COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Secretaría Técnica
Sector Financiero
Expediente REC-001-2014
Oficio No. ST-CFCE-2017-241

Ciudad de México a 30 de junio de 2017

BANCO DE MÉXICO
03 JUL 2017
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DEL SISTEMA FINANCIERO

Jesús Alan Elizondo Flores
Director General de Asuntos del Sistema Financiero
Banco de México
Avenida 5 de Mayo 2
Colonia Centro,
C.P. 06059
Delegación Cuauhtémoc
Ciudad de México,
Presente

Asunto: Solicitud de información.

Hago referencia al *Trabajo de Investigación y Recomendaciones sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Financiero y sus Mercados* (ESTUDIO) que el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) emitió el 7 de julio de 2014 a efecto de cumplir con el mandato que le fue encomendado por el Congreso[1], y que fue notificado al Banco de México el 9 de julio de ese mismo año.

Dicho ESTUDIO constó de diagnósticos y recomendaciones dirigidas a las autoridades financieras enfocadas en acciones regulatorias y de política pública, con el objetivo de mejorar las condiciones de competencia en el sistema financiero, promover la competencia y libre concurrencia y el desarrollo eficiente de diversos servicios financieros. Los detalles sobre el ESTUDIO se pueden consultar en https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/trab-inv-recom-sec-fin.

Asimismo, le comunico que en el Programa Anual de Trabajo 2017 de la COFECE se estableció como parte de las acciones a desarrollar para este año el "*dar seguimiento a las recomendaciones*

[1] De acuerdo a las Disposiciones transitorias previstas en el artículo quinto, fracción 1, del *"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras"* (Decreto) publicado en el *Diario Oficial de la Federación* ("DOF"), se instruyó a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) llevar a cabo una investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados y, derivado de éste, en su caso, formular recomendaciones a las autoridades financieras para mejorar la competencia.

emitidas en el Trabajo de Investigación y Recomendaciones sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Financiero y sus Mercados".

Por tal motivo y con el propósito de cumplir con dicha directriz, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 24, fracciones, III, XVIII bis 2 y XIX, así como su último párrafo, 29 y 31, párrafo segundo, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)[2], y 1, 4, 5, 8, 35 y 61 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica (RLFCE)[3], ambos vigentes al momento del inicio y realización del ESTUDIO y aplicables en términos del artículo Segundo Transitorio, párrafo segundo, de la Ley Federal de Competencia Económica actual[4], así como el Acuerdo Primero del "*Acuerdo delegatorio de facultades al Secretario Técnico de la Comisión Federal de Competencia Económica*"[5], se solicita atentamente su invaluable colaboración con esta Comisión, a fin de que tenga a bien informar sobre las acciones que el Banco de México ha venido realizando y que se relacionen con las recomendaciones emitidas en el ESTUDIO, en el periodo comprendido de julio de 2014 a la fecha. En el **Anexo 1** podrá encontrar todas las recomendaciones del ESTUDIO para su pronta referencia.

Se solicita atentamente que presente la información requerida en un plazo no mayor a veinte días hábiles, plazo que podrá ampliarse a petición del Organismo que representa, en una sola ocasión y hasta por un plazo igual, si lo amerita la complejidad o el volumen de la información requerida, en la oficialía de partes de la COFECE, ubicada en Avenida Santa Fe, número 505, piso 14, colonia Cruz Manca, código postal 05349, delegación Cuajimalpa en la Ciudad de México. Lo anterior con fundamento en el artículo 31, párrafo segundo, de la LFCE.

Atentamente,

Sergio López Rodríguez
Secretario Técnico

[2] Publicada en el DOF el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, y con última reforma publicada en ese medio de difusión oficial el nueve de abril de dos mil doce.
[3] Publicado en el DOF el doce de octubre de dos mil siete.
[4] Publicada en el DOF el veintitrés de mayo de dos mil catorce y con última reforma publicada en el DOF el veintisiete de enero de dos mil diecisiete.
[5] Publicado en el DOF el cuatro de agosto de dos mil catorce.

Anexo 1

A continuación, se presentan las recomendaciones derivadas del ESTUDIO, clasificadas en seis elementos. Respecto de cada una de ellas se identificó la problemática que se pretende atender y la idoneidad de la medida propuesta a saber:

A. Evitar desplazamiento o impedimento de acceso de competidores a los mercados financieros.

En materia de regulación prudencial

Problemática identificada:

Si bien una regulación prudencial más rigurosa es consistente con el objetivo de preservar la estabilidad del sistema, las cargas operativas y de supervisión no necesariamente son proporcionales al riesgo; lo cual afecta en mayor medida a las instituciones de menor tamaño.

Recomendación 1:

Asegurar que las cargas operativas y/o de supervisión de las entidades financieras sean proporcionales a cada tipo de institución, lo cual debe considerar el perfil de riesgo de las instituciones, así como la complejidad, alcance y escala de su actividad.

En materia de sistemas de pagos de bajo valor (cajeros automáticos)

Problemática identificada:

La banca múltiple prácticamente ha sido el único intermediario autorizado para operaciones de depósito y ahorro, lo que condujo a que se desarrollara una red de infraestructura, fundamentalmente puntos de atención (cajeros y sucursales) y tecnología, propiedad de la banca comercial. Este es un costo difícil de replicar para otros intermediarios, inclusive para los bancos comerciales de reciente autorización. Por otra parte, hay duplicación de infraestructura en áreas muy pobladas y muy baja cobertura en áreas de menor densidad. Asimismo, el sistema de cajeros automáticos está fragmentado ya que los cuentahabientes usan principalmente cajeros de su propio banco, porque resulta muy caro retirar dinero en cajeros que no son propiedad de su banco. Las tarifas por retiro interbancario están en su mayoría entre 20 y 35 pesos (el rango completo va de 8 y 40 pesos). No hay una presencia significativa de operadores de cajeros independientes en este momento.

Recomendación 2:

Garantizar el acceso a la infraestructura de cajeros automáticos en condiciones no discriminatorias, con cargos de acceso entre bancos que estén basados en costos incrementales de largo plazo y promover esquemas tarifarios que reduzcan el diferencial de cobros a los usuarios entre cajeros de diferentes bancos. Para ello se deberá: (i) establecer un esquema tarifario de no cobro mutuo hasta un cierto nivel de desbalance entre bancos por el acceso a la infraestructura de sus pares con los cargos adicionales cobrados al costo incremental de largo plazo de la infraestructura a utilizar, tomando en cuenta el costo de capital y operación de una red eficiente representativa; (ii) eliminar la comisión por retiro en cajero ajeno que cobra el dueño del cajero (surcharge); (iii) establecer un esquema de transición que permita

alcanzar la competencia en los cobros por el uso de cajeros por parte de los bancos emisores; y (iv) mantener el actual nivel de transparencia en el cobro de comisiones (aviso que recibe el tarjetahabiente antes de autorizar la transacción en el cajero automático)

En materia de transferencias electrónicas, pagos móviles, sistemas de pagos, depósitos en entidades reguladas y corresponsales

Problemática identificada:

Actualmente, para participar en la cámara de compensación de Cecoban es necesario ser banco accionista o acceder a través de uno, esto puede constituir una barrera para entidades no bancarias en la provisión de servicios de domiciliaciones y cheques para el caso de instituciones de crédito.

Recomendación 3:

Revisar el esquema de acceso a Cecoban, en términos de precios de entrada y requisitos, para facilitar el acceso de los distintos intermediarios financieros a los servicios de domiciliación y de cámara de compensación de cheques.

En materia de pagos móviles (1)

Problemática identificada:

En relación a la red de pagos móviles, se percibe un riesgo de discriminación de acceso dado que una de las redes de pagos móviles opera con la telefónica preponderante. Existe la posibilidad de que los operadores de telecomunicaciones limiten o encarezcan el acceso de las instituciones financieras interesadas en ofrecer pagos móviles, o bien, que las instituciones financieras limiten el acceso a sus plataformas de pagos móviles a uno o pocos operadores de telecomunicaciones.

Esta situación, en parte, se pretende atender con la regulación recientemente emitida por el Banco de México respecto a la obligación para los intermediarios financieros de no condicionar el servicio de pagos móviles a un proveedor de servicios de telefonía específico.

Recomendación 4:

Establecer la obligación a los operadores de telecomunicaciones de proveer el servicio de comunicación bidireccional segura, en particular para la operación de transferencias con teléfonos móviles que sólo pueden transmitir mensajes cortos, a cualquier procesador o intermediario financiero que lo solicite; de la misma manera en que los intermediarios financieros que ofrecen el servicio. de pagos móviles estarán obligados a que dicho servicio se preste en la plataforma de cualquier operador de telecomunicaciones.

En materia de pagos móviles (2)

Problemática identificada:

Uno de los principales problemas del esquema de operación actual del servicio de pagos móviles es la falta de interoperabilidad entre las plataformas de los bancos. Al respecto, Banxico emitió a finales de 2013 regulación sobre cámaras de compensación de pagos móviles que prevé el uso del Sistema de Pago Electrónicos Interbancarios (SPEI) para la liquidación de los pagos para facilitar la interoperabilidad, tomando en cuenta que la mayoría de los intermediarios financieros ya cuentan con acceso a este sistema. Sin embargo, las plataformas de pagos móviles siguen operando de manera cerrada; es decir, sólo operan entre cuentas de clientes dentro del mismo banco que ofrece el servicio. Además, esta autoridad de competencia tiene preocupación sobre la posibilidad de que por el envío y/o recepción del pago en los dispositivos móviles, la empresa telefónica o los bancos generen cobros adicionales a los usuarios.

Recomendación 5:

Evaluar la efectividad de la regulación sobre interoperabilidad de transferencias a través de dispositivos móviles emitida por el Banco de México, dos años posteriores a su entrada en vigor y, en su caso, hacer las correcciones pertinentes.

En materia de Sociedades de Información Crediticia (Sics) (1)

Problemática identificada:

La propiedad y control de Buró de Crédito está en manos de los principales bancos del país, quienes poseen el 70% de las acciones. Estos bancos otorgan más del 85% del crédito en los segmentos de vivienda, consumo, o empresarial. Bajo la regulación actual, los consejos directivos de cada SIC podrían tomar decisiones en función de los intereses de sus accionistas, no necesariamente en favor del funcionamiento eficiente del sistema de información crediticia. La reticencia de los bancos de mayor tamaño a compartir información con otras instituciones de crédito podría manifestarse en una calidad insuficiente de los datos o del servicio, o en decisiones de la SIC que limiten la compartición.

Recomendación 6:

Ajustar el marco normativo y operativo para, entre otras cosas, establecer para los bancos la obligación legal de proporcionar su información crediticia, negativa y positiva, a todas las SICs autorizadas en igualdad de condiciones y con estándares de calidad aceptables.

Revisar la justificación de descuentos pronunciados por volumen en los servicios de consultas que las sociedades de información crediticia ofrecen a sus usuarios del sistema financiero. En caso de no encontrar justificaciones económicas concretas para la existencia de una curva pronunciada de descuentos de tarifas minoristas por parte de las sociedades de información crediticia, regular directamente las tarifas minoristas que cobran las sociedades de información crediticia a niveles que no permitan el otorgamiento injustificado de descuentos por volumen, o la discriminación explícita de agentes económicos en igualdad de condiciones.

En materia de Sociedades de Información Crediticia (2)

Problemática identificada:

Los bancos pequeños enfrentan limitaciones para competir de manera efectiva en productos específicos (riesgo-tasa) para segmentos de la población contra los bancos que tienen bases de datos de clientes extensas. La ley no define claramente los derechos de propiedad de las SICs, los usuarios o los clientes sobre los datos, por lo que existe incertidumbre legal sobre la posibilidad de revender o utilizar los datos, garantizando la confidencialidad de datos personales, para la provisión de servicios de valor agregado.

Recomendación 7:

Emitir lineamientos para que las SICs, respetando los principios de anonimidad de la información, ofrezcan su base de datos anónima entre SICs y a terceros en condiciones de generar servicios de valor agregado, tales como instituciones académicas o empresas especializadas en explotación de grandes bases de datos, con el propósito de fomentar la competencia en los servicios de valor agregado ofrecidos por las propias SICs.

En materia de Sociedades de Información Crediticia (3)

Problemática identificada:

En las condiciones actuales, la información de entes públicos no está disponible para los potenciales otorgantes de crédito. Lo anterior reduce la eficacia del sistema en su conjunto en cuanto a reducir las asimetrías de información. Como consecuencia, se reducen las posibilidades de obtención de crédito de los que han tenido un crédito o comprado servicios de dichos entes públicos.

Recomendación 8:

Emitir normas que aseguren la provisión de bases de datos a cualquier SIC sobre pagos realizados a entes del gobierno (contribuciones a Infonavit y Fovissste entre otros servicios).

En materia de crédito a empresas

Problemática identificada:

Mucho del crédito a empresas requiere de garantías. Por esta razón, la reforma financiera contempla medidas tanto para mejorar el régimen para la constitución y ejecución de garantías como para fortalecer el papel de la banca de desarrollo. Otro problema importante es que las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) solventes con limitaciones de historial crediticio (información sobre su historial de pago) carecen de acceso a financiamiento/capital de inversión.

Recomendación 9:

Propiciar el desarrollo y, en su caso, regulación de plataformas electrónicas para inversión de capital y de financiamiento bancario de proyectos productivos donde se publiquen las necesidades de capital y

financiamiento de micro y pequeñas empresas y se reciban ofertas de financiamiento y de conversón de instituciones financieras interesadas en sus proyectos.

En materia de fondos de inversión

Problemática identificada:

Los Fondos de Inversión (FI) instrumentan políticas de diferenciación de precios (comisiones y cuotas en fondos multiseries) por tipo de canal de distribución (propio vs. externo) con posibles riesgos anticompetitivos al: (*i*) no explicarse dicha diferenciación por regímenes fiscales de los inversionistas ni por monto invertido; (*ii*) existir el riesgo de doble cobro por un mismo servicio; y (*iii*) prevalecer la poca transparencia en toda la cadena de cobro de comisiones. Lo anterior puede contribuir a explicar el difícil surgimiento de nuevos proveedores independientes (gestores, distribuidores y asesores independientes) y la pobre gestión de riesgo-rendimiento identificada por la autoridad del sector.

Recomendación 10:

Garantizar neutralidad y trato no discriminatorio en la promoción y cobro de los servicios de operación y distribución entre FI propios y de terceros mediante: (i) cobros no diferenciados ni duplicados; (ii) impulsar la figura de asesor independiente acreditado por la CNBV; (iii) transparentar catálogos sobre atributos riesgo-rendimiento y alinearlos al perfil del cliente (razonabilidad de la recomendación). Asimismo, evaluar en dos años después de la entrada en vigor de la regulación secundaria de la Ley de Fondos de Inversión los efectos del criterio de razonabilidad entre otros aspectos, en la composición de la colocación de fondos propios y de terceros, y en su caso hacer las adecuaciones necesarias.

En materia de seguros (1)

Problemática identificada:

La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) cuenta con una base de datos del historial de riesgos de los clientes de seguros (accidentes, enfermedades y daños) que se utiliza principalmente para prevenir fraudes a las entidades aseguradoras y sólo de forma limitada para realizar mediciones actuariales que reflejen el perfil de riesgo de cada usuario. Por ello, estos datos no necesariamente repercuten sobre el precio de las pólizas y/o en el desarrollo de nuevos productos más acordes con las necesidades de los potenciales clientes.

Recomendación 11:

Crear un buró de riesgos, que sea independiente en propiedad y operación de las empresas aseguradoras y al que éstas estén obligadas a proveer de información, y que sirva como un mecanismo que permita a las aseguradoras hacer cálculos actuariales más acertados de las pólizas que ofrecen a los usuarios considerando sus perfiles de riesgo.

B. Reducir riesgos de efectos coordinados anticompetitivos entre competidores.

En materia de riesgo sistémico

Problemática identificada:

El plazo de tres días que prevé la Ley de Instituciones de Crédito, dentro del mecanismo general para la resolución mediante liquidación bancaria o liquidación judicial (previa extinción de capital), es insuficiente para que la Autoridad de Competencia realice un análisis de las implicaciones de dicha concentración en la estructura del mercado y su funcionamiento eficiente, y además podría limitarla en el ejercicio de sus facultades para corregir los problemas de competencia que se pudieran generar.

Recomendación 12:

Modificar el marco regulatorio para permitir que en situaciones de resolución de una entidad financiera, las autoridades competentes para resolverlas puedan tomar las decisiones sin necesidad de que la Cofece se pronuncie al respecto. Lo anterior, sin perjuicio de que la Cofece pueda tomar las medidas necesarias con base en su mandato y funciones para erradicar conductas anticompetitivas y barreras a la competencia.

En materia de sistemas de pagos de bajo valor (pagos con tarjetas de crédito y débito) (2)

Problemática identificada:

Es posible que los tarjetahabientes enfrenten dificultades para trasladar sus saldos deudores a un producto con un banco distinto que le ofrezca mejores condiciones, ya que hay una baja movilidad de clientes de tarjetas de crédito entre bancos. Según un estudio de Banxico, sólo 5% de los clientes cambiaron de emisor entre 2011 y 2012. Por otra parte, no es claro que los bancos compitan, a través de la tasa de interés, en la atracción de clientes con deudas más caras que mantengan con otros participantes, ya que las opciones para la portación de crédito o transferencia de balance son limitadas y tiende a ser una estrategia focalizada que sólo algunos emisores utilizan con sus clientes.

Recomendación 13:

Evaluar en dos años las reglas que se emitan sobre portabilidad de crédito, en relación a su efectividad para facilitar la sustitución de acreedor y la reducción de los costos de cancelación no monetarios en tarjetas de crédito. Para ello, debe hacerse una evaluación de la situación actual que sirva como punto de referencia.

En materia de transparencia

Problemática identificada:

En general, los usuarios podrían estar enfrentando dificultades en el proceso de elección de productos financieros por información limitada o compleja, que no facilita la comparación de los productos disponibles y reduce la competencia.

Un caso se tiene en la oferta de crédito automotriz, en la cual prevalecen fallas de información para el cliente, lo cual le puede propiciar una transacción desfavorable. Por ejemplo, que dicha asimetría posibilite una estrategia de empaquetamiento en ventas de crédito-seguros en el piso de venta de los automóviles. Lo anterior, aunado al hecho de que en México existen muy pocas plataformas de comparación de precios y pólizas para orientar la compra de seguros a los consumidores.

En la provisión del seguro para el retiro, los trabajadores son en general insensibles al nivel de las comisiones y rendimientos que inciden sobre su ahorro. Un factor que contribuye a esta insensibilidad es que los indicadores de rendimiento neto de las Afores son particularmente complicados de analizar. Esta condición se ve reforzada por el bajo nivel de educación financiera que prevalece actualmente.

Si bien la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) y Banco de México ya ofrecen calculadoras de comparación para diversos productos financieros, éstas pueden perfeccionarse. Por ejemplo, en las calculadoras de créditos hipotecarios de los sitios de ambas instituciones no se incorporan los créditos del Infonavit y Fovissste, lo que acota las posibilidades de comparación para el consumidor. También se observa que los resultados de la Ganancia Anual Total ("GAT') que arroja el simulador de Condusef no muestran todas las opciones de ahorro e inversión, pues se enfoca en la banca múltiple. Por otro lado, no existe un indicador homologado de costos/beneficios asociados a cuentas transaccionales.

Recomendación 14:

Ampliar los servicios de Condusef para: (i) incorporar valores expresados en pesos, además de porcentajes, en el comparativo de comisiones y requisitos en servicios bancarios; (ii) establecer plataformas de comparación de precios de créditos y seguros que funcionen en línea; dichas comparaciones también deberán ser difundidas en los sitios de internet de los intermediarios; iii) establecer mecanismos de subastas de créditos y seguros en línea en los cuales se deberá incluir la información de comparativos referida en el numeral (ii); (iv) consolidar la información comparativa que incluya a todos los intermediarios financieros en una única plataforma; (v) desarrollar indicadores que permitan comparar los costos integrales de las distintas cuentas transaccionales; dichos indicadores deberán tener asociados al menos un paquete de servicios; (vi) establecer mecanismos de transparencia sobre el costo del crédito hipotecario de todos los intermediarios públicos y privados; y (vii) mejorar la calidad de la educación financiera.

En materia de crédito al consumo y la vivienda

Problemática identificada:

Existe limitada movilidad por parte de los acreditados para cambiar entre oferentes de crédito al consumo (por ejemplo, nómina) y de crédito hipotecario. Los acreditados están atados a términos de contratación desventajosos, como altas tasas de interés o comisiones o condiciones inflexibles de plazo o formas de pago.

Recomendación 15:

Propiciar el desarrollo y, en su caso, regulación de plataformas electrónicas para créditos al consumo y a la vivienda donde, por un lado, los consumidores manifiesten sus necesidades de financiamiento y

den autorización para que sus historiales crediticios puedan ser consultados en las SICs y, por el otro lado, los intermediarios financieros envíen sus ofertas de financiamiento.

En materia de crédito de nómina

Problemática identificada:

En la actualidad es prácticamente nula la movilidad de clientes entre proveedores de cuentas de nómina, pese a contemplarse la portabilidad en la Ley (artículo 18 de la LTOSF). Esta condición tiende a limitar la competencia interbancaria en este segmento de crédito.

Recomendación 16:

Emitir la regulación secundaria que permita hacer efectiva la portabilidad de nómina, contemplada en la reforma financiera, al banco en donde radicará la "cuenta eje" de depósito, permitiendo que la entidad receptora del pago realice el proceso de transferencia de los recursos a solicitud del trabajador, mientras que la institución de origen tendría la obligación de transferir los recursos o pagos a la entidad financiera de elección del trabajador (barreras adicionales).

En materia de crédito hipotecario (1)

Problemática identificada:

Trasladar la garantía hipotecaria entre oferentes resulta oneroso e inhibe el refinanciamiento de créditos. La subrogación de hipotecas como estaba prevista en la Ley anterior no tuvo el efecto deseado por los costos de transacción elevados. La reforma financiera busca atender lo relacionado con la subrogación de hipotecas. Sin embargo, existen otros trámites relacionados con hipotecas y con registro público que continúan siendo onerosos en lo general.

Recomendación 17:

Independientemente de lo establecido en la reforma financiera en materia de la subrogación de hipotecas, promover una reforma uniforme en la legislación civil de las entidades federativas para llevar a cabo, de manera homogénea y a un bajo costo, cualquier trámite relacionado con hipotecas, sus modificaciones, así como los trámites ante los registros públicos de la propiedad.

En materia de puntos de contacto

Problemática identificada:

Tener puntos de contacto entre agentes participantes del mismo sector puede debilitar la competencia al facilitar el intercambio de información y la coordinación de estrategias, ya sea de manera explícita o implícita. Es importante tomar en cuenta que la regulación se puede constituir como un elemento que propicie el contacto entre competidores. Si la regulación facilita los puntos de contacto, o peor aún los propicia, puede influir negativamente en los mercados y trascender a conductas anticompetitivas que podrían traducirse en mayores precios o un menor uso o calidad de un servicio.

Recomendación 18

Revisar todos los puntos de contacto entre competidores y mantener únicamente los indispensables para la operación del sistema financiero.

En materia de seguros (2)

Problemática identificada:

La información proporcionada por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) contiene evidencia que apunta a la existencia de sobreprecios en el ramo de los seguros ligados a crédito (automotriz e hipotecario) al momento de comparar el precio de pólizas de seguros que no se encuentran ligados a algún crédito con aquellas que sí lo están. En este sentido, el consentimiento expreso del cliente para adquirir el seguro no garantiza que se detengan las ventas atadas de seguros ligados a crédito con su consecuente efecto de precios altos.

Recomendación 19:

Revisar la regulación para establecer mecanismos que obliguen a los intermediarios financieros a proporcionar a los demandantes de crédito (automotriz e hipotecario, principalmente) la alternativa de adquirir un seguro económico que cumpla con las condiciones mínimas para que sea aceptado por un tercero como garantía (seguro base). En los créditos de mediano y largo plazo, podría abrirse la posibilidad de que los usuarios cambien de aseguradora durante el periodo de crédito (por ejemplo, un año).

En materia de seguros (3)

Problemática identificada:

En el ramo de los seguros a la medida o personalizados, la naturaleza de los contratos (actuarialmente complejos) genera que éstos sólo puedan distribuirse a través de agentes de seguros lo cual origina poca flexibilidad y dinamismo, y puede ocasionar rigideces a la competencia. La Ley de Seguros ya contempla la creación de contratos de adhesión como instrumentos alternativos a los contratos personalizados de seguros que se pueden distribuir a través de otros canales.

Recomendación 20

Impulsar el desarrollo de pólizas de seguro estandarizadas enfocados a coberturas básicas (contratos de adhesión), a través de la obligación para los intermediarios financieros de ofrecerlas.

C. Reducir barreras a la competencia.

En materia de requisitos para la constitución y operación de entidades

Problemática identificada:

Las Leyes de Instituciones de Crédito, para Regular las Instituciones Financieras, de Fondos de Inversión, de Ahorro y Crédito Popular, del Mercado de Valores, de Uniones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y para Regular las Sociedades de Información Crediticia, establecen diversos requisitos documentales para el análisis de los procedimientos de constitución y operación de diversas entidades financieras, que incluyen diversas disposiciones que dotan de gran discrecionalidad a las autoridades o a través de disposiciones de carácter general.

Asimismo, algunos de los requisitos específicos en la legislación financiera implican que se acredite la honorabilidad, historial crediticio y de negocios de los accionistas. Estos términos pueden tener connotaciones subjetivas y se prestan a discrecionalidad.

Recomendación 21:
Llevar a cabo la revisión de los requisitos y trámites para la constitución y operación de intermediarios financieros conforme la metodología de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), con el propósito de simplificar y mejorar las condiciones de acceso a los mercados, considerando evitar que los requisitos entorpezcan el procedimiento de autorización.

En materia de fideicomisos (1)

Problemática identificada:

La actividad fiduciaria de cualquier tipo sólo puede ser llevada a cabo por instituciones de crédito, conforme a la normativa de la materia; asimismo, otras instituciones financieras no bancarias pueden ser fiduciarias sólo en las actividades que le son propias. En este sentido, existen barreras a la entrada para que agentes económicos no pertenecientes al sistema financiero puedan proveer servicios fiduciarios.

Recomendación 22:

Evaluar la conveniencia de permitir a otros agentes económicos actuar como fiduciarios de aquellos fideicomisos que no sean financieros (fideicomisos patrimoniales o familiares).

En materia de sistemas de pago de bajo valor (pagos con de tarjetas de crédito y débito) (3)

Problemática identificada:

Actualmente, la emisión y la aquerencia de tarjetas ya no están limitadas a la figura de banca múltiple lo que significa una reducción en las barreras regulatorias para entrada a este segmento. Sin embargo, no se ha observado la entrada de nuevos participantes bancarios o no bancarios interesados en competir por los segmentos no atendidos por los bancos tradicionales. Una limitante podría estar en el acceso a los sistemas de pagos necesarios para la operación de las tarjetas.

Recomendación 23:

Evaluar en dos años la efectividad de la eliminación de las restricciones a la provisión de servicios de emisión y adquirencia para atraer participantes no bancarios y, en su caso, hacer las correcciones pertinentes.

D. Prevenir y eliminar restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados

En materia de sistemas de pagos de bajo valor (pagos con tarjetas de crédito y débito) (4)

Problemática identificada:

La cobertura de establecimientos que aceptan pagos con tarjeta es baja a nivel nacional, esto puede atribuirse a los costos de aceptación de pagos, Además, la baja penetración es un indicativo de que el consumidor promedio no está haciendo un uso eficiente de los pagos con tarjeta. La subutilización, respecto del nivel de eficiencia, de las tarjetas como medio de pago puede ser consecuencia de que las tarifas tienden a establecerse en función de consumidores marginales (distorsión de Spence).

En relación a la transaccionalidad, se observa que el giro de negocio Grandes Superficies concentra el 17% de total de operaciones con tarjetas de crédito y débito. La cuota de intercambio en ese giro es un cobro fijo por operación de 1.15 pesos y la factura promedio es de 527 pesos. En contraste, en pagos con tarjetas de débito hay giros con facturas promedio equivalentes que están enfrentando una cuota de intercambio 5 veces superior (p. ej. telecomunicaciones) y en transacciones específicas, la cuota de intercambio para tarjetas de débito puede ser hasta 12 veces mayor que la que paga el giro de Grandes Superficies (pagos sujetos a techo de 13.50 pesos). Al considerar la factura promedio como una medida aproximada de la disposición a usar las tarjetas por parte de los tarjetahabientes y de los comercios a aceptarlas, las diferencias en cuotas de intercambio mencionadas no parecen estar relacionadas con la sensibilidad de la demanda de aceptación de pagos por parte de los comercios o de uso por parte de los tarjetahabientes. Esto es un indicio de que la cuota de intercambio no está "balanceando" eficientemente los incentivos de tarjetahabientes y comercios.

Recomendación 24:

Regular cuotas de intercambio (balanceo) para tarjetas de crédito y débito que tengan como objetivo optimizar el uso de este medio de pago y su cobertura. Esto debe tomar en cuenta las sensibilidades de los usuarios finales a los cambios en precios.

En materia de remesas (1)

En 2013, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) registró 73 quejas, principalmente por la negativa a la entrega del dinero por parte de empresas que prestan el servicio de remesas. Además, dio seguimiento a las quejas hechas por los consumidores respecto al incumplimiento de entrega del producto o del servicio por parte de las instituciones bancarias y/o remesadoras. Sin embargo, es necesario fortalecer los programas que divulguen las condiciones en que deben prestarse los servicios de remesas. Por ejemplo, el impedimento de ventas atadas en sitios de cobro donde se venden productos, la prohibición de la retención de pagos de dinero por parte de las empresas oferentes del servicio, así como la ausencia de

razones para pagar comisiones adicionales a las pactadas inicialmente en el servicio. Cabe señalar que actualmente no existe un indicador de calidad que permita la comparación entre proveedores.

Recomendación 25:

Establecer la regulación que permita conocer y calificar los precios de los servicios en materia de remesas en adición a los esquemas de difusión por parte de Profeco.

En materia de fideicomisos (2)

Problemática identificada:

La información reportada por los fiduciarios sobre fideicomisos es limitada y solo se circunscribe a dos variables (total de activos y comisiones por agente económico). Con esta información no se puede tener un conocimiento del desenvolvimiento de la actividad y su desempeño.

Recomendación 26:

Establecer la obligación a los fiduciarios de proporcionar al regulador información para monitorear su desempeño, por ejemplo, número de fideicomisos, valor y comisiones, según tipo de fideicomisos e institución financiera.

En materia de banca de desarrollo y apoyos gubernamentales (1)

Problemática identificada:

El financiamiento a través de la banca de desarrollo y apoyos gubernamentales persistente en ciertos sectores afecta la eficiencia y genera riesgos a la competencia. Especialmente, cuando las intervenciones de la banca de desarrollo se prolongan en el tiempo, tienen efectos diferenciados a través delas empresas apoyadas, o se crean barreras artificiales a la entrada.

Recomendación 27:

Revisar y, en su caso, modificar los criterios de entrada y de salida de las intervenciones de la Banca de Desarrollo, a efecto de evitar distorsiones innecesarias en materia de competencia en los sectores que se están fomentando.

En materia de banca de desarrollo y apoyos gubernamentales (2)

Problemática identificada:

A diferencia de las instituciones financieras privadas, los Organismos Nacionales de Vivienda ("Onavis") cargan directamente gastos de originación y apertura en la Subcuenta de vivienda ("SCV"), y descuentan automáticamente el cobro del crédito a los trabajadores. Asimismo, realizan la cesión de cartera a instituciones financieras por contrato directo, lo que hace poco clara la asignación y puede desincentivar la competencia.

Las condiciones crediticias que ofrecen los Onavis son más onerosas en los rangos en que compiten con intermediarios financieros, de forma que las ventajas estructurales de los Onavis parecen no estarse reflejando en menores costos para los acreditados. De igual manera, la falta de portabilidad de la SCV a las instituciones financieras privadas para ser empleada como enganche limita las opciones de los trabajadores para obtener créditos con otras alternativas.

Recomendación 28:

Especializar a Infonavit y Fovissste en aquellas actividades en que tienen ventajas comparativas (originación y cobranza de créditos), mediante subasta abierta de cartera a intermediarios financieros privados o mediante la voluntad del trabajador de que se transfiera su Subcuenta de Vivienda ("SCV") a un intermediario financiero en ejercicio de su derecho a la vivienda (art. 123).

En materia de banca de desarrollo y apoyos gubernamentales (3)

Problemática identificada:

Los intermediarios financieros privados ofrecen de manera insuficiente determinados servicios financieros a ciertos sectores de la población, lo cual afecta negativamente las condiciones de competencia.

Recomendación 29:

Donde se identifique la posibilidad de contribuir a fortalecer la competencia en la provisión de servicios financieros o a incentivar la participación de intermediarios financieros privados, la banca de desarrollo y otros programas gubernamentales deben participar. Un ejemplo es el programa Cetesdirecto creado por el Gobierno Federal.

Cetesdirecto es un canal de distribución de valores gubernamentales en directo al público, que permite a cualquier persona física residente en México ahorrar e invertir de manera sencilla, segura y sin camisones; lo que puede establecer un referente confiable sobre los rendimientos de ahorro que ofrecen los bancos. Una medida para promover plataformas como Cetesdirecto que amplían la gama de servicios disponibles al público, es a través de su acceso pleno e irrestricto a la red de la banca comercial, permitiendo la recepción de depósitos y transferencias desde cualquier cuenta bancaria.

En materia de banca de desarrollo y apoyos gubernamentales (4)

Problemática identificada:

Generalmente los consejos de administración y de toma de decisiones de las instituciones de Banca de Desarrollo y de los fondos de fomento están conformados por algunos participantes con intereses dentro de los sectores que se fomentan.

Los beneficios totales de obtener los montos de financiamiento otorgados por las instituciones de la Banca de Desarrollo pueden repartirse entre los participantes de los Consejos Directivos con intereses dentro de los sectores o empresas que representan, limitando la oferta de recursos disponibles a otros productores.

Recomendación 30:

Revisar los requisitos de elección de los Consejos Directivos y Comités Técnicos de las entidades financieras de fomento y los mecanismos para identificar conflictos de interés que afecten la neutralidad en la toma de decisiones.

En materia de crédito personal

En el caso de instituciones financieras ligadas a casas comerciales u otros giros comerciales hay poca claridad para el cliente del precio de contado del bien adquirido y el precio del servicio financiero, lo cual puede generar distorsiones en el cálculo del costo anual total (CAT) y el riesgo de competencia desigual que favorece a los agentes económicos integrados. Lo anterior es particularmente importante al considerar la elevada concentración en la provisión de créditos personales de baja cuantía.

Recomendación 31:

Establecer la obligación a las casas comerciales de anunciar los precios de adquisición de bienes o servicios con y sin el crédito, y de transparentar la identidad de la institución que otorga el financiamiento para la adquisición del bien o servicio, conforme a la regulación de protección al consumidor que resulte aplicable.

En materia de crédito hipotecario (2)

Problemática identificada:

Los Onavis establecen las tasas de interés en veces del salario mínimo, los programas de cofinanciamiento y los contratos de cesión de cartera con intermediarios financieros privados. Dichas conductas no se rigen por los principios financieros generalmente aceptados para las instituciones financieras privadas, además de que pueden distorsionar las condiciones de competencia en el crédito hipotecario. En 2013, el 18% del saldo de cartera a vivienda de la banca múltiple se constituyó por cartera cedida de Infonavit.

Recomendación 32:

Establecer que los Organismos Nacionales de Vivienda ("Onavis") actúen conforme a los principios generalmente aceptados para las instituciones financieras, en todo lo que se refiere a sus actividades de crédito.

En materia del Sistema de Ahorro para el Retiro (1)

Problemática identificada:

Una de las características más notables de los sistemas de pensión a nivel mundial es la baja sensibilidad de los usuarios a los rendimientos y las comisiones, que son las variables relevantes que afectan el monto de la pensión.

En México, esta baja sensibilidad a los rendimientos y las comisiones ha provocado que los oferentes del servicio compitan principalmente a través de promoción. En 2013, el 49% del gasto de las administradoras

de fondos para el retiro (Afores) se destinó a la promoción mientras que sólo el 4% se empleó en las actividades de inversión.

La sobreponderación de los gastos de promoción ha conducido a una competencia ineficiente que ha incrementado el costo de operación del sistema, sin beneficios claros para los usuarios. Así, la mitad de los trabajadores que cambiaron de Afore en 2013, lo hicieron hacia una administradora con menor rendimiento neto. Se considera necesario reencauzar el sistema para que el ámbito de competencia se centre en rendimientos y comisiones.

Asimismo, se considera necesario que el sistema aproveche mejor las economías de escala inherentes al funcionamiento del sistema que se pueden alcanzar en las actividades operativas y que no han sido explotadas extensivamente.

Recomendación 33:

a) ***Eliminar límites legales que restringen las alternativas de inversión e incorporar nuevos tipos de activos financieros, para permitir una mayor diversificación, sin descuidar el manejo responsable de la gestión de inversiones.***

b) ***Establecer portafolios de referencia que fomenten la generación de valor agregado en la gestión de carteras de inversión.***

c) ***Limitar los gastos de promoción, imponiéndoles un límite máximo, absoluto y relativo.***

d) ***Establecer que la comisión sobre saldo hoy vigente se separe en dos componentes: administración de cuentas y administración de fondos. La revelación de esta información a la autoridad y a los usuarios permitirá identificar las Afores más eficientes en materia operativa y las Afores que tengan un menor costo de gestión de las inversiones por rendimiento generado.***

e) ***Seguir utilizando el Indicador de Rendimiento Neto como elemento diferenciador para seleccionar las Afores que deberán administrar los fondos de los trabajadores que aún no hayan sido registrados. Conforme la brecha entre los rendimientos disminuya, combinarla con el uso de licitaciones para incentivar un menor cobro de comisiones.***

f) ***Concentrar en Procesar expedientes electrónicos únicos de los ahorradores para ahorrar costos de transacción y explorar la conveniencia de centralizar más funciones relacionadas con la administración de cuentas en esa empresa con el fin de evitar la duplicidad de gastos y hacer mayor uso de las economías de escala del sistema.***

g) ***Realizar una campaña permanente de educación financiera y diseñar instrumentos que contribuyan a promover y facilitar la decisión eficiente de los trabajadores para elegir Afore (calculadoras).***

h) ***Integrar un programa de mediano plazo con los pasos necesarios para transitar a un sistema pensionario parecido al sueco que impulse una mayor eficiencia.***

En materia de seguros (4)

Problemática identificada:

En el ramo de seguros agropecuarios se presentan los siguientes problemas: i) una alta concentración de la actividad en pocas aseguradoras privadas y oferta del seguro dominada por los Fondos de Aseguramiento; ii) una importante participación en el mercado de reaseguro por parte de Agroasemex y una amplia transferencia de recursos fiscales para subsidiar la compra de seguros agropecuarios; iii) una limitada supervisión de la CNSF a los Fondos de Aseguramiento, y iv) una demanda pulverizada, altamente heterogénea y con múltiples nichos.

Recomendación 34:

Llevar a cabo una evaluación integral de las condiciones de proveeduría y de demanda de los seguros agropecuarios, la cual debe considerar el rol de Agroasemex como institución nacional de seguros, como agencia de desarrollo y como institución reaseguradora

E. Aumentar la efectividad para sancionar posibles conductas violatorias de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)

En materia de facultades concurrentes, conducta de agentes y depósitos en entidades reguladas

Problemática identificada:

Existen diversas actividades de regulación que generan espacios de oportunidad para incrementar la efectividad de la Cofece para cumplir con su mandato constitucional y que actualmente no se aprovechan. Destacan las siguientes:

- Mandatos específicos de los reguladores para sancionar conductas potencialmente anticompetitivas;

- Puntos de contacto entre competidores con riesgos de comportamientos coordinados; por ejemplo, actualmente la circular 3/2012 establece que en caso de que a criterio de Banco de México haya habido colusión entre los Bancos en sus cotizaciones, éste determinará la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) considerando las condiciones prevalecientes en el mercado de dinero. Sin embargo, en esa circular no se establece que deba informar a la Autoridad de Competencia;

- Limitaciones que algunas instituciones financieras imponen a otros actores de este sector para acceder a sus servicios pueden impedir su acceso a los mercados; por ejemplo, la cancelación de cuentas de cheques y servicios de dispersión y recepción de pagos a diversos intermediarios no bancarios, bajo una justificación indebida en las disposiciones de prevención y lavado de dinero, o la imposición de condiciones de servicio superiores a lo que marca la ley -montos mínimos de saldo en las cuentas, auditorías con determinadas consultoras-.

Recomendación 35:

Establecer un mecanismo de cooperación entre los reguladores sectoriales y la Cofece para generar información relacionada con las actividades comerciales de los sujetos regulados por aquellos, para que la Cofece tenga la información necesaria para realizar un monitoreo continuo de las condiciones de competencia en los diversos mercados financieros.

En materia de fideicomisos (3)

Problemática identificada:

Las transacciones entre dos o más agentes económicos que involucran fideicomisos, pueden contener actos con potencial de dañar el proceso de competencia y libre concurrencia. En estos casos, la Autoridad de Competencia Económica requiere de información sobre los fideicomisos, sin embargo, éstas se consideran como secreto fiduciario, es decir, que la información y documentación
de un fideicomiso tendrá el carácter de confidencial.

Recomendación 36:

Reformar el marco normativo para hacer obligatorio a las instituciones de crédito proporcionar a la Cofece la información y documentación relativa a las operaciones y servicios que proporcionan, incluyendo fideicomisos, a efectos de fortalecer su mandato constitucional.