

Comisiones Bancarias: para problemas distintos, soluciones diferentes

INICIATIVA ACERCA DE LA REGULACIÓN DE LAS COMISIONES BANCARIAS

En las últimas semanas de 2018 surgió una discusión en torno a la regulación de las comisiones bancarias debido a la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y de la Ley de Instituciones de Crédito en materia de comisiones bancarias* (Iniciativa) que se presentó el 8 de noviembre en el Senado de la República.^a

Esta Iniciativa establece que el cobro de comisiones por parte de la banca en México es excesivo e *“inhibe el sano desarrollo del sistema financiero”*.^b Además, menciona que *“es necesaria una banca más competitiva y más fuerte, objetivo que se debe alcanzar a través de la mejora de los servicios que las instituciones bancarias ofrecen [...]”*.

En este sentido, la Iniciativa propone modificar el artículo 4 bis de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF) con el objetivo de:

- Mantener la prohibición vigente del cobro de tres comisiones.
- Elevar a rango de Ley una prohibición que ya existe a nivel de Circular del Banco de México (BANXICO).^c
- Adicionar once prohibiciones para cobrar comisiones.
- Establecer otras disposiciones respecto a: 1) Cobro de comisiones por pago tardío de un crédito y el cómputo de intereses moratorios; y 2) Esquemas tarifarios para reducir las comisiones por retiro y consulta de saldo en operaciones interbancarias por parte de BANXICO y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

El Proyecto de Decreto también propone reformar el artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) para hacer referencia a los casos en los que los bancos no podrán cobrar comisiones a

sus clientes, con el fin de homologarlo con la propuesta de modificación de la LTOSF.

En el siguiente cuadro se presentan todas las comisiones bancarias y disposiciones

contenidas en la Iniciativa de reforma y las modificaciones propuestas para cada una de ellas:

Comisiones y disposiciones que propone la Iniciativa

Comisiones prohibidas actualmente y cuya prohibición reitera la Iniciativa

1. Por la recepción de pagos de clientes o usuarios de créditos otorgados por otras entidades financieras.
2. Por consulta de saldos en ventanilla.
3. Por devolución o rechazo de cheques.

Comisiones prohibidas actualmente a nivel de Circular y que la Iniciativa propone elevar a rango de Ley

1. Por operaciones de consulta de saldo.
2. Retiro en efectivo en cajeros automáticos internos.^a

Comisiones que la Iniciativa propone prohibir

1. Por no facturar monto mínimo a comercios que hacen uso del producto de terminal de punto de venta.
2. Por reposición de plástico bancario por robo o extravío.
3. Por emisión de estado de cuenta adicional y/o impresión de movimientos.
4. Por aclaraciones improcedentes de la cuenta derivados de movimientos o cargos no reconocidos.
5. Por disposición de crédito en efectivo.
6. Por conceptos de anualidad de tarjetas de crédito.
7. Por solicitud de estado de cuenta de meses anteriores en sucursal y vía telefónica.
8. Por transferencia a otros bancos, exitosa o no.
9. Por adquisición o administración de dispositivos de seguridad para la producción y utilización de contraseñas de uso único.
10. Por el mantenimiento de saldo mínimo para exentar manejo de cuenta o membresía.
11. Por cheque de caja, girado y certificado.

Otras disposiciones que considera la Iniciativa sobre comisiones

1. Las entidades financieras no podrán cobrar comisiones por pago tardío de un crédito, no pago, o cualquier otro concepto cuando se cobren intereses moratorios durante ese mismo periodo.
2. Se suspenderá el cómputo de intereses moratorios dentro de los primeros cinco días hábiles posteriores al vencimiento del plazo límite de pago establecido en el contrato entre el usuario y la institución financiera.
3. BANXICO y la CNBV deberán establecer esquemas tarifarios que permitan reducir anualmente el cobro de comisiones por retiro y consulta de saldo a los usuarios en operaciones interbancarias.

Fuente: Expediente OPN-011-2018, disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V9o/o/4543419.pdf>

Notas: Los cajeros automáticos internos son aquellos operados por la entidad financiera que es a su vez la emisora de la tarjeta de débito o crédito.

EL ENFOQUE DE LA COFECE: COMPETENCIA MÁS REGULACIÓN

En el marco del debate sobre los efectos que la prohibición de las comisiones bancarias podría tener - entre otros - sobre la competencia en el sector y, sobre el bienestar de las familias mexicanas, el 21 de noviembre la COFECE emitió una opinión dirigida al Senado acerca de la Iniciativa.^d

Esta opinión retoma el *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados* publicado por la COFECE en 2014. En el trabajo se identifican algunos elementos del sistema financiero mexicano que obstaculizan la competencia y libre concurrencia, y que podrían tener impactos negativos sobre el bienestar de los usuarios:

- a. Poca movilidad por parte de los usuarios.
- b. Los intermediarios financieros tienen pocos incentivos para atraer clientes a través de mejor calidad, innovación y menores precios.
- c. Alta concentración de oferentes en algunos productos y servicios.
- d. Elevada rentabilidad de los bancos respecto al capital y los activos.
- e. Bajos niveles de penetración y baja inclusión financiera.

- f. Bajos niveles de intermediación financiera en comparación con economías de niveles de ingreso similares.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la competencia y la libre concurrencia favorecen el funcionamiento eficiente del sistema financiero pues alinean los incentivos de los bancos para cobrar menos comisiones, y así atraer a la mayor cantidad de clientes.^e

En este sentido, la regulación a nivel mundial para promover la competencia entre los bancos está cada vez más orientada a: a) Incentivar una mayor movilidad entre los usuarios de instituciones bancarias; b) Mejorar la transparencia de los costos de los productos y servicios ofrecidos; c) Favorecer la entrada de nuevos competidores; y d) Reducir los costos de transacción en los que incurren los usuarios al elegir los servicios bancarios.^f

No obstante, la experiencia internacional también muestra que en el sector financiero existen algunas fallas de mercado que tienden a concentrarlo y que no pueden ser solucionadas sólo mediante la política de competencia, sino que, en algunas ocasiones, es necesario intervenir mediante regulación específica.^g Debido a estas fallas, imponer límites al cobro de algunos servicios o comisiones podría estar justificado en

situaciones específicas y bajo ciertas circunstancias. Sin embargo, en otros casos no es posible establecer límites a las comisiones bancarias tal como lo propone la Iniciativa, por lo que se necesita que la regulación a las comisiones y sus efectos, se analicen caso por caso.

En la opinión emitida por la COFECE, se identifican algunos posibles efectos de prohibir el cobro de comisiones sin contar con el análisis detallado para cada caso:

- I. **Un aumento en los cobros por otros conceptos o servicios.** Prohibir a los bancos cobrar ciertas comisiones sin un análisis de los costos en los que incurren, podría provocar que los bancos trasladen dichos costos a otros productos que no están regulados y que resultan más difíciles de identificar para el consumidor.
- II. **Un incremento de la concentración de mercado.** Cuando se prohíbe a los bancos cobrar comisiones a sus clientes, estos podrían incrementar las comisiones a usuarios que no son sus clientes por el uso de su infraestructura, por ejemplo, los cajeros automáticos. Como resultado de esto, los usuarios buscarían contratar los servicios de las entidades financieras con mayor presencia, para evitar los costos impuestos por los otros bancos. Por su parte, los bancos entrantes enfrentarían altos costos para replicar la infraestructura de sus

competidores más grandes y se generaría una barrera a la entrada y al crecimiento de los más pequeños.

- III. **Una reducción de los incentivos para la innovación y la inversión.** Impedir el cobro de comisiones podría desincentivar la inversión de las entidades financieras en innovación y desarrollo tecnológico, comprometiendo su capacidad para competir en el futuro.

Por lo anterior, la COFECE recomendó realizar un análisis, caso por caso y por el regulador del sector - en este caso BANXICO -, para distinguir y entender cada una de las comisiones que considera la Iniciativa, ya que la regulación que puede ser efectiva y apropiada para un tipo de comisión podría no serlo para otra, es decir, para problemas distintos deberán diseñarse soluciones diferentes.

En la opinión también se señaló que, como parte del Trabajo de Investigación del sector financiero, la COFECE analizó en 2014 de forma detallada la regulación para dos comisiones bancarias de gran relevancia. La primera de ellas es la comisión cobrada por el uso de cajeros automáticos y la segunda, la cobrada por el uso de Terminal Punto de Venta (TPV).^h Para mayor detalle de estas comisiones ver el Esquema 1.h

Esquema 1. Análisis detallado para dos comisiones bancarias

Comisión	Relevancia	Hallazgos	Recomendaciones
Por el uso de cajeros automáticos	<ul style="list-style-type: none"> Un gran porcentaje de los trabajadores retiran sus salarios de los cajeros automáticos. Los retiros de efectivo de cajeros automáticos representan cerca del 22% del gasto en consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> La red de cajeros automáticos está fragmentada ya que los cuentahabientes usan principalmente cajeros de su propio banco. Lo anterior, debido a que es muy caro retirar efectivo de cajeros de otros bancos y porque en la regulación vigente no hay comisiones por utilizar cajeros propios.^a 	<ul style="list-style-type: none"> Para BANXICO y CNBV: Establecer una regulación que fomente el uso interbancario de los cajeros automáticos y que garantice el acceso a la infraestructura de cajeros automáticos en condiciones no discriminatorias, con tarifas de acceso entre bancos basadas en los costos adicionales de largo plazo. Promover esquemas tarifarios que reduzcan el diferencial de las comisiones en operaciones interbancarias.
Por el uso de Terminal Punto de Venta (TPV)	<ul style="list-style-type: none"> Los consumidores se benefician porque pueden pagar sus bienes o servicios con una tarjeta, evitando así los costos de guardar, transportar, o manejar el dinero en efectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Muchos comercios no cuentan con TPV, por lo que es limitante el uso de tarjetas como medio de pago. Esto puede deberse a que los comercios tienen que pagar altas cuotas a los bancos por las ventas realizadas con tarjetas.^b 	<ul style="list-style-type: none"> Para BANXICO: Regular las cuotas de intercambio para tarjetas de crédito y débito con base en costos, para optimizar el uso de estos medios de pago y su cobertura.

Fuente: *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*, disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Estudios/COFECE_trabajo_investigacion_prot.pdf#pdf

Notas:

Las comisiones por retiro interbancario están en su mayoría entre 20 y 35 pesos (el rango completo va de 8 a 40 pesos), aunque en algunos bancos (sólo entre algunos de los más pequeños) no se cobra comisión por operación interbancaria por la existencia de convenios de compartición de infraestructura entre entidades financieras.

En este tipo de operación intervienen dos comisiones: la cuota de intercambio y la tasa de descuento. La primera es pagada por el banco adquirente al emisor de la tarjeta cuando un consumidor realiza un pago. La segunda es la comisión que cobra el banco adquirente al comercio por instalar la TPV y proveer el acceso a la red que hace posible la transacción.

En esta coyuntura, la COFECE también ha propuesto que con el fin de llevar a cabo una regulación eficiente es necesario identificar la lógica bajo la cual los bancos establecen y cobran sus comisiones. Las comisiones incluidas en la Iniciativa podrían clasificarse en dos grupos:

- Aquellas cuyos costos están directamente relacionados con el producto o servicio y son fácilmente identificables.** Por ejemplo: la reposición de plástico bancario por robo o extravío, o la emisión de estado de cuenta adicional y/o impresión de movimientos.

2. **Aquellos relevantes para el funcionamiento del sistema financiero y que pudieran generar un efecto distorsionador del mercado más difícil de identificar.** Por ejemplo: el mantenimiento de saldo mínimo para exentar del cobro de comisión por manejo de cuenta o membresía; así como el cobro de anualidad por el uso de tarjetas de crédito.

Para el primer tipo de comisiones, es posible identificar fácilmente el margen obtenido por los bancos al cobrarlas, y definir si es necesario fijar montos máximos (*price caps*), eliminar la comisión o no regularla. Debido a que este tipo de comisiones no genera externalidades o efectos para el resto del sistema financiero, las distorsiones ocasionadas por su regulación son menores.

En cambio, para el segundo tipo de comisiones bancarias, aquellas que tienen un mayor impacto en el sistema financiero, es necesario que el regulador lleve a cabo un análisis detallado que describa cómo debería ser la regulación, su pertinencia y sus efectos. Lo anterior debido a que una regulación poco planificada y analizada podría generar distorsiones importantes en el mercado y en el bienestar de los usuarios de servicios financieros.

Por último, la COFECE también considera que sería deseable trabajar en:

- a. Favorecer la movilidad de los usuarios del sistema financiero en el marco de las nuevas tecnologías disruptivas. Es importante

que las regulaciones que derivan de la *Ley para regular las instituciones de tecnología financiera* (Ley *FinTech*) faciliten la movilización de cuentas, y permitan que los consumidores premien con su elección a los proveedores que les ofrezcan las mejores condiciones. La tecnología en el sector financiero, y las empresas Fintech, pueden ser un importante elemento disruptivo para generar presión competitiva a los bancos tradicionales en beneficio de los consumidores.ⁱ

- b. Revisar los productos básicos que las instituciones de crédito están obligadas a ofrecer exentos de comisión para analizar si están cumpliendo su objetivo, y en su caso, fortalecer su oferta. Ejemplo de estos productos básicos son las cuentas de nómina, de ahorro y crédito.

CONSIDERACIONES FINALES

La COFECE reconoce la importancia que tiene el sector financiero como catalizador de la economía y promotor de la inversión y el ahorro, por lo cual lo identifica como prioritario en su *Plan Estratégico 2018-2021*. Sin duda, la implementación de una regulación que facilite la competencia económica contribuirá a una mayor penetración de los servicios financieros en la población, mejores precios y servicios de mayor calidad en beneficio de las familias mexicanas.

Como ya se señaló, la Comisión considera que deberá hacerse un análisis similar y más profundo al realizado en el

Trabajo de Investigación de las comisiones bancarias consideradas en la Iniciativa, sobre todo para aquellas que tienen impacto relevante en el funcionamiento de sistema financiero. Así, dependiendo del tipo de comisión que se esté examinando, el análisis podría establecer cuándo es necesario fijar comisiones máximas, cuándo podrían prohibirse, en qué casos es necesario regularlas, o no hacer nada. En general, de ser posible será preferible fomentar el mecanismo de la libre concurrencia y competencia para bajar o eliminar las comisiones.

Respecto a la elaboración de este análisis, la COFECE recomendó al Senado solicitar el estudio a BANXICO y que sea esta institución la que emita las medidas regulatorias que se requieran.

Notas:

- a. La Iniciativa se encuentra disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-08-1/assets/documentos/Inic_Morena_Ley-Instituciones_Credito_o81118.pdf
- b. La cita textual contenida en la Iniciativa es: “Los datos anteriores dan cuenta de cómo este modelo de comisiones bancarias inhibe el sano desarrollo del sistema financiero. Si bien, la Ley faculta al Banco de México para regular las comisiones y ejerce dicha atribución a través de Disposiciones de Carácter General que Establecen Prohibiciones y Límites al Cobro de Comisiones, la realidad que estas medidas no han sido suficientes para limitar el abuso de las instituciones bancarias.”
- c. La circular a la cual hace referencia es la 22/2010, emitida por BANXICO el 26 de julio de 2017 y disponible en: <http://www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitada-por-el-banco-de-mexico/circular-22-2010/%7B8440506B-8323-44D2-CE76-39AE17ED2CB9%7D.pdf>
- d. Expediente OPN-011-2018, disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V90/o/4543419.pdf>
- e. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2007), *Competition and regulation retail banking*, Pp. 69. Disponible en: <https://www.oecd.org/regreform/sectors/39753683.pdf>
- f. Para conocer a detalle la definición de **Costo de transacción**, ver Glosario.
- g. Algunos ejemplos de fallas del mercado son: presencia de económicas de escala, de alcance o de red, diferenciación de productos, costos de traspaso, etc.
- h. Para conocer a detalle la definición de **Terminal Punto de Venta o TPV**, ver Glosario.
- i. BBVA Bancomer (2018). *Las APIs, motor de la transformación digital de la banca*. Consultado en: <https://bbvaopen4u.com/es/actualidad/las-apis-motor-de-la-transformacion-digital-de-la-banca>