

Organisation de Coopération et de Développement Économiques Organisation for Economic Co-operation and Development

23-Mar-2017

Spanish - Or. English

DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS COMPETITION COMMITTEE

LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA

Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros

- -- Contribución de México --
- 4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua

Se hace circular el documento adjunto elaborado por México (COFECE) PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 4-5 de abril 2017 en Nicaragua.

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: lynn.robertson@oecd.org]

JT03411280

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE **DE COMPETENCIA**







15º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia 4-5 DE ABRIL DE 2017, Managua, Nicaragua

Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros

-- CONTRIBUCIÓN DE MÉXICO (COFECE)* --

- 1. Cooperación y facultades concurrentes entre COFECE y los reguladores financieros
- En México, la protección y promoción de la competencia en los servicios financiero, es una responsabilidad compartida. La Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros¹ (LTOSF) establece las autoridades involucradas con estas tareas:
 - Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF);
 - Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV);
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
 - Banco de México (Banxico); y
 - Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión).
- Conforme al artículo 4 de la LTSOF, la CONDUSEF, la CNBV, la SHCP, las instituciones de crédito o las sociedades financieras de objeto múltiples reguladas, podrán solicitar a Banxico, que evalúe si existen o no condiciones razonables de competencia, respecto de operaciones activas, pasivas y de servicios de las entidades mencionadas. Banxico puede evaluar si existen condiciones de competencia en el sector financiero, y puede solicitar opinión a la COFECE para que esta determine entre otros aspectos, si existe o no competencia efectiva, así como los mercados relevantes respectivos. Con base en esta opinión, Banxico, tomará las medidas regulatorias pertinentes.

Contribución de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

¹ Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, reformada el 10 de enero de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LTOSF.pdf

- 3. Por otra parte, la CONDUSEF, la CNBV, la SHCP y Banxico, podrán solicitar a la COFECE que ejerza sus atribuciones respecto de las Entidades Financieras en términos de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).² Para tales efectos, dichas autoridades podrán señalar las razones que motivan su solicitud, así como sugerir sanciones que puedan ser impuestas en términos de dicha Ley.
- 4. Asimismo, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro³ faculta a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), para asegurar que los servicios en el ámbito de sus atribuciones, se presten en condiciones de competencia y eficiencia. El artículo 25 de la LSAR Para ello, en concordancia con la LFCE, la CONSAR podrá establecer los mecanismos necesarios para que no se presenten prácticas monopólicas absolutas o relativas como resultado de la conducta de los participantes o por una concentración del mercado. Los mecanismos señalados se aplicarán previa opinión de la COFECE.
- 5. Es importante subrayar, que la COFECE es la autoridad en materia de competencia económica en México, excepto para los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Por lo tanto, los reguladores financieros no tienen las facultades legales para aplicar la LFCE.

1.1 Tensiones

- 6. En 2014, se promulgó la reforma financiera⁴ en México. Uno de sus objetivos⁵ fue fortalecer la dinámica de competencia en el sector financiero. Dentro de disposiciones reformadas del sector financiero, se establecen medidas coercitivas y correctivas a prácticas comerciales que pudieran restringir o limitar la competencia en los mercados financieros.
- 7. Algunos de los criterios de la nueva regulación para analizar las prácticas que se prohíben, tales como la exclusividad del servicio o producto, la negativa de trato, las ventas atadas por parte de una entidad financiera y el trato discriminatorio que realicen los agentes entre sí o hacia los usuarios del servicio financiero, son contrarios a los adoptados en la LFCE. Además, también existe una diferencia sustancial en los montos de las sanciones que pueden imponerse en cuanto a magnitud y en los elementos que pueden valorarse para otorgar la dispensa o reducción de la sanción.
- 8. Por tal motivo, el estudio de mercado realizado por la COFECE, descrito en la siguiente sección, recomendó implementar mecanismos de cooperación y coordinación entre autoridades, que permita a la COFECE monitorear continuamente las condiciones de competencia en los mercados financieros y que se fortalezcan los criterios de competencia que adopten los reguladores sectoriales.

Ley Federal de Competencia Económica, publicada el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca

Artículo 25 de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, reformada el 10 de enero de 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf

El 10 de enero de 2014 se promulgó la Reforma Financiera, la cual contempló la modificación de 34 ordenamientos contenidos en 13 iniciativas, además de la expedición de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

La Reforma Financiera fue promovida con el fin de fortalecer el desempeño del sector financiero, sustentada en cuatro pilares estratégicos: 1) fomentar el crédito a través de la Banca de Desarrollo; 2) incrementar la competencia en el sector; 3) ampliar el crédito de las instituciones financieras privadas; y 4) asegurar la solidez y prudencia del sector financiero.

7

2. Estudios de mercados financieros

- 9. La Comisión Federal de Competencia Económica cuenta con facultades para promover marcos regulatorios favorables a la competencia y eficiencia de los mercados, como la i) emisión de opiniones relativas a la formulación o modificación de regulaciones, y la ii) elaboración de estudios que evalúen las condiciones de competencia en sectores o mercados; y provean recomendaciones para mejorar dichas condiciones.
- 10. Las opiniones, que guardan algunos elementos comunes con los estudios de mercado, tales como el análisis de mercados y recomendaciones, han sido emitidas en diversos segmentos del sector financiero, con el fin de mejorar las condiciones de competencia en este sector.⁷
- 11. A través de sus opiniones en el sector financiero, la Comisión ha enfatizado la necesidad de reducir las barreras a la entrada de nuevos oferentes; garantizar el acceso en condiciones razonables y no discriminatorias a la infraestructura del sector; fortalecer los criterios de regulación de precios cuando no hay condiciones de competencia efectiva; fortalecer la autonomía de los reguladores sectoriales; disuadir conductas anticompetitivas entre los agentes económicos; brindar una mayor protección a los usuarios de los servicios financieros y mejorar la transparencia en estos servicios; facilitar la movilidad de los usuarios; hacer más eficiente la administración de las cuentas de ahorro para el retiro, y promover e incrementar la educación financiera.
- 12. Asimismo, la COFECE cuenta con atribuciones para realizar estudios, trabajos de investigación e informes generales sobre sectores, con propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa, cuando detecte riesgos al proceso de libre concurrencia, identifique un problema de competencia o así se lo soliciten otras autoridades públicas.

La COFECE tiene la facultad para emitir opiniones respecto de iniciativas de leyes y anteproyectos de regulación secundaria –reglamentos, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general–, así como sobre los ajustes a los programas y las políticas públicas, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia. Estas opiniones se emiten a solicitud del Ejecutivo Federal, algunas de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, a petición de parte o cuando la COFECE lo considere pertinente, y deben publicarse. Dicha facultad prevista en el artículo 12, fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVIII de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y, conforme al artículo 18 de la LFCE, corresponde al Pleno de la COFECE emitir estas opiniones.

i) Opinión sobre la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia en el "Sistema de Ahorro para el Retiro", emitida el 22 de noviembre de 2006; ii) Opinión con el fin de promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia en los servicios bancarios al menudeo, emitida el 24 de abril de 2007; iii) Opinión sobre la "Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Abroga la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2004; se expide la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, emitida el 25 de abril de 2007; iv) Opinión sobre el "Anteproyecto de Resolución" que modifica las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, emitida el 24 de julio de 2008; vi) Opinión sobre el "Anteproyecto de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, y reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro", emitida el 5 de marzo de 2010; vii) Opinión sobre la iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro, emitida el 5 de diciembre de 2012.

Artículo 12, fracción XXIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

- 13. De tal manera que, en 2013, cuando el Ejecutivo Federal presentó el proyecto de Decreto⁹ de reforma financiera, el Congreso ordenó a la COFECE llevar a cabo una investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados.¹⁰ De acuerdo con dicho Decreto, como resultado de dicha investigación, la COFECE podría, si existiesen, formular recomendaciones a las autoridades financieras para mejorar las condiciones de competencia en este sistema y sus mercados.¹¹
- 14. En atención a este mandato, el 16 de enero de 2014, la COFECE acordó el inicio del trabajo de investigación sobre las condiciones de competencia para diversos productos y servicios del sistema financiero y sus mercados. 12

3. Estudio de Mercado: Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados

- 15. La COFECE realizó un diagnóstico sobre las causas de por qué el mercado no funcionaba adecuadamente en términos de eficiencia, competencia y bienestar de los consumidores, y planteó propuestas de mejora.
- 16. Para obtener tal diagnóstico se consideraron diversos elementos de análisis, tales como:
 - estructura y características del sector (número de oferentes y demandantes, diferenciación de productos y servicios, existencia de barreras a la libre movilidad, grado de integración vertical, entre otras);
 - regulación de entrada al sector financiero (por ejemplo, capital mínimo de constitución o historial crediticio y de negocios) y de operación existente (por ejemplo, regulación prudencial, regulación sobre transparencia e información al consumidor; regulación sobre el intercambio de información crediticia); y
 - comportamiento de los agentes económicos que participan en el sector.
- 17. Este trabajo de investigación, siguiendo las mejores prácticas internacionales, ¹³ se llevó a cabo en cuatro grandes etapas: la primera de "pre-lanzamiento"; en el que se conformó el equipo de trabajo, se delimitaron los bienes o servicios que se analizarían, se identificaron los principales actores clave del

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para regular las agrupaciones financieras.

Si bien la COFECE no tiene facultades para intervenir en los mercados a partir de las conclusiones de un estudio de mercado, estos son considerados como un instrumento útil para la promoción de la competencia ante autoridades reguladoras, el Congreso o la opinión pública. Asimismo, sus conclusiones ayudan a la misma COFECE a detectar problemas en los mercados en los que pudiera sospecharse la existencia de una práctica o conducta anticompetitiva, lo que puede dar lugar a la apertura de una investigación de oficio.

Para mayor información sobre el estudio, consulte: https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/trab-inv-recom-sec-fin

estudios de mercado realizados en el Reino Unido, disponibles como en https://www.gov.uk/government/consultations/competition-and-markets-authority-guidance-part-2 en http://www.cnmc.es España, disponibles en Unión Europea, disponibles У en http://ec.europa.eu/competition/publications/reports en.html

El estudio se realizó conforme a la regulación vigente al momento que el Congreso emitió su mandato, es decir, la Ley Federal de Competencia Económica publicada en 1992 y cuyas principales reformas se llevaron a cabo en 2006 y 2011.

sector y se determinaron los alcances del análisis; la segunda etapa de "lanzamiento", en la que se integró el cronograma de trabajo detallado. La tercera etapa, "recolección de datos y análisis", consistió en recolectar información de diversas fuentes y en identificar y analizar los problemas observados en el sector, así como los posibles remedios. La última etapa "de conclusiones y recomendaciones", la COFECE realizó una serie de recomendaciones y propuestas, tanto a reguladores sectoriales como a instituciones de gobierno, para favorecer la competencia en el sector financiero.

3.1 Elección de los productos y servicios financieros

- 18. De esta forma, como primer paso en la elaboración del estudio de mercado, la Comisión realizó un análisis de los diferentes productos y servicios ofrecidos por los diversos agentes económicos que conforman el sistema financiero mexicano, prestando atención a las actividades que tuvieran mayor impacto tanto en el funcionamiento del sistema como en el bienestar de los consumidores.
- 19. Posteriormente, identificó elementos estructurales de regulación sectorial, así como las facultades concurrentes de las autoridades sobre los servicios analizados. Con ello, identificó funciones transversales dentro del propio sistema y se facilitó el conocimiento del funcionamiento desagregado de los diferentes productos y servicios, para realizar una clasificación inicial de las actividades para fines del estudio.
- 20. A partir de esta clasificación inicial se identificaron diversos factores comunes que pudieran incidir en el nivel de competencia en el sector financiero, con base en la experiencia que la Comisión ha tenido en el análisis del sistema financiero; en reuniones de trabajo con expertos en la materia y con órganos de regulación sectorial y otras instituciones de gobierno, así como de organismos internacionales.
- 21. De esta manera, realizó la tipología de los productos y servicios financieros que integraron el estudio:
 - Aspectos transversales relevantes: Aspectos regulatorios (requisitos para la constitución y operación de entidades financieras; regulación prudencial; riesgo sistémico: resolución de instituciones financieras en crisis; facultades concurrentes: sanción de prácticas comerciales); Sistemas de pago; Sociedades de información crediticia (SICs); Fideicomisos; e Intervención gubernamental (banca de desarrollo y subsidios);
 - <u>Crédito</u>: Consumo (tarjetas de crédito, de nómina, personal, automotriz, otros); Vivienda; y Comercial;
 - Ahorro: Depósitos en entidades reguladas; Afores; y Fondos de Inversión;
 - Financiamiento bursátil; y
 - Seguros.

3.2 Proceso de elaboración y acuerdos con otros organismos

22. Para cada uno de los productos y servicios financieros antes mencionados, se analizaron las características de la demanda, la estructura de la oferta, la regulación aplicable, y el impacto esperado de las modificaciones legales derivadas de la reforma financiera.

- 23. Con base en este análisis, se identificaron elementos estructurales, aspectos regulatorios, fallas de mercado, así como limitantes y conductas que pudieran inhibir la competencia para cada uno de los productos y servicios financieros analizados.
- 24. Asimismo, se colaboró con diversas entidades de la Administración Pública Federal, tales como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura; y el Banco de México.

3.3 Elementos para el análisis de competencia

- 25. La Comisión adoptó una serie de herramientas de análisis del enfoque clásico de la organización industrial (estructura-conducta-desempeño) e incorporó elementos de la nueva organización industrial, como teorías de decisión y teorías de juegos. La selección del enfoque metodológico utilizado obedeció a los problemas, datos y teorías característicos de cada caso; siendo la mejor práctica considerar ambos enfoques como complementos para el análisis del sector financiero.
- 26. En este caso, se analizaron, por un lado, las características estructurales del sector, y por otro, la conducta de los agentes económicos.
- 27. La Comisión analizó las características estructurales de los diversos servicios que pueden limitar la competencia:
 - <u>Economías de escala</u>. Estas pueden constituir una barrera a la entrada para nuevos oferentes de diversos servicios financieros, quienes carecen del tamaño suficiente para lograr menores costos unitarios o una operación más eficiente.
 - <u>Costos hundidos</u>. Inversiones en reputación y presencia de marca pueden ser importantes para la asegurar la viabilidad del proveedor de servicios y productos financieros. De no poder afrontarlos, se está en desventaja frente a los competidores.
 - <u>Economías de alcance y empresas multiproducto</u>. Al combinar más de una actividad en un solo proveedor, los costos promedio disminuyen. Asimismo, los usuarios encuentran menos atractivo cambiar de proveedor de servicios cuando tienen múltiples servicios contratados con un solo.
 - Costos asociados a la regulación. Es mucho más costoso para los intermediarios financieros de escala pequeña la provisión de servicios financieros por el costo de la regulación; lo cual constituye una barrera a la entrada.
 - Costos de cambio o traspaso. Estos se presentan cuando un consumidor tiene dificultades para sustituir al proveedor de un servicio. Tales costos pueden dar a las empresas capacidad para incrementar o discriminar precios de acuerdo al perfil del cliente, sin que el cliente pueda reaccionar cambiando de proveedor y reduce la competencia de nuevos proveedores, ya que les resulta complicado atraer a los consumidores establecidos en otras instituciones.
 - Asimetrías de información. Crea un desbalance de poder en las transacciones que puede dificultar
 que los consumidores evalúen correctamente los costos y beneficios de un determinado producto
 frente a las alternativas disponibles en el mercado, y obstaculiza el que escojan la mejor opción
 en términos de precio y calidad. Los oferentes de los servicios, al estar mejor informados, pueden
 obtener ganancias extra normales por diferenciar sus productos.

DAF/COMP/LACF(2017)30

- Economías de red. Es probable que las empresas con redes establecidas no se interesen en ofrecer interconexión eficiente a las entrantes, lo que puede llevar a la red de mayor tamaño a que eventualmente se convierta en un monopolio. Los sistemas de pago con tarjeta, la adopción de tecnologías de seguridad como bandas magnéticas o los chips con número de identificación personal se asocian a los efectos de red.
- Mercados de dos lados. En particular, la provisión de servicios financieros de pagos se caracteriza por la existencia de dos grupos de agentes que interactúan a través de una plataforma; las decisiones de cada grupo afectan al otro a través de una externalidad; y los precios óptimos dependen de la elasticidad precio de la demanda, la naturaleza y la intensidad de los efectos indirectos de red y los costos marginales, de ambos lados del mercado.
- 28. Asimismo, para entender el grado de competencia en el sector, se analizó la conducta de los agentes económicos, con el fin de conocer los resultados que surgen cuando estos adoptan acciones o estrategias:
 - <u>Incentivos de empresas al empaquetamiento en ventas</u>. Esta práctica se presenta frecuentemente en estructuras de mercado donde existen economías de alcance que propician empresas multiproducto. En general tiene ventajas de eficiencia para la empresa y/o los consumidores, pero también podría ser usado para desplazar competidores.
 - <u>Situaciones donde integraciones verticales u horizontales pueden desplazar a competidores.</u>

 Puede tener efectos adversos principalmente cuando tiene como objeto o efecto excluir a competidores en el mercado aguas abajo; evitar la entrada de agentes en el mercado aguas arriba o; cuando facilita la colusión entre agentes competidores.
 - Demasiados puntos de contacto entre competidores pueden propiciar comportamientos coordinados. Tener múltiples puntos de contacto entre agentes participantes del mismo sector, facilita tanto el intercambio de información como la coordinación de estrategias, ya sea de manera explícita o implícita.
 - <u>Incremento artificial de los costos de transacción y de cambio de proveedor</u>. Cuando los costos son incrementados artificialmente para crear clientes "cautivos", que dificilmente responderán a las ofertas de sus competidores. Lo que implica que el proveedor tendrá una mayor capacidad de elevar precios o reducir la calidad de los servicios.
 - Resistencia a compartir información para mitigar el problema de información asimétrica. El sistema financiero se caracteriza por ofrecer productos y servicios complejos o sofisticados para el consumidor. En algunos casos, también por ofrecer una gran variedad de productos que pudieran parecer similares. La información es un insumo muy importante para el sistema financiero, por lo que es probable que los oferentes que cuentan con más información quieran mantener su posición en el mercado y se resistan a mitigar unilateralmente el problema de la información asimétrica, sea compartiéndola con sus rivales en el mercado o con sus potenciales clientes.
 - <u>Discriminación de precios como resultado de altos costos de cambio e información asimétrica</u>. La presencia de importantes costos de cambio del usuario y el problema de información asimétrica, son elementos que pueden facilitar la capacidad de un agente económico a vender un bien o servicio de similares características a precios diferenciados.

• Incentivos de los agentes económicos a fragmentar las redes. Es común que las empresas más grandes tiendan a oponerse a la apertura o compatibilidad, ya que las plataformas formadas por las redes, por ejemplo, de sucursales bancarias y cajeros automáticos, constituyen en una importante barrera para los nuevos competidores, mientras que las empresas más pequeñas o débiles tiendan a estar a favor.

3.4 Resultados del estudio de mercado

- 29. Del trabajo de investigación, la COFECE concluyó que existen importantes áreas de oportunidad en materia de regulación o política sectorial, e hizo 36 recomendaciones puntuales (ver anexo), en cinco aspectos fundamentales:
 - Evitar desplazamientos o se impida el acceso a competidores a los mercados financieros. De tal
 manera, que se hicieron recomendaciones, por un lado, orientadas a que la regulación promueva
 que los agentes compartan y otorguen acceso a sus competidores a las redes e infraestructura; y
 por otro, a que todos los participantes del sector puedan acceder a la misma información.
 - Reducir riesgos de efectos coordinados anticompetitivos entre competidores. La COFECE
 encontró que en el sector financiero mexicano existen condiciones que facilitan la coordinación
 de los agentes económicos, lo que puede generar efectos anticompetitivos. Estas
 recomendaciones se encaminan a inhibir estas conductas a fin de lograr reducciones de precios y
 mejorar la calidad de los servicios.
 - Reducir barreras a la competencia. Las recomendaciones se centran fundamentalmente en mejoras al marco normativo para incrementar el número de participantes en los mercados.
 - Eliminar restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Las recomendaciones en este rubro buscan mejorar la información en los mercados financieros para facilitar la toma de decisiones y perfeccionar la regulación o intervención del Estado a fin de lograr mayor eficiencia en los mercados financieros.
 - Aumentar la efectividad de investigación y de sanción de la autoridad de competencia sobre
 posibles conductas violatorias de la Ley Federal de Competencia Económica. Se busca mejorar el
 monitoreo, la información y el análisis de los mercados para que la COFECE esté en posibilidad
 de cumplir con eficacia su mandato constitucional en este sector de la economía.
- 30. Con este análisis, la COFECE proporciona al Legislativos y a los reguladores del sector, elementos para mejorar las reglas con las que opera el sistema financiero, en beneficio de los usuarios y del sector productivo.