83389375a_y1m6ixqbv.pdf
- 14 Cunliffe, J. (2017, February 8). 'Are firms under investing – and if so why?' Speech at the Greater Birmingham Chamber of Commerce Wednesday 8 February 2017. Available at: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech957.pdf>
- 15 British Business Bank. (2016). 'Small Business Finance Markets'. Available at: <https://britishbusiness-bank.co.uk/wp-content/uploads/2016/02/british-business-bank-small-business-fnancemarkets-report-2015-16.pdf>
- 16 British Business Bank. (2016). 'Small Business Finance Markets'. Available at: <https://britishbusiness-bank.co.uk/wp-content/uploads/2016/02/british-business-bank-small-business-fnancemarkets-report-2015-16.pdf>
- 17 Stirling, A. and King, L. (2017). 'Financing Investment: Reforming Finance Markets for the LongTerm'. Available at: <https://www.ippr.org/files/2017-07/cej-fnance-and-investmentdiscussionpaper-a4-report-17-07-21.pdf>
- 18 The World Bank (2017). 'Gross Capital Formation (% of GDP)'. Webpage. Available at: https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS?end=2016&locations=GB-US-DE-FR-JP-CN-EU&start=1970&year_high_desc=false
- 19 Haldane A (2017) 'Productivity puzzles' speech at London School of Economics. Available at: http://worldmanagementsurvey.org/wp-content/uploads/2017/03/boespeech_220317.pdf 68 LSE
- 20 IPPR. (2018). Prosperity and Justice: A Plan for the New Economy. https://www.ippr.org/files/2018-08/1535639099_prosperity-and-justice-ippr-2018.pdf
- 21 The National Audit Ofce (2015). 'The Choice of Finance for Capital Investment'. Available at: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-fnance-for-capitalinvestment.pdf>
- 22 The World Bank (2017). 'Gross Capital Formation (% of GDP)'. Webpage. Available at: https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS?end=2016&locations=GB-US-DE-FR-JP-CN-EU&start=1970&year_high_desc=false

- 23 Ofce for Budget Responsibility. (2017) 'Economic and fscal outlook: November 2017'. Available at: <http://cdn.budgetresponsibility.org.uk/Nov2017EFOwebversion-2.pdf>
- 24 Pisu, M., Pels, B., and Bottini, N. (2015). 'Improving Infrastructure in the United Kingdom'. OECD Working Papers No.1244. Available at: [http://www.oecd.org/ofcialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2015\)62&docLanguage=En](http://www.oecd.org/ofcialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2015)62&docLanguage=En)
- 25 The National Audit Ofce (2015). 'The Choice of Finance for Capital Investment'. Available at: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-fnance-for-capitalinvestment.pdf>
- 26 Ibid.
- 27 Wright, O. (2017). 'European Investment Bank cuts of cash for British building projects due to Brexit'. The Times. Available at: <https://www.thetimes.co.uk/article/brexit-eu-bank-cuts-of-cash-for-british-building-projects-s2qvc66z2>
- 28 LSE Growth Commission. (2017). 'UK Growth: A New Chapter'. Available at: <http://www.lse.ac.uk/researchAndExpertise/units/growthCommission/documents/pdf/2017LSEGCReport.pdf>
- 29 Clarke, S. & Whittaker, M. (2016). The Importance of Place: explaining the characteristics underpinning the Brexit vote across diferent parts of the UK. Resolution Foundation. Retrieved from: <http://www.resolutionfoundation.org/publications/the-important-of-place-explaining-thecharacteristicsunderpinning-the-brexit-vote-across-diferent-parts-of-the-uk/>
- 30 Eurostat (2016). 2014 GDP per capita in 276 EU regions. Retrieved from: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7192292/1-26022016-AP-EN.pdf/602b34e8-abba-439e-b555-4c3cb1dbbe6e>
- 31 BBA. (n.d.) SME Statistics. Available at: <https://www.bba.org.uk/news/statistics/sme-statistics/>
- 32 Rowlingson, K., and McKay, S. 2015. Financial inclusion annual monitoring report 2015. <http://www.friendsprovidentfoundation.org/wp-content/uploads/2015/10/University-of-BirminghamFinancialinclusion-report-2015-fnal.pdf>.
- 33 Ofce for National Statistics, 2015. Statistical bulletin: Internet Access – Households and Individuals: 2015 <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/householdcharacteristics/homeinternetandsocialmediausage/bulletins/internetaccesshouseholdsandindividuals/2015-08-06>
- 34 White, L. and MacAskill, A. (2017, 23 August). British banks set to close record 762 branches this year. Reuters. Retrieved from: <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-banks-branches/british-banks-set-to-close-record-762-branches-this-year-idUKKCN1B31AY>

- 35 Travers-Smith, F. (2016). Abandoned Communities: The Crisis of UK Bank Branch Closures and their Impact on Local Economies. Move Your Money. Retrieved from: <https://drive.google.com/file/d/0BxHxIVSxtvx2YVRtLTZDdkl0a0E/view>
- 36 Travers-Smith, F. (2016). Abandoned Communities: The Crisis of UK Bank Branch Closures and their Impact on Local Economies. Move Your Money. Retrieved from: <https://drive.google.com/file/d/0BxHxIVSxtvx2YVRtLTZDdkl0a0E/view>
- 37 FCA. (2016). 'Access to Financial Services in the UK'. Available at: <https://www.fca.org.uk/publication/occasional-papers/occasional-paper-17.pdf>.
- 38 Lazonick W. & Mazzucato, M. (2013) 'The Risk-Reward Nexus in the Innovation Inequality Relationship: Who Takes the Risks? Who Gets the Rewards?' *Industrial and Corporate Change*, 22(4):1093–1128.
- 39 F.L.Block and R.M.Keller,. (2011). 'State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development'. Boulder, CO: Paradigm Publishers
- 40 OECD (2017), 'Gross domestic spending on R&D (indicator)'. doi: 10.1787/d8b068b4-en. Available at: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>
- 41 Mazzucato, M. (2013b) "Financing Innovation: Creative Destruction vs. Destructive Creation." *Industrial and Corporate Change*, 22(4): 869–901.
- 42 Macfarlane, L. (2017). Still Exposed: The UK's Financial System in the Era of Brexit . New Economics Foundation. Retrieved from: <https://neweconomics.org/uploads/images/2017/11/stillexposed.pdf>
- 43 For an overview, see Prieg, L. and Greenham, T. (2013). Stakeholder banks: Benefits of banking diversity. New Economics Foundation.
- 44 Greenham, T. and Prieg, L. (2015). Reforming RBS: Local banking for the public good. New Economics Foundation..
- 45 Ibid.
- 46 Bulbul et al (2013), 'Savings banks and co-operative banks in Europe', SAFE (Goethe University), White Paper Series No. 5.
- 47 Ferri, G. et al. (2015). Organisational structure and performance of European banks: A reassessment. in Kauhanen, A. (ed.) *Advances in the Economic Analysis of Participatory & Labor-Managed Firms (Advances in the Economic Analysis of Participatory & Labor-Managed Firms, Volume 16)* Emerald Group Publishing Limited, pp.109 - 141

- 48 Ferri, G. et al (2014), 'Organisational structure and exposure to crisis among EU banks: Evidence from rating changes'. *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity, Special Issue on Cooperative Banks*, Vol. 3, No. 1, 2014, 35-55
- 49 Ferri, G. et al (2014), 'Does bank ownership affect lending behaviour? Evidence from the Euro area'. *Journal of Banking & Finance*, vol. 48(C), pages 194-209.
- 50 Usai, S., & Vannini, M. (2005). *Banking Structure and Regional Economic Growth: Lessons from Italy*. *Annals of Regional Science*, 39(4), 691-714.
- 51 Hakenes, H., Schmidt, R., & Xie, R. (2009). *Public Banks and Regional Development: Evidence from German savings banks*. Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=1343048>
- 52 Fonteyne, W. 2007. *Co-operative banks in Europe: Policy issues*. IMF Working Paper 07/159.
- 53 Coco, G., & Ferri, G. (2010). *From shareholder to stakeholder finance: A more sustainable lending model*. *International Journal of Sustainable Economy*, 2(3)
- 54 Vlado Kysucky, Lars Norden (2016) *The Benefits of Relationship Lending in a Cross-Country Context: A Meta-Analysis*. *Management Science* 62(1):90-110
- 55 Ayadi, R. et al. (2010). *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe*. Centre for European Policy Studies.
- 56 Fonteyne, W. (2007). *Co-operative banks in Europe: Policy issues*. IMF Working Paper 07/159.
- 57 Ayadi, R. et al. 2010. *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe*. Centre for European Policy Studies.
- 58 Fonteyne, W. 2007. *Co-operative banks in Europe: Policy issues*. IMF Working Paper 07/159.
- 59 Liberti, J.M. 2004. *Initiative, Incentives and Soft Information: How Does Delegation Impact the Role of Bank Relationship Managers?* University of Chicago Job Market Paper. <https://www.bus.umich.edu/pdf/mitsui/workshopdocs/jLibertiInitiative.pdf>
- 60 Stein 2002: *Information production and capital allocation – decentralised versus hierarchical firms*. *THE JOURNAL OF FINANCE* * VOL. LVII, NO. 5
- 61 Alessandrini, P., Presbitero, A.F., Zazzaro, A. (2009): *Banks, distances and firms' financing constraints*. *Review of Finance*, Vol. 13 (2009), pp. 261–307.
- 62 Hirsch et al 'The role of trust in SME credit relationships of German savings banks', *Die Betriebswirtschaft* 76/3 (2016), 189-212

- 63 Alessandrini, P., Presbitero, A.F., Zazzaro, A. (2009): Banks, distances and firms' financing constraints. *Review of Finance*, Vol. 13 (2009), pp. 261–307.
- 64 Alessandrini, P. et al, 2016. "Banks, regions and development after the crisis and under the new regulatory system," Mo.Fi.R. Working Papers 124, Money and Finance Research group (Mo.Fi.R.) -Univ. Politecnica Marche - Dept. Economic and Social Sciences.
<http://docs.dises.univpm.it/web/quaderni/pdfmofr/Mofr124.pdf>
- 65 Bulbul et al (2013), 'Savings banks and co-operative banks in Europe', SAFE (Goethe University), White Paper Series No. 5.
- 66 Degryse et al (2015) : SMEs and access to bank credit: Evidence on the regional propagation of the financial crisis in the UK, Cardiff Economics Working Papers, No. E2015/5, Cardiff University, Cardiff Business School, Cardiff
- 67 Alessandrini, P. et al, 2016. "Banks, regions and development after the crisis and under the new regulatory system," Mo.Fi.R. Working Papers 124, Money and Finance Research group (Mo.Fi.R.) -Univ. Politecnica Marche - Dept. Economic and Social Sciences.
<http://docs.dises.univpm.it/web/quaderni/pdfmofr/Mofr124.pdf>
- 68 Liberti, J.M. 2004. Initiative, Incentives and Soft Information: How Does Delegation Impact the Role of Bank Relationship Managers? University of Chicago Job Market Paper.
<https://www.bus.umich.edu/pdf/mitsui/workshopdocs/jLibertiInitiative.pdf>
- 69 Alessandrini, P. et al, 2016. "Banks, regions and development after the crisis and under the new regulatory system," Mo.Fi.R. Working Papers 124, Money and Finance Research group (Mo.Fi.R.) - Univ. Politecnica Marche - Dept. Economic and Social Sciences.
<http://docs.dises.univpm.it/web/quaderni/pdfmofr/Mofr124.pdf>
- 70 Tondl, G. 2016. Interest rates, corporate lending and growth in the Euro Area. Department of Economics Working Paper Series, 227. WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.
- 71 Ekbu, V and Paloni, A. 2015. 'Financialisation, business lending and profitability in the UK'. University of Glasgow Adam Smith Business School Working Paper.
https://www.gla.ac.uk/media/media_424705_en.pdf
- 72 Alessandrini, P. et al, 2016. "Banks, regions and development after the crisis and under the new regulatory system," Mo.Fi.R. Working Papers 124, Money and Finance Research group (Mo.Fi.R.) - Univ. Politecnica Marche - Dept. Economic and Social Sciences.
<http://docs.dises.univpm.it/web/quaderni/pdfmofr/Mofr124.pdf>
- 73 Labour Party. (n.d.) 'Labour's Community Wealth Building Unit. Available at:
<https://www.communitywealthbuilding.org.uk/>

- 74 Ryan-Collins, J., Berry, C. and Greenham, T. (2015). Financial System Resilience Index. New Economics Foundation.
- 75 Ferri et al 2015: op cit.
- 76 Bulbul et al, op cit
- 77 Fonteyne 2007, op cit
- 78 Bulbul et al, op cit
- 79 Macfarlane, L. Still exposed: The UK's financial system in the era of Brexit. New Economics Foundation. Available at: <https://neweconomics.org/uploads/images/2017/11/still-exposed.pdf>
- 80 Tost, D. (2017). 'The Slow Death of Branch Banking'. Handelsblatt. Available at: <https://global.handelsblatt.com/fnance/the-slow-death-of-branch-banking-767552>
- 81 Sparkassen. (2017). 'The Annual Report of the Savings Banks Finance Group'. Available at: <https://www.dsgv.de/en/facts/facts.html>
- 82 Bove, R. et al, 2010. Do specialisation benefits outweigh concentration risks in credit portfolios of German Banks? (Deutsche Bundesbank Discussion Paper 10/2010)
- 83 See for example Ferri, G. and Pesce, G. 2011. The perverse effects of compliance costs for the local cooperative banks. In Heiskanen, J. et al. New Opportunities for Co-operatives: New Opportunities For People – Proceedings of the 2011 ICA Global Research Conference, 24-27 August 2011.
- 84 European Banking Federation. (2018). 'Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2018'. <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/09/Banking-in-Europe-2018-EBF-Facts-and-Figures.pdf>
- 85 Griffith-Jones, S., and Ocampo, A. (2018). 'Future of National Development Banks'. Initiative for Policy Dialogue.
- 86 Mazzucato, M. and Penna, C. C. R. (2015) The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES. SPRU Working Paper Series, 2015-26 BUILDING A NEW PUBLIC BANKING ECOSYSTEM 79
- 87 de Luna-Martinez, J. and Vicente, C. (2012). Global Survey of Development Banks. World Bank Policy Research, Working Paper No. 5969
- 88 Mazzucato, M. Macfarlane, L. (2017). Patient strategic finance: opportunities for state investment banks in the UK. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2017-05). Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2017-05>

- 89 Mazzucato, M. Macfarlane, L. (2017). Patient strategic finance: opportunities for state investment banks in the UK. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2017-05). Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2017-05>
- 90 Macfarlane, L. and Mazzucato, M. (2018). State investment banks and patient finance: An international comparison. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series (IIPP WP 2018-01). Retrieved from: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-01>
- 91 Lucchese, M., Nascia, L. and Pianta, M. (2016). 'Industrial Policy and Technology in Italy'. ISI Growth. Available at: http://www.isigrowth.eu/wp-content/uploads/2016/01/working_paper_2016_2.pdf
- 92 KfW. (2017). 'KfW creates subsidiary for equity finance'. Available at: https://www.kfw.de/KfWGroup/Newsroom/Latest-News/Press-Releases/Pressemitteilungen-Details_423745.html
- 93 https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/KfW-im-%C3%9Cberblick/GP_2014_deutsch_112014_fnal-2.pdf
- 94 Macfarlane, L. and Mazzucato, M. (2018). State investment banks and patient finance: An international comparison. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series (IIPP WP 2018-01). Retrieved from: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-01>
- 95 Macfarlane, L. (2016). 'Blueprint for a Scottish National Investment Bank'. Available at: <http://allofusfrst.org/tasks/render/file/?fileID=3B9725EA-E444-5C6C-D28A3B3E27195B57>
- 96 KfW. (n.d.). 'Law Concerning Kreditanstalt für Wiederaufbau'. Available at: https://www.kfw.de/Download-Center/KfW-Gesetz-und-Satzung-sowie-Gesch%C3%A4ftsordnungen/Law-concerningKfW-and-KfW-By-laws/KfW_Gesetz_E.pdf [accessed 25 November 2017]
- 97 Mazzucato, M. and Penna, C. C. R. (2015b) 'The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES', SPRU Working Paper Series, 2015-26.
- 98 Luna-Martinez, J. and L.Vicente, L. (2012) 'Global Survey of Development Banks', World Bank Policy Research Working Paper
- 99 Mazzucato, M. (2017). 'Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities'. Working Paper IIPP WP 2017-01. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/moip-challenges-and-opportunities-working-paper-2017-1.pdf>
- 100 Mazzucato, M. (2017). 'Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities'. Working Paper IIPP WP 2017-01. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/moip-challenges-and-opportunities-working-paper-2017-1.pdf>

- 101 Mazzucato, M. and Penna, C. C. R. (2015) 'The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES', SPRU Working Paper Series, 2015-26. Available at: http://www.isigrowth.eu/wp-content/uploads/2015/11/working_paper_2015_1.pdf
- 102 KfW. (2016). 'Financial Report 2016'. Available at: https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Finanzpublikationen/PDF-Dokumente-Berichte-etc./3_Finanzberichte/Finanzbericht-2016-D
- 103 HM Government. (2013). 'Funding for Lending infographic'. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/funding-for-lending-infographic>
- 104 Upton, M. (2016). 'Lending to businesses: what happened after the financial crisis?'. Available at: <http://www.open.ac.uk/business-school-research/pufn/blog/lending-businesses-what-happened-after-fnancial-crisis>
- 105 Bank of England. (2014). Money creation in the modern Economy. Quarterly Bulletin 2014 Q1. Retrieved from: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2014/money-creation-in-the-moderneconomy.pdf>
- 106 Macfarlane, L. and Mazzucato, M. (2018). State investment banks and patient finance: An international comparison. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series (IIPP WP 2018-01). Retrieved from: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-01>
- 107 Studart, R. and Ramos, L. (2017). 'The future of development banks: the case of Brazil's BNDES'. The Future of National Development Banks - Final Meeting. Available at: <http://policydialogue.org/events/meetings/the-future-of-national-development-banks-fnal-meeting>
- 108 Lucchese, M., Nascia, L. and Pianta, M. (2016). 'Industrial Policy and Technology in Italy'. ISI Growth. Available at: http://www.isigrowth.eu/wp-content/uploads/2016/01/working_paper_2016_2.pdf
- 109 Ansón & Toledano, 2010, "Between Financial Inclusion and Postal Banking: Is the Survival of Posts Also There?", UPU
- 110 House of Commons Business and Enterprise Committee. (2009). Post ofces—securing their future Eighth Report of Session 2008–09 Volume I Report, together with formal minutes. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmberr/371/371i.pdf>
- 111 Japan Post Bank. (2014). Overview of Japan Post Bank. Available at: https://www.jp-bank.japanpost.jp/en/ir/financial/pdf/en2014_03.pdf
- 112 Ansón, Berthaud, Klapper & Singer, 2013, "Financial Inclusion and the Role of the Post Ofce", Policy Research Working Paper 6630, World Bank
- 113 S. Rao. (2015). "Gender and Financial Inclusion Through the Post", UPU and UN Women

114 <http://www.thedrum.com/news/2014/04/11/britons-trust-aa-post-ofce-boots-and-google-moreany-other-brand>.

115 Travers-Smith, F. (2016). Abandoned Communities: The Crisis of UK Bank Branch Closures and their Impact on Local Economies. Move Your Money. Retrieved from: <https://drive.google.com/file/d/0BxHxIVSxtvx2YVRtLTZDdkl0a0E/view>

116 Herndon, T., and M, Paul. (2018). 'A public banking option: As a Mode of Regulation for Household Financial Services in the United States.' Roosevelt Institute. Available at: <http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2018/07/Public-Banking-Option-fnal.pdf>

117 The analysis in this section builds on the case outlined in the report by Barbara Casu Lukac, Angela Gallo and Francesc Rodriguez-Tous of CASS Business School, called 'Making the Case for a Post Bank', which was prepared for the Communication Workers Union (CWU) in September 2017.

118 Universal Postal Union. (2016). 'Global Panorama on Postal Financial Inclusion 2016'. Available at: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/globalPanoramaOnPostalFinancialInclusion2016En.pdf

119 Universal Postal Union. (2016). 'Global Panorama on Postal Financial Inclusion 2016'. Available at: http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/globalPanoramaOnPostalFinancialInclusion2016En.pdf

120 Lukac, B.C., Gallo, A. and Rodriguez-Tous, F. (2017). Making the Case for a Post Bank. CASS Business School. Retrieved from: <http://www.cwu.org/wp-content/uploads/2017/09/FINALREPORT-070917-Making-the-case-for-a-Post-Bank.pdf>

121 Association of German Cities. (2017). 'Current challenges for Sparkassen'. Available at: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_sparkassen_akt_fassung_24.05.2017.pdf

122 Financial Times. (2018). 'Big German banks muscle in on retail'. Available at" <https://www.ft.com/content/4cbd376a-ec8d-11e7-8713-513b1d7ca85a>

123 Handelsbanken. (2017). Corporate Governance Report Extract from Handelsbanken's Annual Report 2017'. Available at: [http://www.svenskahanalbanken.com.cn/shb/inet/icentsv.nsf/vlookuppics/investor_relations_en_corp_gov_rep_17_eng/\\$file/corp_gov_rep_17_eng.pdf](http://www.svenskahanalbanken.com.cn/shb/inet/icentsv.nsf/vlookuppics/investor_relations_en_corp_gov_rep_17_eng/$file/corp_gov_rep_17_eng.pdf)

124 Handelsbanken. (n.d.) 'About'. Available at: https://www.handelsbanken.co.uk/shb/inet/IStartRb.nsf/FrameSet?OpenView&iddef=HandelsbankenRB_AbouttheGroup&navid=HandelsbankenRB_AbouttheGroup&navob=74&base=/shb/inet/icentrb.nsf&sa=/shb/inet/icentrb.nsf/default/q9852440D23DD24F280258091005B69B8

- 125 Berry, C., Ryan-Collins, J. and Greenham, T. (2015). Financial System Resilience Index: Building a Safer Financial System. New Economics Foundation. Available at: http://b.3cdn.net/nefoundation/3898c6a7f83389375a_y1m6ixqbv.pdf
- 126 LEP Network. (n.d.). 'Location Map.' Available here: <https://www.lepnetwork.net/about-leps/location-map/>
- 127 This mandate draws inspiration from Greenham, T. and Prieg, L. (2015). Reforming RBS: Local banking for the public good. New Economics Foundation. Available at: <http://neweconomics.org/2015/02/reforming-rbs/>
- 128 Department for Business, Innovation and Skills. (2010). 'Securing the Post Ofce Network in the Digital Age'. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/securing-the-post-ofce-network-in-the-digital-age>.
- 129 Department for Business, Energy and Industrial Strategy. (2017). 'Government Response to the 2016 Post Ofce Network Consultation'. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669464/6.3861_BEIS_government_response_Post_ofce_Consultation_2016.pdf
- 130 Labour Party. (2018). 'Clear Water: Labour's Vision For A Modern And Transparent Publicly-Owned Water System'. Available at: <https://www.labour.org.uk/wp-content/uploads/2018/09/Conference2018-Water-pamphlet-FINAL.pdf>
- 131 Financial Times. (2019). 'US private equity investors double down on German banks'. Available at: <https://www.ft.com/content/8eab44f2-1e6c-11e9-b126-46fc3ad87c65>
- 132 Financial Times. (2018). 'HSH Nordbank to be sold to US private equity consortium'. Available at: <https://www.ft.com/content/1fe7440c-1c84-11e8-aaca-4574d7dabfb6>
- 133 Moss, M. S., & Russell, I. (1994). An invaluable treasure: A history of the TSB. Weidenfeld and Nicolson.
- 134 Prieg, L. and Greenham, T. (2012). Stakeholder banks: benefits of banking diversity. New Economics Foundation. Available at: http://b.3cdn.net/nefoundation/e0b3bd2b9423abfec8_pem6i6six.pdf
- 135 Sikka, P. et al. (2019). 'A Better Future for Corporate Governance: Democratising Corporations for their Long-Term Success. Available at: <http://visar.csustan.edu/aaba/LabourCorpGovReview2018.pdf>
- 136 Bank of Ireland UK. (2017). 'Annual Report 2017'. Available at: <https://www.bankofirelanduk.com/app/uploads/2017/04/Annual-Report-UK-2017.pdf>

- 137 Post Ofce. (2018). 'Annual Report & Financial Statements 2017/18.' Available at: <http://corporate.postofce.co.uk/sites/default/files/ARA%20201718%20Final%20with%20signatures.pdf>
- 138 Bank of Ireland UK. (2018). 'Annual Report 2018'. Available at: <https://www.bankofirelanduk.com/app/uploads/2017/04/Annual-Report-UK-2018.pdf>
- 139 Bank of Ireland UK. (2018). 'Annual Report 2018'. Available at: <https://www.bankofirelanduk.com/app/uploads/2017/04/Annual-Report-UK-2018.pdf>
- 140 Bank of Ireland UK. (2018). 'Annual Report 2018'. Available at: <https://www.bankofirelanduk.com/app/uploads/2017/04/Annual-Report-UK-2018.pdf>
- 141 Travers-Smith, F. (2016). Abandoned Communities: The Crisis of UK Bank Branch Closures and their Impact on Local Economies. Move Your Money. Retrieved from: <https://drive.google.com/file/d/0BxHxIVSxtvx2YVRtLTZDdkl0a0E/view>
- 142 Berger, Allen N., and Gregory F. Udell. (2002). 'Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organisational Structure'. The Economic Journal 112 (477): F32–53.
- 143 Ekpu, V. and Paloni, A. (2015) 'Financialisation, Business Lending and Profitability in the UK.' Available at: https://www.gla.ac.uk/media/media_424705_en.pdf
- 144 Travers-Smith, F. (2016). Abandoned Communities: The Crisis of UK Bank Branch Closures and their Impact on Local Economies. Move Your Money. Retrieved from: <https://drive.google.com/file/d/0BxHxIVSxtvx2YVRtLTZDdkl0a0E/view>
- 145 This information was provided to us by the Communication Workers Union.
- 146 Figures as of June 2018. <https://www.theyworkforyou.com/wrans/?id=2018-11-13.190965.h&s=%22Post+Ofce%22+section%3Awrans#g190965.q0>
- 147 <https://www.britishchambers.org.uk/news/2018/07/banking-on-your-local-post-ofce>
- 148 Competition and Markets Authority. (2016). 'CMA paves the way for Open Banking revolution'. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/cma-paves-the-way-for-open-banking-revolution>
- 149 New Economics Foundation. (2016). 'Response to CMA Retail Banking Market Investigation: Provisional decision on remedies'. Available at: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/576133c4e5274a0da3000067/new-economics-foundation-response-to-pdr.pdf>
- 150 The Post Ofce's annual report for 2017/18 made reference to ongoing litigation with a group of sub-postmasters (the 'Horizon' case) and noted that an adverse outcome in this could

have a 'material' financial impact on the Post Ofce. With the litigation currently in process, assessing this has been outside the scope of this report.

151 House of Commons Library. (2018). 'Post Ofce'. Available at: <https://researchbriefngs.parliament.uk/ResearchBriefng/Summary/CBP-7550>

152 HM Government. (2017). 'Government pledges to secure the future of the Post Ofce'. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/government-pledges-to-secure-the-future-of-the-post-ofce>

153 House of Commons Library. (2018). 'Post Ofce'. Available at: <https://researchbriefngs.parliament.uk/ResearchBriefng/Summary/CBP-7550>

154 Bank of Ireland UK. (2018). 'Annual Report 2018'. Available at: <https://www.bankofirelanduk.com/app/uploads/2017/04/Annual-Report-UK-2018.pdf>

155 House of Commons Library. (2018). 'Post Ofce'. Available at: <https://researchbriefngs.parliament.uk/ResearchBriefng/Summary/CBP-7550>

156 Bank of England. (2016). 'Financial Stability Report 2016.' Available at: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/financial-stability-report/2016/november-2016.pdf?la=en&hash=89E5D2C2503A1961A5C2ACEC4A8FD48935518942>

157 Interest payments on £2.5 billion worth of 10 year gilts would amount to around £50 million per annum for 10 years.

158 Bank of Ireland UK. (2018). 'Annual Report 20187'. Available at: <https://www.bankofirelanduk.com/app/uploads/2017/04/Annual-Report-UK-2018-Web.pdf>

159 Bank of Ireland UK. (2018). 'Annual Report 20187'. Available at: <https://www.bankofirelanduk.com/app/uploads/2017/04/Annual-Report-UK-2018-Web.pdf>

160 Bank of Ireland UK. (2017). 'Annual Report 2017'. Available at: <https://www.bankofirelanduk.com/app/uploads/2017/04/Annual-Report-UK-2017.pdf>

161 https://research-doc.credit-suisse.com/docView?language=ENG&source=ulg&format=PDF&document_id=1050375611&serialid=D3fAivrz0KjVObVAhNsc5e1OnBva50uGT0QzZoM6ekA%3D

162 Credit Suisse. (2015). 'CS UK Banking Seminar - 2015 Update'. Available at: https://researchdoc.credit-suisse.com/docView?language=ENG&source=ulg&format=PDF&document_id=1050375611&serialid=D3fAivrz0KjVObVAhNsc5e1OnBva50uGT0QzZoM6ekA%3D

163 Competition and Markets Authority. (2016). 'Retail banking market investigation: Final report'. Available at:

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retailbanking-market-investigation-full-fnal-report.pdf>

164 Competition and Markets Authority. (2016). 'Retail banking market investigation: Final report'. Available at:

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retailbanking-market-investigation-full-fnal-report.pdf>

165 Credit Suisse. (2015). 'CS UK Banking Seminar - 2015 Update'. Available at:

https://researchdoc.credit-suisse.com/docView?language=ENG&source=ulg&format=PDF&document_id=1050375611&serialid=D3fAivrz0KjVObVAhNsc5e10nBva50uGT0QzZoM6ekA%3D

166 <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retail-bankingmarket-investigation-full-fnal-report.pdf>

167 European Commission (2016). 'State Aid Control'. Available at:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

168 The European Commission (2017). 'State Aid Scoreboard 2016'. Webpage Available at:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

169 National Audit Ofce (Report by the Comptroller and Auditor General). (2017, 14 July). HM Treasury and United Kingdom Financial Investments. The frst sale of shares in Royal Bank of Scotland. Bank of Ireland UK. (2018). 'Annual Report 2018'. Available at: <https://investorrelations.bankofireland.com/app/uploads/Annual-Report-UK-2018-Web.pdf>. Retrieved from: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/The-frst-sale-of-shares-inRoyal-Bank-of-Scotland.pdf>

170 Bentley, B. (2015) "George Osborne regrets mistakes over RBS and looks to sell up quick", City AM. Available at: <http://www.cityam.com/210942/george-osborne-regrets-mistakes-over-rbs-and-looks-sell-quick>

171 Burton, L. (2017). "Hammond admits taxpayer stake in RBS could be sold at a loss", Telegraph. <https://www.telegraph.co.uk/business/2017/04/18/chancellor-philip-hammond-admits-taxpayer-stake-rbs-could-sold/>

172 RBS. (n.d.). Share price Downloads. Retrieved from <https://investors.rbs.com/share-data/shareprice-downloads/lse.aspx>

173 RBS. (n.d.). Equity Ownership Statistics Retrieved from <https://investors.rbs.com/share-data/equity-ownership-statistics.aspx>

174 Treanor, J. (2015, 4 August) RBS sell-of: George Osborne defends £1bn loss. The Guardian. Retrieved from <https://www.theguardian.com/business/2015/aug/04/rbs-sell-of-george-osborne-defends-1bn-loss>

- 175 RBS. (n.d.). 'Share price downloads'. Available at: <https://investors.rbs.com/share-data/shareprice-downloads/lse.aspx>
- 176 HM Treasury. (2017). 'Autumn Budget 2017'. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/661480/autumn_budget_2017_web.pdf
- 177 RBS. (n.d.). Equity Ownership Statistics Retrieved from <https://investors.rbs.com/share-data/equity-ownership-statistics.aspx>
- 178 HM Government. (2018). 'RBS share sale returns £2.5 billion to UK taxpayers'. <https://www.gov.uk/government/news/rbs-share-sale-returns-25-billion-to-uk-taxpayers>
- 179 BBC News. (2018). 'Government to sell 7.7% stake in RBS'. <https://www.bbc.co.uk/news/business-44357131>
- 180 Withers, I. and Smith, S. (2018). 'RBS boss says its not the best time for Government to start privatisation'. Telegraph. Available at: <https://www.telegraph.co.uk/business/2018/05/30/rbs-chief-financial-officer-resigns-ahead-agm/>
- 181 HM Treasury. (2018). 'Budget 2018'. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2018-documents/budget-2018>
- 182 Ofce for Budget Responsibility (2017). 'Economic and fscal outlook November 2017. Available at: <http://cdn.obr.uk/Nov2017EFOwebversion-2.pdf>
- 183 Ibid.
- 184 Ofce for Budget Responsibility (2017). 'Economic and fscal outlook November 2017. Available at: <http://cdn.obr.uk/Nov2017EFOwebversion-2.pdf>
- 185 Ofce for Budget Responsibility (2017). 'Economic and fscal outlook November 2017. Available at: <http://cdn.obr.uk/Nov2017EFOwebversion-2.pdf>
- 186 BBC News. (2018). 'RBS warns of 'uncertain economic outlook'. Available at: <https://www.bbc.com/news/business-45988575>
- 187 Jackson, R. (2018). 'RBS boss says no-deal Brexit could spark recession'. The Scotsman. <https://www.scotsman.com/news/rbs-boss-says-no-deal-brexite-could-spark-recession-1-4809644>
- 188 RBS. (2018). 'Annual Report and Accounts 2017'. Available at: https://investors.rbs.com/~/_media/Files/R/RBS-IR/annual-reports/reports-archive-rbs-plc-annual-reports-2017.pdf

- 189 RBS. (2018). 'Annual Report and Accounts 2017'. Available at: <https://investors.rbs.com/~media/Files/R/RBS-IR/annual-reports/reports-archive-rbs-plc-annual-reports-2017.pdf>
- 190 Financial Stability Board. (2018). 'FSB publishes 2018 G-SIB list'. Available at: <http://www.fsb.org/2018/11/fsb-publishes-2018-g-sib-list/>
- 191 Financial Times. (2018). 'The illusion of UK bank capital strength'. Available at: <https://www.ft.com/content/cbb12522-f632-11e8-8b7c-6fa24bd5409c?desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-9208a9e233c8#myft:notification:daily-email:content>
- 192 BBC News. (2018). 'RBS set for share sale after agreeing \$4.9bn US penalty'. Available at: <https://www.bbc.co.uk/news/business-44062479>
- 193 London Loves Business. (2018). 'SMEs urged to check for RBS compensation as deadline looms'. <https://londonlovesbusiness.com/smes-urged-to-check-for-rbs-compensation-as-deadline-looms/>
- 194 Financial Times. (2018). 'The illusion of UK bank capital strength'. Available at: <https://www.ft.com/content/cbb12522-f632-11e8-8b7c-6fa24bd5409c?desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-9208a9e233c8#myft:notification:daily-email:content>
- 195 Private interviews with long-time observers of RBS
- 196 Bloomberg. (2018). 'Convicted Euribor Trader in Focus at \$1.15 Billion RBS Trial'. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-03/convicted-euribor-trader-in-spotlight-at-1-15-billion-rbs-trial>
- 197 BBC News.(2018). 'RBS to shut a further 54 bank branches'. Available at: <https://www.bbc.co.uk/news/business-45419811>
- 198 RBS. (2018). 'RBS announces branch network changes in England and Wales'. Available at: <https://www.rbs.com/rbs/news/2018/05/rbs-announces-branch-network-changes-in-england-and-wales.html>
- 199 RBS. (2018). 'RBS announces branch network changes in England and Wales'. Available at: <https://www.rbs.com/rbs/news/2018/05/rbs-announces-branch-network-changes-in-england-and-wales.html>
- 200 <https://news.sky.com/story/royal-bank-of-scotland-announces-closure-of-additional-54-branches-11490810>
- 201 Sky News. (2018). 'Royal Bank of Scotland announces closure of additional 54 branches'. Available at: <https://news.sky.com/story/rbs-plots-launch-of-standalone-digital-consumer-bank-b-11510612>

- 202 Figures obtained from Unite the Union.
- 203 Lloyds Banking Group. (n.d.) 'Fast Facts About Lloyds Banking Group. Available at: <https://www.lloydsbankinggroup.com/media/media-kit/faqs/lloyds-banking-group-fast-facts/>
- 204 Guardian. (2018). 'RBS and Barclays asked to explain 'addition to litany of IT failures''. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2018/sep/21/rbs-natwest-ulster-bank-customers-locked-out-latest-banking-glitch>
- 205 Financial Times. (n.d.) 'Market data: Equities'. Available at: <https://markets.ft.com/data/equities/tearsheet/forecasts?s=RBS:LSE>
- 206 Greenham, T. and Prieg, L. (2015). Reforming RBS: Local banking for the public good. New Economics Foundation. Available at: <http://neweconomics.org/2015/02/reforming-rbs/>
- 207 Based on 62.4% stake, i.e. need to buy 37.6% stake, at 251p a share, with 12,023m shares on the market: £11.306bn.
- 208 House of Commons and House of Lords. (.) 'Changing banking for good Report of the Parliamentary Commission on Banking Standards'. Available at: <https://www.parliament.uk/documents/banking-commission/Banking-fnal-report-volume-i.pdf> 2
- 209 Prospect Magazine. (2009). 'How to tame global fnance'. Available at : <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/how-to-tame-global-fnance>
- 210 Sikka, P. et al. (2019). 'A Better Future for Corporate Governance: Democratising Corporations for their Long-Term Success. Available at: <http://visar.csustan.edu/aaba/LabourCorpGovReview2018.pdf>
- 211 Companies Act 2006, section 994
- 212 Companies Act 2006, sections 261-264
- 213 Freshfields Bruckhaus Deringer LLP. (n.d.). 'Derivative actions under the Companies Act 2006'. Lexology. Available at: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f83177a0-d20e-4be5-9560-070c7b71f808>
- 214 E.g. see Mission Capital plc v Sinclair 2008, Franbar Holdings Ltd v Patel 2008
- 215 Interviews with City observers, October 2018
- 216 HM Treasury. (2017). 'Autumn Budget 2017'. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/661480/autumn_budget_2017_web.pdf

- 217 HM Treasury. (2017). 'RBS State aid: alternative remedies package'. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/rbs-state-aid-alternative-remedies-package/introduction-to-the-alternative-remedies-package-information-pack>
- 218 Guardian. (2019). 'Metro Bank wins lion's share of RBS-funded competition scheme'. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2019/feb/22/metro-wins-lions-share-of-new-rbs-funded-competition-scheme>
- 219 The Labour Party. (2016). 'For the Many Not the Few'. Available at: <https://labour.org.uk/wpcontent/uploads/2017/10/labour-manifesto-2017.pdf>
- 220 Labour Party. (2017). 'A National Investment Bank For Britain: Putting Dynamism Into Our Industrial Strategy'. Available at: <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/NationalInvestment-Bank-Plans-Report.pdf>
- 221 de Luna-Martinez, J. and Vicente, C. (2012). Global Survey of Development Banks. World Bank Policy Research, Working Paper No. 5969
- 222 Moslener, U., Thiemann, M. and Volberding, P. (2017). 'National Development Banks as Active Financiers: The Case of KfW'. The Future of National Development Banks. Available at: http://policydialogue.org/files/events/background-materials/Future_of_National_Development_
- 223 Macfarlane, L. and Mazzucato, M. (2018). State investment banks and patient finance: An international comparison. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series (IIPP WP 2018-01). Retrieved from: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-01>
- 224 Mazzucato, M. (2013). 'The Entrepreneurial State'. Anthem Press.
- 225 Labour Party. (2017). 'A National Investment Bank For Britain: Putting Dynamism Into Our Industrial Strategy'. Available at: <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/NationalInvestment-Bank-Plans-Report.pdf>
- 226 Mazzucato, M. (2017). 'Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities'. Working Paper IIPP WP 2017-01. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/moipchallenges-and-opportunities-working-paper-2017-1.pdf>
- 227 Labour Party. (2017). 'A National Investment Bank For Britain: Putting Dynamism Into Our Industrial Strategy'. Available at: <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/NationalInvestment-Bank-Plans-Report.pdf>
- 228 Labour Party. (2017). 'A National Investment Bank For Britain: Putting Dynamism Into Our Industrial Strategy'. Available at: <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/NationalInvestment-Bank-Plans-Report.pdf>

- 229 Labour Party. (2017). 'A National Investment Bank For Britain: Putting Dynamism Into Our Industrial Strategy'. Available at: <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/NationalInvestment-Bank-Plans-Report.pdf>
- 230 Macfarlane, L. and Mazzucato, M. (2018). State investment banks and patient finance: An international comparison. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series (IIPP WP 2018-01). Retrieved from: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-01>
- 231 Mazzucato, M. (2017). 'Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities'. Working Paper IIPP WP 2017-01. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/moip-challenges-and-opportunities-working-paper-2017-1.pdf>
- 232 Macfarlane, L. and Mazzucato, M. (2018). State investment banks and patient finance: An international comparison. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series (IIPP WP 2018-01). Retrieved from: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-01>
- 233 Labour Party. (2017). 'A National Investment Bank For Britain: Putting Dynamism Into Our Industrial Strategy'. Available at: <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/NationalInvestment-Bank-Plans-Report.pdf>
- 234 Labour Party. (2017). 'A National Investment Bank For Britain: Putting Dynamism Into Our Industrial Strategy'. Available at: <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/NationalInvestment-Bank-Plans-Report.pdf>
- 235 Nordic Investment Bank. (n.d.). Capital structure. Retrieved from: http://www.nib.int/about_nib/capital_structure [Accessed on 22 September 2016]
- 236 Vivid Economics in association with McKinsey & Co. (October 2011). The economics of the Green Investment Bank: costs and benefits, rationale and value for money, report prepared for The Department for Business, Innovation & Skills. Retrieved from: <http://www.vivideconomics.com/wp-content/uploads/2015/03/Economics-of-the-green-investment-bank.pdf>
- 237 British Business Bank. (2016). 'Annual Report and Accounts 2016'. Available at: https://www.british-business-bank.co.uk/wp-content/uploads/2016/07/British-Business-Bank_Annual_Report_2016.pdf
- 238 Macfarlane, L. and Mazzucato, M. (2018). State investment banks and patient finance: An international comparison. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series (IIPP WP 2018-01). Retrieved from: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-01>
- 239 Kattel, R., Mazzucato, M., Ryan-Collins, J., Sharpe, S. (2018). The economics of change: Policy appraisal for missions, market shaping and public purpose. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2018-06). <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-06>

- 240 ONS. (2018). 'UK government debt and deficit: June 2018 '. Available at: <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicspending/bulletins/ukgovernmentdebtanddeficitforeurostatmaast/june2018#how-much-is-the-general-government-gross-debt>
- 241 The European Commission (2015). 'Working together for jobs and growth: The role of National Promotional Banks (NPBs) in supporting the Investment Plan for Europe'. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Available at: <http://europeanmemoranda.cabinetofce.gov.uk/files/2015/07/11283-15.pdf>
- 242 State aid SA.36061 (2014/N) – United Kingdom The British Business Bank
- 243 Berry, C., Lindo, D. and Ryan-Collins, J. (2016). Our Friends in the City. New Economics Foundation. Retrieved from: https://b.3cdn.net/nefoundation/b45df453702219060e_h8m6y71zc.pdf.
- 244 The Sparkassen Foundation, which has been working with stakeholders in Ireland to propose a new public banking network, has recommended that new local banks be supported by a central service body providing back-office and IT support, but that investment banking services would be provided by the Irish commercial banks or by the Sparkassen Group itself.
- 245 Lending Standards Board. (2017). 'Access to Banking Standard'. Available at: <https://www.lendingstandardsboard.org.uk/resources/access-to-banking-standard/>
- 246 BBC News. (2017). 'Labour would change law on High Street bank closures'. Available at: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-39596343>
- 247 Bülbül, D., Schmidt, R.H. and Schüwer, U. (2013). 'Savings Banks and Cooperative Banks in Europe'. Centre of Excellence SAFE Sustainable Architecture Finance Europe. Available at; https://safe-frankfurt.de/uploads/media/Schmidt_Buelbuel_Schuewer_Savings_Banks_and_Cooperative_Banks_in_Europe.pdf
- 248 Macfarlane, L. (2017). Still Exposed: The UK's Financial System in the Era of Brexit. New Economics Foundation. Retrieved from: <https://neweconomics.org/uploads/images/2017/11/still-exposed.pdf>
- 249 FT Adviser. (2017). 'Labour promises to 'transform' financial system'. Available at: <https://www.ftadviser.com/your-industry/2017/09/25/labour-promises-to-transform-financial-system/>