

El informe de la Comisión Europea sobre servicios financieros minoristas: análisis y perspectivas

Santiago Carbó Valverde
Francisco Rodríguez Fernández*

1. Introducción

El pasado 31 de enero de 2007, la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea (CE) publicaba su informe final sobre el sector de servicios financieros minoristas (*Sector Inquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on retail banking*)¹. Este informe cerraba un largo proceso de investigación y consultas sobre el sector que, fundamentalmente, se han centrado en los aspectos competitivos del mismo.

Con anterioridad a este informe final, la CE publicó otros dos interinos que dieron lugar a procesos de consulta. El primero de ellos se publicó el 12 de abril de 2006 y se refería estrictamente a tarjetas de pago (*Interim Report I-Payment Cards*)². El segundo, de 17 de julio de 2006, ofrecía un análisis más amplio del sector, si bien prestaba especial atención a las cuentas corrientes bancarias y otros servicios similares. Los contenidos de ambos informes interinos no estuvieron exentos de cierta polémica, al afirmar la CE que existían síntomas de un excesivo poder de mercado en determinados servicios. En este sentido, la respuesta de la industria fue evidente a la luz de los resultados de las rondas de consultas iniciadas tras la publicación de los mismos. Por ello, el informe final —que presenta un cariz más moderado, limitado y matizado que los anteriores— es un reflejo, al menos en parte, de la interacción en las rondas de consultas y permite un análisis más enfocado de cada una de las principales pro-

ocupaciones de la CE respecto al estado del sector de servicios financieros minoristas.

En este artículo, se repasan, en un primer epígrafe, los contenidos del citado informe, tratando de resaltar aquellos aspectos en los que la Comisión parece centrar su principal preocupación y su propuesta de acción en los próximos años. Este análisis da paso a la segunda parte del artículo, en la que se presentan, algunos datos y resultados empíricos que pueden ayudar a arrojar cierta luz sobre alguna de las dudas planteadas en el informe y las implicaciones del mismo para el sector bancario español.

2. La estructura y contenidos del informe

El informe, de 173 páginas, consta de dos grandes partes diferenciadas, ocupándose la primera de ellas de las cuentas corrientes y otros servicios similares (Parte A) y la segunda de las tarjetas y sistemas de pago (Parte B). Ambas se corresponden, por lo tanto, con los objetivos de los dos informes interinos que precedieron al informe final y que se presentan en el mismo con los matices y apreciaciones que la CE ha considerado tras las diferentes rondas de consultas.

Parte A. Competencia en el mercado de cuentas corrientes y servicios similares

Esta parte se inicia con un análisis de las características generales de los mercados bancarios minoristas en Europa, recogiendo, tanto los rasgos generales de la oferta y la demanda, como las diferencias que muestran los

* Universidad de Granada y FUNCAS.

¹ http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/finacial_services/retail.html.

² http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/finacial_services/interim_report_1.pdf.

distintos países en sus canales de distribución y en su modelo de regulación. Esta primera aproximación presenta a los mercados bancarios minoristas europeos como mercados fragmentados, con múltiples contactos multi-mercado y diferentes niveles de cooperación y transparencia. Este diagnóstico general se trata de motivar a lo largo de los apartados que prosiguen en esta parte A.

La primera de las aproximaciones hace referencia al estado de la integración y la incidencia sobre los niveles de concentración en la UE-25. El informe presenta los casos de Italia, España y Alemania como los de menor grado de concentración, lo que se debe, en gran medida, al elevado número de cajas de ahorros y cooperativas de crédito en los mismos. Asimismo, a pesar de la elevada fragmentación de estos mercados, el informe destaca que existe escasa penetración transfronteriza, siendo la mayor parte de los contactos multi-mercado de carácter nacional. Por otra parte, en lo que se refiere a la rentabilidad, los datos referentes al margen ordinario para 2006 revelan que, en su composición, destacan los ingresos generados por las hipotecas (30 por 100 del total del margen ordinario), seguidas de las cuentas corrientes (26,5 por 100). La rentabilidad media —medida como el beneficio antes de impuestos sobre el margen ordinario para el promedio 2002-2004— se sitúa en torno al 20-30 por 100, encontrándose entre los lugares más destacados (con rentabilidades cercanas al 40 por 100) casos como el de Irlanda, España, y Alemania, Austria o Bélgica entre los que muestran niveles más reducidos. Entre los factores que explican estas diferencias, junto con los condicionantes macroeconómicos, se destaca la posibilidad de mayor aprovechamiento de las economías de escala cuando se cuenta con amplias redes de oficinas. El informe encuentra divergencias importantes en los canales de distribución que podrían estar ligadas a estas diferencias de rentabilidad, así como barreras de entrada y reticencias nacionales a procesos de consolidación que podrían condicionar el grado de competencia en algunos mercados. Asimismo, destaca un reconocimiento explícito al valor de la diversidad institucional en el sector bancario europeo, al afirmarse que “la elevada presencia de cajas de ahorros y cooperativas de crédito en Austria, Alemania, Francia, Italia y España presenta un sistema de incentivos diferente al de las sociedades anónimas, con objetivos sociales y un enfoque en la financiación de PYME y hogares”.

Por otro lado, uno de los aspectos más debatidos y con mayor proyección de desarrollo futuro es el referente a los registros de crédito, el riesgo y la competencia. La posición de la CE ante estos registros no está claramente definida. Así, por una parte, se admite que los registros de crédito que contienen datos confidenciales sobre la calidad de los prestamistas se justifica económicamente en la re-

ducción de la información asimétrica y, por extensión, en tasas de morosidad más reducidas. Por otro lado, su fragmentación y los diferentes sistemas establecidos entre los países europeos (privados, públicos y mixtos) favorecen la segmentación y, por lo tanto, pueden reducir la competencia, más aún cuando casi ningún registro ofrece información sobre operaciones transfronterizas.

Un tercer aspecto de relevancia en la parte A del informe es la cooperación entre entidades de depósito y, en particular, el caso de las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito. En este sentido, la CE reconoce, en primera instancia, el valor de la larga tradición cooperativa de la industria bancaria minorista y la necesidad inexcusable de la cooperación para lograr una mayor eficiencia. Sin embargo, al mismo tiempo, se manifiesta un cierto temor a que la cooperación se extienda a prácticas anticompetitivas como la “fijación conjunta de precios” o el “reparto del mercado”. En el caso de las cajas y las cooperativas, a la CE parece preocuparle, principalmente, su fuerte presencia, en términos de cuota de mercado, en determinados países, especialmente en Alemania y España. Asimismo, se manifiesta que la diversidad de estructuras jurídicas impone que, en algunos territorios las cajas sean, *de facto* de propiedad pública o estén sometidas al control público en países como Alemania. En el caso de las cajas, la CE identifica una cooperación particularmente significativa en materia de desarrollo de productos, *marketing* y estrategias de negocio, sin entrar a valorarlas competitivamente.

De forma más genérica, el informe pasa a destacar barreras más específicas y manifiestas que, a juicio de la CE, suponen un importante obstáculo para la competencia, destacando:

— *Barreras de entrada e intervención*: se señala que “ciertas estructuras de propiedad distorsionan o restringen la competencia, dada su regulación específica o la intervención pública en las mismas”. Asimismo, se afirma que “es particularmente compleja la entrada a un mercado en el que una parte considerable del mismo está compuesta de entidades o grupos de entidades que no pueden ser adquiridos debido a su estructura de propiedad (cooperativas de crédito y cajas de ahorros)”. Asimismo, se insiste en la propiedad y/o control público o semi-público de las cajas de ahorros, si bien en este punto se incide especialmente en el caso de las alemanas.

— *Restricciones a la competencia procedentes de la cooperación*, destacando:

- El principio regional. La existencia de “territorios reservados” donde dominan claramente algunas entidades.

- Prácticas de *joint pricing*. Comprende tanto prácticas de *bundling* o venta “en paquetes” de varios productos, como *marketing* y campañas de publicidad o intercambio de información de clientes sensible para la competencia.

En cualquier caso, la Comisión señala, asimismo, que se aprecian signos de mejora en muchos aspectos y, entre ellos, cita explícitamente el de las cajas de ahorros vascas.

Estos rasgos (barreras de entrada y cooperación) constituyen para la Comisión un indicio de posible necesidad de intervención por parte de las autoridades nacionales de la competencia, si bien propone un análisis caso por caso en función de varios principios básicos. Entre ellos, destaca un análisis más individualizado y pormenorizado de las estructuras y áreas de cooperación entre cajas de ahorros y cooperativas de crédito; de las actividades y prácticas que generen restricciones sustanciales a la competencia y los beneficios de estas actividades; y de las medidas de gobiernos nacionales que sirvan de paraguas a prácticas anticompetitivas.

La parte A del informe se cierra con un análisis de dos manifestaciones fundamentales, a juicio de la Comisión, del estado de la competencia, como son:

- La fijación de políticas de precios.
- La movilidad de clientes.

El análisis del establecimiento de precios se centra en las cuentas corrientes y, en particular, en la venta ligada de productos (*cross-selling*) y las divergencias observadas en los precios y rentabilidades de las cuentas corrientes. Mediante la venta cruzada se hace referencia a la obligación de un cliente que suscribe un préstamo a contratar un producto adicional. Entre estos casos se destacan la vinculación de cuentas corriente a las hipotecas, préstamos personales y préstamos a PYME. La Comisión aprecia que esta práctica es generalizada en la UE. Los principales efectos negativos que se observan son la disminución de las probabilidades de elección de los clientes y el incremento del poder de mercado de las entidades, destacándose los casos de Reino Unido, Hungría e Irlanda. Por otro lado, la dispersión observada en los precios de cuentas corrientes se achaca, principalmente, a la existencia de diferencias importantes en la intensidad competitiva (presión para captar clientes) en los distintos mercados nacionales y regionales. Los principales productos que se ven afectados por esta dispersión, según señala el informe, son las comisiones de gestión y cancelación, por descubiertos, en cajeros automáticos y por transferencias. En lo que respecta a las comisiones de mantenimiento de cuentas destacan, por sus elevados precios, los casos de Alemania e Italia. En las

de cancelación, mientras que en países como España son ya nulas, en otros como Italia o Luxemburgo pueden superar los 60 euros. Sin embargo, se destacan las elevadas comisiones por descubierto en España, junto con Francia o Reino Unido. En el caso de las comisiones por retirada de efectivo de cajeros automáticos, en Bélgica, Francia, Alemania y España se observa una elevada divergencia en el propio territorio nacional en las tarifas. Asimismo, el informe destaca que tan sólo en cinco países no se cargan comisiones por transferencias.

El análisis de los determinantes de la movilidad de clientes, por otro lado, se asocia tanto a su satisfacción, como a los costes de cambio o de movilidad apreciados en algunos casos. A partir de una amplia encuesta paneuropea, el informe indica que la mayor parte de los clientes bancarios se consideran satisfechos con su entidad, si bien alrededor del 6 por 100 cambian de institución financiera cada año. En cuanto a los costes de cambio (o *switching costs*) se destacan las barreras administrativas; la información asimétrica y escasa transparencia de precios; la venta cruzada; y las comisiones de cancelación. Resulta interesante señalar, asimismo, que los datos de la encuesta han propiciado un análisis empírico en el que la Comisión estima que una mayor movilidad de los clientes está positivamente correlacionada con menores beneficios antes de impuestos, lo que sugeriría, considera el informe, “que la presión sobre los márgenes de beneficios es mayor en aquellas entidades que afrontan una mayor movilidad de clientes”. Ante estos datos, la Comisión ha creado un grupo de expertos en movilidad de clientes en cuentas bancarias, que está trabajando en propuestas que fomenten o, al menos, faciliten, la movilidad. Asimismo, se está preparando un Libro Blanco sobre Crédito Hipotecario que contempla, entre otros, aspectos relacionados con el fomento de la movilidad.

Parte B. Competencia en el mercado de tarjetas y sistemas de pago

En lo que se refiere a competencia en materia de tarjetas de pago, el informe extiende —si bien de forma significativamente más matizada tras la ronda de consultas previa— algunas de las conclusiones obtenidas en el informe interino sobre el sector. La principal preocupación es la determinación colectiva (entre proveedores) de los diferentes precios y, en particular, de las tasas de intercambio que la entidad que provee un terminal en punto de venta en un comercio paga a la que emitió la tarjeta empleada para la compra. El enfoque en las tasas de intercambio responde a la relevancia que se concede a éstas como determinante básico del resto de precios establecidos en el sistema y, en particular, de las tasas de descuento a comerciantes y de las comisiones a los usuarios finales.

El informe señala que la Comisión no pretende la supresión de las tasas de intercambio, si bien se estima que los niveles observados de éstas en algunos países son elevados. Asimismo, estiman que en ellos los comerciantes se ven obligados a pagar mayores tasas de intercambio. El informe señala, además, que las comisiones medias cargadas a los usuarios de tarjetas Visa y MasterCard en un determinado país son muy similares, si bien los niveles varían sustancialmente de unos países a otros y entre sectores. De forma similar, se añade que “las tasas de intercambio no son intrínsecas al funcionamiento de los pagos con tarjetas, puesto que hay países que funcionan sin ellas”. En el caso particular de las tarjetas de crédito, el informe señala que son rentables incluso sin tasas de intercambio y pone en tela de juicio la necesidad final de la tasa de intercambio para rentabilizar un sistema de pagos con tarjeta. Del mismo modo, se pone en duda que el exceso de ingresos asociado con la tasa de intercambio esté revirtiendo a los consumidores en forma de menores comisiones por tarjeta.

Si bien no se proponen medidas concretas de actuación, se considera que los acuerdos de determinación colectiva de las tasas de intercambio pueden vulnerar la competencia, aunque se considera aceptable una estructura de tasas basada en el coste en que realmente incurren las entidades. Por otro lado, las estimaciones de la Comisión sugieren que los pequeños comercios pagan, en términos medios, más que los grandes por la aceptación de tarjetas.

En cuanto a los aspectos transfronterizos, se observa que la actividad no es muy destacada y, en todo caso, limitada a Visa y Mastercard. Por otro lado, se critica la regla —comúnmente aceptada en la mayor parte de los sistemas de pagos internacionales— del *no-surcharging*, como prohibición a los comerciantes para cargar comisiones sobre los precios finales para los usuarios que elijan usar tarjeta. En cualquier caso, se indica que la publicación preliminar del informe interino sobre tarjetas abrió un diálogo constructivo con el sector y propició una cierta autorregulación en algunos países.

Finalmente, con carácter más general, se realizan algunas apreciaciones sobre posibles barreras existentes en los sistemas de pago:

— Los sistemas de pago minoristas en la Unión Europea no están aún integrados y presentan formas organizativas y estructuras de mercado diversas, lo que implica necesariamente distintos niveles de costes.

— Los sistemas de pago nacionales pueden estar constituyendo barreras de entrada a la competencia, a través de la exigencia de determinados costes extra o limitaciones de información a potenciales competidores. También se

advierte la necesidad de propiciar las marcas compartidas en tarjetas (*co-branding*) para fomentar su difusión en condiciones menos restrictivas.

— La provisión de servicios transfronterizos a los comercios se está desarrollando muy lentamente y se limita a las redes internacionales MasterCard y Visa.

3. Reflexiones desde la perspectiva del caso español

Tal y como muestra el informe de la Comisión Europea, si bien se reconocen ciertos avances en el proceso de integración, se identifican, asimismo, algunas barreras existentes en los mercados financieros europeos. Estas barreras, entre otros múltiples factores, se refieren de forma muy destacada a los procesos de consolidación y, en particular, a diferencias considerables en la estructura de propiedad bancaria en los distintos países miembros de la UE-25. En este epígrafe se pretende complementar la visión de la Comisión Europea con algunos estudios empíricos recientes que —como una simple muestra de un conjunto mucho más amplio de estudios— consideran el caso español como principal objeto de análisis o representativo desde la perspectiva europea. En particular, estas conclusiones prestan especial atención a la diversidad de estructuras de propiedad como un valor añadido para la competencia y no como una amenaza. En este sentido, y teniendo en cuenta las preocupaciones que señala la Comisión en el informe, conviene señalar algunos resultados empíricos para la reflexión (cuadro 1):

— No existe una relación definida entre la diversidad de estructuras de propiedad bancarias y márgenes de negocio, encontrándose, por ejemplo, que países con elevada diversidad, como España o Finlandia se encuentran en el entorno del promedio europeo, mientras que otros como Alemania presentan márgenes más reducidos que la media. Todo ello bajo la premisa de una intensificación competitiva en los mercados de depósitos y de créditos. Aunque persisten algunas diferencias significativas, se ha producido una importante convergencia en los márgenes de negocio. De forma similar, la rentabilidad sobre activos (ROA), sobre recursos propios (ROE) o el nivel relativo de ingresos financieros sobre ingresos totales ponen de manifiesto que los países con mayor diversidad institucional gozan de rentabilidades similares o superiores (como es el caso de España) a la media europea. Del mismo modo, la eficiencia (en cuanto a costes totales sobre ingresos totales) parece favorable, en numerosos casos a los países con mayor diversidad institucional, como sucede en

Cuadro 1

ALGUNOS ESTUDIOS RECIENTES SOBRE COMPETENCIA EN EL SECTOR BANCARIO EUROPEO CON LECCIONES PARA EL CASO ESPAÑOL

Bibliografía	Algunas conclusiones sobre competencia bancaria
ALTUNBAS, Y.; CARBÓ, S.; GARDENER, E. P. M. y MOLYNEUX, P. (2007): "Examining the relationships between capital, risk and efficiency in European banking", <i>European Financial Management</i> , 13: 49-70	Existe una competencia creciente en los mercados tradicionales (créditos y depósitos) en Europa y las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito muestran mayores niveles de eficiencia en costes que sus competidores de la banca comercial
CARBÓ, S. y RODRÍGUEZ, F. (2007): "The determinants of bank margins in European banking", <i>Journal of Banking and Finance</i> , en prensa	La competencia en los mercados de créditos y depósitos europeos se ha intensificado con el tiempo y, a su vez, se observan algunas posibles ventajas (traducidas en menores precios) de la especialización. A su vez, los ingresos por comisiones están aumentando progresivamente su peso relativo en los ingresos totales
CRESPI, R.; GARCÍA-CESTONA, M. A. y SALAS, V. (2004): "Governance mechanisms in Spanish banks. Does ownership matters?", <i>Journal of Banking and Finance</i> , 28: 2311-2330	Aunque existen diferencias en los mecanismos de gobierno corporativo en las entidades bancarias europeas, no parece que sea necesario recurrir a la homogeneización de estructuras, ni tampoco parece deseable
GODDARD, J.; MOLYNEUX, P.; WILSON, J. y TAVAKOLI, M. (2007): "European banking: An overview", <i>Journal of Banking and Finance</i> , en prensa	El proceso de integración financiera es, en sí mismo, dinámico y se ve influido por la estructura del sector bancario que, a su vez, afecta a esta estructura, implicando estrategias de adaptación competitiva (especialización, integración vertical, ...) que pueden provocar mayor fragmentación
IANNOTTA, G.; NOCERA, G. y SIRONI, A. (2007): "Ownership structure, risk and performance in the European banking industry", <i>Journal of Banking and Finance</i> , en prensa	Los diferentes modelos organizativos en la banca europea responden, en realidad, a distintos modelos de intermediación financiera, en el que las cajas de ahorros ofrecen ventajas en cuanto a calidad crediticia y control de insolvencia y riesgo agregado
MAUDOS, J. y FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J. (2004): "Factors explaining the interest margin in the banking sectors of the European Union", <i>Journal of Banking and Finance</i> , 28: 2259-228	La mayor parte de los países europeos muestra una caída en los márgenes de intermediación que sugerirían una cierta presión competitiva. En cualquier caso, esta reducción puede ser compatible con una disminución de la intensidad competitiva merced a un descenso del riesgo de mercado y de tipo de interés, así como de los costes operativos
SAURINA, J. y DELGADO, J. (2007): "Joint size and ownership specialization in bank lending", <i>Journal of Banking & Finance</i> , en prensa	Tomando el caso español como referencia, se muestra que existe una mayor racionalidad organizativa y economías de organización en el crecimiento de las cajas de ahorros que en el de la banca comercial, lo que explica, en parte, la expansión de las primeras frente a la segunda

España, Dinamarca o Finlandia, con niveles relativos de costes inferiores al promedio de la UE (Maudos y Fernández de Guevara, 2004; Altunbas, Carbó, Gardener y Molyneux, 2007; Carbó y Rodríguez, 2007).

— Los diferentes modelos de propiedad implican la cobertura de distintas necesidades de la demanda en los mercados financieros, reflejando, por lo tanto, la existencia de modelos distintos de intermediación (todos ellos necesarios) más que de fragmentación de mercados. Asimismo, los recelos respecto a los modelos de cooperación no parecen, *a priori*, fundados, sobre todo si se tiene en

cuenta que el modelo organizativo de las cajas de ahorros —tomando como referencia el caso español— ha mostrado mayores ventajas organizativas de eficiencia y ha sido uno de los factores que ha propiciado la competencia en los mercados bancarios. Asimismo, cada modelo organizativo cuenta con mecanismos de control de la responsabilidad social corporativa compatibles y, en principio, suficientes (Crespí y García-Cestona, 2004; Iannotta, Nocera y Sironi, 2007; Saurina y Delgado, 2007).

— El proceso de integración financiera es un proceso dinámico que se ve influido por la estructura del sec-

tor bancario y que, a su vez, afecta a esta misma, implicando estrategias de adaptación competitiva para entidades con distinto origen legal y funcional. Por lo tanto, las propias presiones del proceso de integración generan respuestas que provocan una cierta fragmentación si bien ésta puede ser, más bien, entendida como un proceso de adaptación perfectamente compatible con una intensificación competitiva y una progresiva convergencia en precios y condiciones de servicio. En cualquier caso, preservar estas distintas estructuras organizativas y legales resulta primordial para lograr una mayor competencia y, sobre todo, la cobertura de todas las necesidades sociales y no solo de las mejores oportunidades de negocio. No puede olvidarse, en este sentido, que en torno al 10 por 100 de la población europea no posee una cuenta bancaria. Las alternativas de carácter colectivo a este problema, como opción a la intervención pública y al enfoque individual, se han materializado a través de las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, entidades financieras con una clara vocación social y fuerte arraigo territorial que han procedido a la universalización de la actividad financiera (Goddard, Molyneux, Wilson y Tavakoli, 2007).

Estos estudios no son más que una muestra de un conjunto de líneas de investigación sobre competencia bancaria en Europa, desarrollados por grupos de investigación cuyas actividades se encuentran cada vez más coordinadas en proyectos competitivos a escala europea. La importancia de este tipo de trabajos es creciente, puesto que arrojan algo de luz en el complejo mapa del sector bancario europeo y puede ayudar a la fundamentación y diseño de políticas enfocadas hacia la consecución de mayores niveles de integración y competencia. Por otra parte, es necesario también impulsar y propiciar el desarrollo de líneas de investigación relacionadas con los determinantes de la actividad transfronteriza bancaria —como fusiones y adquisiciones o movimientos estratégicos de localización geográfica— dado que este tipo de operaciones están ganando peso progresivamente en el panorama europeo y se espera que vayan en aumento en los próximos años. En este contexto, entre estos determinantes parece ganar peso la hipótesis de que existen distorsiones regulatorias que propician distintos incentivos a la asunción de riesgo y a la localización de las entidades de depósito en los países de la UE-25, por lo que este será, muy probablemente, uno de los elementos de análisis y debate más destacados.