



**INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK**  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT DEPARTMENT  
OFFICE IN EUROPE



**ORGANISATION FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT**  
COMPETITION DIVISION

## **FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA CUARTA REUNIÓN ANUAL**

### **CONTRIBUCIÓN DE PAÍS**

#### **POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL SECTOR FINANCIERO DE AMÉRICA LATINA**

Contribución de México

#### **1. Estructura regulatoria para el sector bancario**

##### **1.1 Regulación sectorial y reguladores**

La estructura legal para la industria bancaria en México está determinada por las siguientes leyes: Ley de Instituciones de Crédito de 1990 (LIC) y la Ley Reguladora de Grupos Financieros de 1990. Su propósito es regular la organización y operación de instituciones de crédito y cualquier otra actividad que ellos puedan desarrollar, así como asegurar su desarrollo saludable y balanceado mientras salvaguardan los intereses del público. Otras reglas que gobiernan las operaciones de las entidades financieras con las Circulares del Banco de México (BM) y aquellas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Siete agencias están a cargo de la regulación de servicios financieros, cinco de estas supervisan el sector bancario: el Ministerio de Finanzas (SHCP), BM, CNBV, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), y la Comisión Nacional para la Protección y

Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF). Los primeros tres regulan servicios bancarios; el cuarto protege los ahorros en bancos y administra programas de recuperación; el quinto defiende los derechos de los usuarios de servicios financieros pero no tiene poderes regulatorios. La relación entre los primeros tres reguladores puede caracterizarse ampliamente como sigue: la SHCP está a cargo de diseñar las reglas que aplican al sistema bancario, el BM debe hacer operativas dichas reglas, y la CNBV está a cargo de supervisar su cumplimiento.

## **1.2 La ley de competencia en el sector**

Los bancos no están exentos de la aplicación de la ley de competencia. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) la ley aplica a todos los agentes económicos, “ya sean individuos o corporaciones, agencias o entidades de administración federal, estatal o local, asociaciones, grupos profesionales, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en actividades económicas”. Por otro lado, la legislación bancaria nos establece responsabilidades específicas para el regulador sectorial para aumentar y proteger la competencia, por ello, bajo la estructura legal actual, la competencia y las autoridades bancarias deben actuar de manera coordinada.

Con respecto a las fusiones, tanto la LFCE y la LIC establecen controles y requieren notificación previa de la transacción. Bajo el artículo 20 de la LFCE, las partes de una fusión deben notificar concentraciones que traspasen ciertos umbrales. De acuerdo al artículo 27 de la LIC, cualquier fusión entre dos o más instituciones bancarias requiere la aprobación por parte de SHCP, quién debe consultar con el BM y la CNBV. La Comisión Federal de Competencia (CFC o la Comisión) puede requerir información de las autoridades financieras, pero sus análisis y resoluciones son independientes de sus decisiones y ninguno de los reguladores tiene veto sobre las decisiones de otros.

## **2. Sistemas de pago de tarjeta<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Esta sección viene en su mayor parte de la reciente contribución de México a la Mesa Redonda de OECD sobre Competencia y Uso Eficiente de Tarjetas de Pago. Trabajo No. 2 sobre competencia y Regulación, Junio de 2006. DAF/COMP/WP2/WD(2006)32.

## **2.1 Estructura regulatoria**

Las tarjetas de débito están asociadas a una cuenta de depósito así que todas las instituciones financieras que aceptan depósitos deben emitir tarjetas de débito y no enfrentar restricciones además de aquellas relacionadas con su entrada como instituciones de depósito. Este no es el caso para las tarjetas de crédito, donde instituciones bancarias y no bancarias (Sofoles)<sup>2</sup> pueden emitir tarjetas de crédito<sup>3</sup>. El Artículo 48 en la LIC sujeta las tasas de interés, tarifas, comisiones y todas las otras características de servicios de instituciones de crédito a la autoridad del BM. La Ley de Transparencia y Reestructuración de Servicios Financieros de (LTOSF) amplió las responsabilidades del BM para regular las comisiones y tarifas, para promover la transparencia y eliminar prácticas discriminatorias.

En los servicios de emisión de tarjetas de crédito las reglas están bien detalladas, un severo contraste con el lado adquiriente del mercado donde la regulación es básicamente ausente. Con respecto a la competencia, el BM tiene jurisdicción para evaluar si existen “...condiciones razonables de competencia en lo tocante a tarifas y comisiones sobre depósitos, préstamos y otros servicios provistos por entidades financieras ...” pero deben solicitar la opinión de la CFC. Basándose en la opinión de la CFC, el BM puede tomar medidas apropiadas en los mercados donde hay ausencia de competencia efectiva, hasta que estas condiciones persistan.

## **2.2 Asuntos de competencia y acciones regulatorias en tarjetas de pago**

Los asuntos de competencia potencial en tarjetas de pago pueden agruparse en dos áreas generales: comportamiento de precio y no precio. Los reclamos de los precios excesivos para tarjetas de crédito incluyen la cuota de intercambio (IF), la tasa de descuento, y tarifas

---

<sup>2</sup> Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) son instituciones de crédito que no toman depósitos y brindan préstamos para propósitos específicos. Han sido recientemente autorizadas para brindar tarjetas de crédito por primera vez, ver Reglas 8-III y 17 de las “Reglas generales a que deberán sujetarse las sociedades a que se refiere la fracción IV del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito”, emitida el 19 de Diciembre de 2005, Diario Oficial Federal.

<sup>3</sup> Ver Artículo 46-VII de la Ley de Instituciones Crediticias

y comisiones de consumidor. En las tarjetas de débito, las altas tarifas tales como tarifas foráneas, tanto para retiros y saldos se han puesto bajo crítica. No obstante, es difícil evaluar precios en este sector ya que la diferenciación del producto prevalece en los servicios bancarios, y no hay comparaciones que resuman los servicios multidimensionales en un solo precio que permita comparaciones significantes.

Unos de los asuntos clave en los sistemas de pago de tarjetas ha sido el establecimiento y nivel de la IF. Esta cuota es cargada por los emisores a los bancos adquirientes, y representa cerca del 90% de la tasa de descuento, la cuota adquirida cargos comerciales, al final impacta a los consumidores finales según los comerciantes trasladan este cargo a través de incrementos en el precio de los bienes y servicios que ellos ofrecen. En México, la Asociación de Banqueros Mexicanos (ABM) establece el mismo programa de IF para las dos plataformas de cuatro partes en el país, Visa y MasterCard.

Hasta hace poco, el programa estaba establecido de acuerdo con el volumen de ventas del comerciante pero ahora está fijada de acuerdo al giro del negocio del comerciante. El establecimiento de la IF puede inhibir la competencia entre plataformas, el nivel del IF, mientras que ya no discriminaría en contra de pequeños comerciantes, es todavía una preocupación ya que las tarifas se perciben como inusualmente altas.

Otras áreas de preocupación descansan en las reglas de no precio que gobiernan a las asociaciones de tarjetas, tales como la regla de no sobrecarga (y/o la regla de no descuento) la cual previene que los comerciantes traspasen su costo de diferentes métodos de pago a los consumidores individuales. Adicionalmente, las características institucionales del sistema financiero de México pueden contribuir hacia el aumento de las barreras de entrada, especialmente para las instituciones no bancarias. Por ejemplo, la infraestructura común y servicios auxiliares (tales como cámaras de compensación y el buró de créditos), los cuales son centrales para la entrada y crecimiento de un emisor o adquiriente, son propiedad de bancos de tal manera que las instituciones no bancarias pueden enfrentar un campo de juego desfavorable cuando traten de competir con bancos. Sin embargo los recientes

cambios regulatorios han buscado facilitar la entrada a los no bancos, la entrada revelada continua limitada entre los no bancos (Sofoles).

#### Comisión Federal de Competencia

En 1994, la CFC permitió a los comerciantes a ofrecer descuentos por efectivo u otras maneras más baratas de pago, de esta manera evitando el recargo cruzado entre mecanismos de pago de bajo costo hacia mecanismo de más alto costo. A través de una queja en 1996, la Comisión también advirtió a los agentes en contra de imponer una regla dual en los pagos de tarjeta de crédito, una regla establecida por una plataforma para prevenir a los bancos de emitir tarjetas de asociaciones de competencia.

Con la reciente aprobación del congreso de las reformas a la LFCE, en vigencia desde 1993, la CFC ahora estará habilitada para investigar prácticas anticompetitivas adicionales, incluyendo la discriminación en las condiciones de compra y venta, precios predatorios y recargo cruzado. La nueva ley fortalecerá más adelante a la Comisión a emitir opiniones obligatorias sobre actos administrativos que indebidamente dañan el proceso de competencia y acceso libre al mercado.

#### Banco de México

El BM ha buscado incrementar la transparencia y la eficiencia en los sistemas de pago requiriendo a los bancos que informen al público acerca de sus tarifas por servicios (2004); y por medio de la publicación de los niveles que prevalecen de tarifas de intercambio y tasas de descuento (2006). Ha buscado promover la competencia en las transferencias de saldos de tarjetas de crédito requiriendo que los bancos reciban cheques interbancarios y transferencias electrónicas para pagar por préstamos de tarjetas de crédito brindados por el banco receptor (2005); permitiendo a los comerciantes a aceptar sólo un tipo de tarjeta – débito o crédito – o ambas (una modificación a la regla de aceptación de todas las tarjetas); y abriendo accesos a las cámaras de compensación , Prosa y e-Global, para no bancos. Aunque estas acciones no involucran directamente regulaciones de precio, la amenaza de

este tipo de regulación ha llevado a una mayor transparencia y reducciones de tarifas por parte de los bancos en el pago de servicios de tarjetas de pago. Este es el caso de la propuesta de reducción y cambio a la IF por la ABM en 2004, la cual solía desalentar el uso de tarjetas en el POS discriminando a los pequeños comerciantes.

### **3. Casos revisados por las autoridades de competencia**

#### **3.1 Fusiones bancarias seleccionadas**

BBV / Bancomer<sup>4</sup>

En abril de 2000, el Grupo Financiero BBV-Probursa (BBV) y el Grupo Financiero Bancomer (Bancomer) enviaron una notificación de fusión. Al momento de la notificación, Bancomer era la segunda institución financiera más grande en México, detrás de Banamex y la fusión hubiera hecho a este grupo la mayor institución financiera en el país. En su análisis la CFC evaluó los siguientes mercados: la banca sociedades de inversión y casas de bolsa, administradores de seguros y fondos de pensión (Afores). La dimensión geográfica en todos los casos fue nacional, aunque también fue evaluada la concentración de sucursales a nivel regional. En su análisis de barreras de entrada, la CFC consideró que inversionistas extranjeros podían participar en instituciones financieras a través de sus afiliados, y sólo en el caso de las Afores existían límites específicos de participación de mercados.

Ya que ambas partes eran propietarias de acciones en compañías de telecomunicaciones, la CFC también llevó a cabo un análisis de estos mercados y determinó que Bancomer participaba en servicios de larga distancia y acceso a Internet, mientras que BBV participaba en servicios de información a través de Internet. La Comisión concluyó que estas actividades pertenecían a mercados diferentes. La Comisión autorizó la concentración sujeta a la venta de los títulos de propiedad de BBVA en la Afore Profuturo GNP en el curso de un año.

---

<sup>4</sup> Archivo CNT-54-2000.

## Fusión Citigroup / Banamex<sup>5</sup>

En Junio de 2001, Citigroup Inc. (Citigroup) y el Grupo Financiero Banamex SA de CV (Banacci) enviaron una notificación de fusión. Esta transacción involucraba una de las mayores instituciones financieras en el mundo y la mayor institución financiera mexicana; esto crearía el mayor grupo financiero en el país. La CFC evaluó el impacto de esta transacción en los siguientes amplios mercados definidos: fondos de pensión, financiamiento de consumo y servicios auxiliares para proceso de pagos electrónicos.

La Comisión ordenó la desinversión de un administrador de pensiones para prevenir que un solo agente concentre una excesiva cuota de mercado y para preservar la competencia en este mercado. También ordenó a Citigroup despojarse de su parte de una Sofol que era propiedad conjunta con Grupo Financiero Bancomer, el principal competidor de Banacci. En los servicios auxiliares para procesamiento de pagos electrónicos, la Comisión hizo notar que Citigroup y Banacci tenían intereses de propiedad en las dos cámaras de compensación y, seguido de una apelación, permitió al agente fusionado el elegir que plataforma técnica retendría.

### **3.2 Investigaciones seleccionadas en tarjetas de pago**

Investigación de las condiciones de competencia en tarjetas de crédito de bancos comerciales<sup>6</sup>

En 1993, la Comisión abrió una investigación de las condiciones de competencia en el Mercado para tarjetas de crédito de bancos comerciales, habiendo observado que los cargos a los comerciantes eran idénticos, y que los cargos de interés a los tarjetahabientes eran similares entre los bancos más grandes. El caso resultó en la firma de un acuerdo entre la Comisión y los tres más grandes bancos, y estipuló a los bancos tres condiciones

---

<sup>5</sup> Archivos CNT-99-2001 y RA-46-2001.

<sup>6</sup> Archivo IO-02-93.

principales a cumplir: (1) eliminar cualquier intercambio de información con otros bancos o sistemas de pago de tarjeta de crédito que pudieran facilitar la manipulación de precios para tarifas o cargos de interés, entre otros, (2) modificar los contratos con comerciantes permitiéndoles ofrecer descuentos por pagos en efectivo mientras mantengan la regla de no recargo (3) cumplir con todas la leyes de competencia, reglas y normas aplicables.

Tarjetas de crédito: exclusión de nuevos competidores a través de exclusividad<sup>7</sup>

En 1996 American Express (Amex) abrió una queja ante la CFC alegando que Visa estaba obstruyendo su acceso al canal de distribución bancaria para la emisión de tarjetas de crédito. Amex había estado intentando conseguir bancos para emitir tarjetas American Express, y reclamaba que Visa había estado intentando alcanzar un acuerdo de exclusividad requiriendo que sus miembros no vendieran tarjetas de cualquier competidor bajo la amenaza de perder su membresía. La Comisión impuso medidas preventivas y advirtió a Visa acerca de establecer condiciones de exclusividad hasta que terminara el proceso de investigación. Visa informó a la CFC que no había impuesto y no planeaba imponer condiciones de exclusividad en el futuro.

Basándose en la respuesta de Visa y el consentimiento de Amex, el Pleno determinó terminar la investigación prematuramente.

Alegatos de manipulación de precios en las tarifas de comerciantes<sup>8</sup>

En 2003, la Comisión investigó posibles prácticas monopolísticas absolutas (comportamiento colusorio) en servicios en adquirientes de servicios de tarjeta de crédito para supermercados y tiendas por departamentos. La investigación giró alrededor de dos de los mayores participantes en este mercado, Banamex y Bancomer, quienes controlaban una parte considerable de este servicio, y adquirieron al menos el 75% de los comerciantes en esta línea de negocios.

---

<sup>7</sup> Archivo DE-06-96.

<sup>8</sup> Archivo IO-04-2003

En sus consultas con bancos y comerciantes, la CFC encontró que ambos bancos cargaban tarifas idénticas, lo cual levantaba la posibilidad de manipulación de precios. No obstante, la necesidad de un conocimiento más profundo y entendimiento del Mercado, llevaron al cierre de ésta investigación. El Pleno ordenó en cambio un amplio estudio de sistemas de pagos.

#### **4. Comentarios finales**

Aunque la nota introductoria argumenta que las acciones de las agencias de competencia en las tarjetas de pago son el resultado de la inacción regulatoria, esto no refleja exactamente la situación mexicana. En este caso, la “inacción” regulatorio puede ser vista como positiva considerando la falta de información y entendimiento del funcionamiento del sector. Además, dado que ambas autoridades regulatorias así como la discusión académica líder reconocen los beneficios que surgen de la cooperación en este sector, sería imprudente actuar unilateralmente y de una manera no coordinada para dirigirse a los problemas de competencia. Como consecuencia, la CFC y el BM han establecido un grupo de trabajo especial que está evaluando actualmente las condiciones de competencia en el mercadeo de tarjetas de crédito como medio de pago.