

Resumen

El presente artículo analiza los resultados que —en materia de regulación y política de competencia— se desprenden de la investigación sectorial sobre los servicios bancarios minoristas que fueron publicados en enero de 2007 por la Comisión Europea. Tras un análisis preliminar de la metodología de la investigación propiamente dicha, se estudia la estructura y los resultados del mercado bancario minorista europeo. A continuación, se esbozan las principales conclusiones y recomendaciones relacionadas con los servicios bancarios básicos en Europa (cuentas corrientes y servicios anexos). En lo que respecta al mercado de tarjetas y los sistemas de pagos, se señalan las principales conclusiones y recomendaciones de la investigación sectorial relacionadas con la concentración e integración en el mercado de tarjetas, tarifas, tasas de intercambio, rentabilidad, reglas de admisión y gobierno, competencia en la adquisición y el papel de las infraestructuras de pago. El artículo concluye poniendo de manifiesto las recientes actuaciones de la Comisión en materia de redes de tarjetas.

Palabras clave: competencia, regulación, Comisión Europea, banca minorista.

Abstract

This article analyzes the conclusions on regulation and competition policy that were obtained from a sector investigation on retail banking services published in January, 2007 by the European Commission. After a preliminary analysis of the methodology of this report, the article studies the structure and the results of the European retail banking sector. Besides, the article surveys the main conclusions and recommendations related to basic bank services in Europe (current accounts and related services). Regarding payment card markets and payment systems overall, the article shows the main conclusions and recommendations of the sectorial investigation related to: concentration and integration in the card market, tariffs, interchange fees, profitability, rules of admission and governance, competition in the acquisition side and the role of payment infrastructures. To conclude, the article shows the role played by the European Commission is recent investigations related to payment card networks.

Key words: competition, regulation, European Commission, retail banking.

JEL classification: G21, G28, K20, L10.

REGLAMENTACIÓN Y POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EUROPA: LOS SERVICIOS BANCARIOS MINORISTAS

Cecilio MADERO VILLAREJO

Eduardo MARTÍNEZ RIVERO

Comisión Europea. Dirección General de Competencia ()*

EL concepto de «banca minorista» suele designar, por contraposición a la «banca de inversión», los servicios bancarios básicos (cuentas corrientes, cuentas de ahorro, créditos y servicios de pago) que los bancos prestan a los consumidores individuales y a las pequeñas y medianas empresas.

En enero de 2007 la Comisión Europea presentó los resultados de su investigación sectorial sobre los servicios bancarios minoristas, que se había iniciado en junio de 2005 (1), al mismo tiempo que otra investigación sectorial en el área de los seguros de empresas.

I. LA INVESTIGACIÓN SECTORIAL DE LA COMISIÓN SOBRE LOS SERVICIOS BANCARIOS MINORISTAS; METODOLOGÍA

El instrumento de la investigación sectorial tiene su base jurídica en el artículo 17.1 del reglamento 1/2003, conforme al cual la Comisión puede proceder a una investigación general en un sector determinado de la economía cuando la evolución de los intercambios entre los estados miembros, la rigidez de los precios u otras circunstancias hagan presumir que pueda limitarse o falsearse la competencia dentro del mercado común.

Los resultados de la investigación sectorial de la Comisión están

contenidos en el informe final de 31 de enero de 2007 y en dos informes provisionales, el primero de 12 de abril de 2006, sobre tarjetas de pago, y el segundo de 17 de julio de 2006, sobre servicios relacionados con las cuentas corrientes.

La investigación se llevó a cabo en tres etapas sucesivas:

— Durante la primera etapa, la Comisión envió cuestionarios a unos 250 bancos y a otros actores del mercado, repartidos de forma estadísticamente representativa en los diferentes estados miembros. Los cuestionarios tenían por objeto recabar informaciones desde el año 2000 sobre: a) las actividades de emisión de tarjetas y de adquisición de comerciantes, y b) los servicios relacionados con las cuentas corrientes.

— En segundo lugar, tras analizar la información contenida en las respuestas desde la perspectiva de los posibles problemas de competencia que pudiesen existir en el mercado, la Comisión publicó los dos informes provisionales mencionados con el fin de recabar comentarios de los interesados y del público en general. La página de internet de la Comisión (2) sirvió tanto para presentar los informes provisionales como para recabar reacciones por medio de direcciones de correo electrónico especialmente habilitadas a este efecto (3). Los comentarios no confidenciales y un resumen de los re-

sultados de la consulta también se publicaron en internet (4).

— Por último, los servicios de la Comisión examinaron los resultados de la consulta pública sobre los informes provisionales. Los comentarios recibidos tuvieron un papel fundamental en la definición de las recomendaciones contenidas en el informe final.

II. CONCLUSIONES SOBRE LA ESTRUCTURA Y RESULTADOS DE LA BANCA MINORISTA

A pesar del crecimiento y de la diversificación en el sector de los servicios financieros, la banca minorista es el sub-sector más importante de la banca, y representa más del 50 por 100 del total de la actividad bancaria en Europa Occidental en términos de ingresos antes de impuestos. Los servicios de la Comisión estiman que en 2004 la actividad de banca minorista en la UE generó ingresos brutos por valor de 250.000 a 275.000 millones de euros, lo que equivale aproximadamente al 2 por 100 del PIB de la Unión. En su totalidad, el sector bancario provee más de tres millones de empleos en la Unión Europea.

La investigación sectorial identificó varias características importantes del funcionamiento de la oferta en la banca minorista. En primer lugar, las infraestructuras (tales como los sistemas de pago y los registros de impagados y de crédito) suelen estar fragmentadas en el sentido de que cada estado miembro cuenta con sus infraestructuras específicas, distintas de las de los demás. En segundo lugar, existen altos niveles de cooperación entre los actores en el mercado de la banca minorista. En tercer lugar, siguen existiendo barreras a la entrada en la banca mi-

norista, ya sean de origen legislativo o comportamental.

Desde el punto de vista de la demanda, existen dos factores que debilitan el funcionamiento de un mercado competitivo. En primer lugar, la asimetría de información (a los particulares les falta mucha información que tienen los bancos) reduce la intensidad de la competencia, por ejemplo en lo que a precios se refiere. En segundo lugar, los costes de cambio de banco desincentivan a los consumidores y tienen por efecto que los clientes sigan, por inercia, manteniendo una relación bancaria con un banco al que consideran poco eficiente.

El análisis de la concentración en el mercado indica que el mercado europeo de banca minorista está en general algo concentrado, al menos a escala nacional. Los datos de la investigación muestran que Bélgica y Holanda por un lado, y los países nórdicos, por otro, tienen mercados más concentrados que la media europea. Otros estados miembros, como España, Alemania e Italia, tienen índices de concentración comparativamente bajos. La integración de los mercados europeos de banca minorista es baja. En general, pocos bancos no nacionales están entre los cinco primeros de cada estado miembro, aunque los bancos no nacionales tienen posiciones más importantes en varios nuevos estados miembros.

La rentabilidad de la banca minorista también varía considerablemente en los diferentes estados miembros. Durante el período 2002-2004 la banca minorista de la mayoría de los estados miembros obtuvo rentabilidades antes de impuestos del orden del 20 al 30 por 100, lo que se puede considerar como la media Europea. España, Irlanda y los países nórdicos

obtuvieron rentabilidades superiores (de aproximadamente un 40 por 100), mientras que la banca minorista de otros estados miembros, como Alemania, Austria y Bélgica, obtuvo rentabilidades inferiores a la media. La tendencia a largo plazo de la rentabilidad antes de impuestos en la UE parece ir al alza, tanto en el sector bancario en su conjunto como en el sector de la banca minorista.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE CUENTAS CORRIENTES Y OTROS SERVICIOS BANCARIOS

Las recomendaciones y conclusiones principales de la investigación sectorial en relación con los servicios bancarios de base (cuentas corrientes y servicios conexos) se refieren a los registros de impagados y de crédito, a la cooperación interbancaria, al establecimiento de precios y condiciones de contratación y a la movilidad de los clientes.

1. Registros de impagados y de crédito (5)

Los bancos y establecimientos de crédito necesitan tener acceso a datos de buena calidad sobre créditos para superar la asimetría de información ante la que se encuentran cuando establecen los precios de los créditos (en este caso, los particulares y PYME tienen información sobre su situación financiera que no tienen los bancos, especialmente si se trata de préstamos a clientes nuevos o potenciales). Por ello, los registros de crédito son un elemento importante de la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la banca minorista. Para garantizar la existencia de una competencia vigorosa entre los bancos (incluso

en mercados que en principio les son menos conocidos), es fundamental que los registros de crédito ofrezcan un acceso no discriminatorio a sus bases de datos.

La investigación de la Comisión concluyó que en varios estados miembros la cobertura de información sobre créditos es limitada. Las empresas que proporcionan tal información son, en su mayoría, de ámbito nacional; sólo unos pocos cubren más de un estado miembro, pero en este caso los volúmenes en algunos estados miembros pueden ser bajos. Aunque parte de la explicación puede residir en la baja demanda de créditos en países diferentes del país de residencia o de establecimiento, la investigación sectorial identificó otros factores en relación con los registros de crédito que pueden debilitar la competencia en los mercados de banca minorista, tales como condiciones injustificadas de acceso o barreras de naturaleza legislativa en algunos estados miembros, que funcionan como freno al desarrollo de la utilización transnacional de datos de crédito; así, el hecho de que sólo una parte de los datos de crédito (por ejemplo, datos negativos, de impagados) pueda diseminarse. Aunque algunas de estas barreras puedan resolverse aplicando el derecho de la competencia, y en particular el artículo 82 del Tratado en lo que se refiere a la no discriminación por parte de una empresa en posición dominante, otro tipo de medidas pueden también ser necesarias, tal como la aplicación correcta de las reglas de protección de datos.

2. Cooperación entre los bancos

La banca minorista coopera en diferentes áreas, como por ejemplo en normalización, infraestructuras y en el funcionamiento de sistemas de pago.

Algunos tipos de banca minorista, tales como las cajas de ahorros y las cooperativas, que representan un porcentaje importante de las actividades de banca minorista en países como Alemania, Francia y España, pueden cooperar profundamente y en muchas áreas: infraestructuras de pagos propias, gestión conjunta de riesgos y de protección de depósitos, e incluso, en algunos casos, comparten la misma marca y tienen estrategias comerciales comunes. En algunos estados miembros (es el caso de Alemania) existen restricciones territoriales a la actividad de las cajas de ahorros y de los bancos cooperativos.

Hay formas de cooperación que pueden ser indispensables para producir resultados eficientes, beneficiosos para el consumidor. Este puede, por ejemplo, ser el caso de la cooperación para establecer normas comunes o sistemas de pago, o cuando los bancos en cuestión sean PYME y/o no tengan en su conjunto una cuota de mercado significativa. Por otro lado, los beneficios resultantes de determinadas formas de cooperación no pueden justificar cualquier restricción de competencia. En concreto, será difícil que restricciones tales como el reparto de mercados o la fijación de precios puedan ser conformes al artículo 81 del Tratado. Aunque los acuerdos de cooperación en cuestión puedan ser beneficiosos para las partes, los efectos sobre la competencia en el mercado deben de ser evaluados caso por caso.

3. Establecimiento de precios y condiciones de negociación

Los resultados de la investigación sectorial indican que los bancos tienden a competir de mane-

ra más agresiva en relación con los nuevos clientes (por ejemplo, jóvenes que abren su primera cuenta corriente, o nuevas PYME) que en relación con los clientes que ya tienen otra relación bancaria. Tras examinar varios tipos de precios, la Comisión concluyó que existen variaciones significativas en los precios de las cuentas corrientes, tanto entre estados miembros como dentro de un mismo estado miembro. Otras conclusiones de interés son:

— Italia y Luxemburgo tienen los precios más altos, tanto por lo que se refiere a la gestión de cuentas como a su cierre.

— Los precios del descubierto en cuenta generan una proporción relativamente pequeña de los ingresos de los bancos relacionados con las cuentas corrientes: menos del 10 por 100 en la mayoría de los estados miembros, pero más del 25 por 100 en España, el Reino Unido y Francia.

— En aproximadamente la mitad de los estados miembros, los bancos no cobran las transferencias internas, mientras que en Grecia el coste de las transferencias es el más elevado de la Eurozona.

En la mayoría de los estados miembros, los bancos sólo ofrecen hipotecas y créditos personales o créditos a PYME si el cliente abre además una cuenta corriente en la misma entidad. Esta situación aumenta los costes de cambio de banco y reduce la movilidad de los clientes. Por otro lado, dicha práctica reduce la transparencia de precios y dificulta la comparación entre los bancos, ya que el cliente habrá contratado más productos de los estrictamente necesarios. La venta conjunta sólo puede, sin embargo, ser anticompetitiva si es contraria al artículo 82 de Trata-

do; para que el artículo 82 sea de aplicación, el banco en cuestión debe estar en situación de posición dominante (lo que no ocurre en la mayoría de los mercados), y el comportamiento debe poder caracterizarse como abusivo.

4. La movilidad de los clientes

Para los clientes satisfechos con sus bancos (quizá la mayoría), la cuestión del coste de cambio de banco no se plantea. Según los resultados de la investigación sectorial, sólo del 5 al 6 por 100 de clientes cambian de banco al año. Sin embargo, las estadísticas del sector indican que la proporción de clientes no satisfechos es bastante mayor. Para este grupo de clientes insatisfechos que no cambian de banco, los frenos a la movilidad son determinantes. La investigación sectorial identificó cuatro tipos de costes que reducen la movilidad de los clientes: las gestiones administrativas necesarias para cerrar una cuenta en un banco y abrir otra cuenta en un banco distinto, la asimetría de información en detrimento del cliente (falta de transparencia y de comparabilidad de precios), las prácticas de venta conjunta y la existencia de cargos aplicados al cierre de la cuenta.

Los costes de cambio de banco altos y la baja movilidad de clientes pueden restringir la competencia de dos maneras: permiten a los bancos aplicar precios más altos a clientes cautivos que no se deciden a cambiar de banco y limitan la posibilidad de que nuevos bancos empiecen a competir.

Al aumentar la movilidad de los clientes, la rentabilidad de la banca minorista disminuye: según los resultados (estadísticamente representativos) de la in-

vestigación sectorial, un 1 por 100 de aumento en la movilidad de clientes corresponde a una reducción también del 1 por 100 en los beneficios antes de impuestos de los bancos. Ello significa que las medidas que reduzcan los costes de cambio de banco facilitarán la competencia en la banca minorista.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE TARJETAS DE PAGO Y SISTEMAS DE PAGO

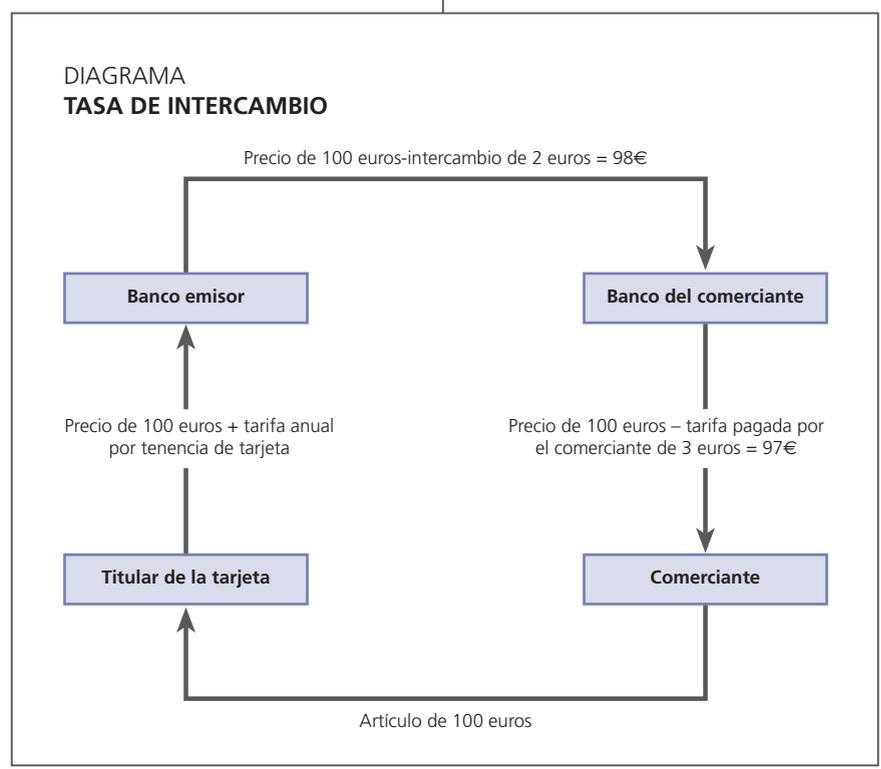
Las tarjetas de pago representan una parte importante de los ingresos de la banca minorista y tienen repercusión en toda la economía. En 2005, el volumen total de ventas con tarjetas de pago en terminales de comerciantes en la UE fue de más de 1.350.000 millones de euros. Los comerciantes pagaron en ese mismo año unos 2.000 millones de euros por gas-

tos relacionados con la aceptación de tarjetas, gastos que al final pagan todos los consumidores, incluso quienes pagan en metálico.

El diagrama ilustra cómo se transfieren los cargos en transacciones hechas en terminales de comerciantes, en los llamados sistemas de pago de «cuatro esquinas» (titulares de tarjetas, comerciantes, bancos emisores y bancos que adquieren comerciantes).

Las conclusiones y recomendaciones principales de la investigación en relación con las tarjetas de pago y otros sistemas de pago se refieren a los aspectos que siguen:

- concentración e integración en el mercado de tarjetas de pago;
- tarifas pagadas por el titular de la tarjeta;
- tarifas pagadas por los comerciantes;



<ul style="list-style-type: none"> — tasas de intercambio; — rentabilidad de la industria de tarjetas de pago; — reglas de admisión y de gobierno; — competencia interestatal en la adquisición de comerciantes; — infraestructuras de pago. <p>1. Concentración e integración en el mercado de tarjetas de pago</p> <p>La adquisición de comerciantes (para que acepten tarjetas de pago) es un negocio que está concentrado en unas pocas manos, tanto por lo que se refiere a las marcas internacionales de tarjetas, como Visa y MasterCard, como a la mayoría de las redes nacionales. En cambio, la emisión de tarjetas está mucho menos concentrada.</p> <p>El acceso a organismos de compensación y liquidación es una condición previa para que los bancos puedan empezar a operar en nuevos mercados, y puede haber obstáculos a la competencia en situaciones en que los bancos ya establecidos no tienen ningún interés en que un nuevo rival empiece a competir con ellos. Para que la competencia transnacional pueda ser efectiva, los sistemas de pago con tarjeta deberían establecer criterios objetivos de admisión de nuevos miembros.</p> <p>La investigación sectorial puso de manifiesto la existencia de <i>joint ventures</i> dedicadas a la adquisición que, al reunir a todos los bancos de un estado miembro, constituyen un freno estructural para que los bancos de otros estados miembros puedan adquirir comerciantes. Hay situaciones en las</p>	<p>que los bancos del estado miembro en cuestión acuerdan tasas de intercambio preferentes con la <i>joint venture</i> (una asociación interbancaria en la que tienen intereses financieros), pero aplican tasas de intercambio multilaterales más altas a los bancos extranjeros que desean adquirir comerciantes en competencia con los bancos a quienes pertenece la <i>joint venture</i>.</p> <p>2. Tarifas pagadas por el titular de la tarjeta</p> <p>La investigación sectorial estudió cuatro tipos de tarifas cargadas a los titulares de tarjetas de débito y de crédito: a) tarifa anual por tenencia de la tarjeta; b) tarifa de emisión de la tarjeta; c) cargos aplicables por cada transacción, y d) cargos relacionados con los apuntes en cuenta y la información al cliente. De las cuatro, la tarifa anual por tarjeta es el componente más importante de ingresos provenientes del titular de la tarjeta, tanto por lo que se refiere a las tarjetas de débito como a las de crédito. El nivel medio de las tarifas pagadas por los titulares de tarjetas Visa y MasterCard dentro de un mismo estado miembro tiende a ser similar, aunque los niveles de estas tarifas pueden variar de manera importante de un estado miembro al otro, habiendo estados miembros (como el Reino Unido) donde los titulares no suelen pagar tarifas anuales por tenencia de la tarjeta.</p> <p>Los datos obtenidos durante el período 2000-2004 demuestran que en las redes Visa y MasterCard no hay una correlación negativa significativa entre el nivel de la tarifa pagada por el titular de la tarjeta y el nivel de las tasas de intercambio. Más bien al contrario: los estados miembros con las tasas de intercambio más altas son</p>	<p>también aquellos en los que los titulares de tarjetas pagan las tarifas más altas. Además, una estimación econométrica demuestra que si la tasa de intercambio aumenta 1 €, los bancos emisores sólo transfieren 25 céntimos a los titulares de tarjetas en forma de tarifas más bajas. Estas conclusiones contradicen las hipótesis de varias empresas de tarjetas y de algunos economistas, según las cuales el aumento de las tasas de intercambio conlleva una reducción de las tarifas aplicadas a los titulares de las tarjetas.</p> <p>3. Tarifas pagadas por los comerciantes</p> <p>Los pequeños comerciantes pagan de media un 70 por 100 más por la aceptación de tarjetas de pago que los grandes comerciantes. En teoría esto podría explicarse por el menor coste medio (por transacción) de adquirir comerciantes con mayores volúmenes de transacción. Sin embargo, si comparamos las diferencias entre las tarifas pagadas por los grandes y pequeños comerciantes en los sistemas internacionales, por un lado, y en los sistemas nacionales, por otro, el tamaño de los comerciantes no parece ser el factor decisivo (la diferencia de tarifas aplicadas a grandes y pequeños comerciantes es del 70 por 100 en el caso de MasterCard y Visa, y del 50 por 100 en el caso de American Express, mientras que en los sistemas nacionales es de un 7 por 100).</p> <p>Dos factores que parecen restringir la competencia son:</p> <ul style="list-style-type: none"> — en la adquisición, el hecho de que los bancos que adquieren comerciantes suelen aplicar una única tarifa al comerciante, independientemente de que la transacción se haya realizado con una u otra tarjeta. Este fenómeno (<i>blen-</i>
---	--	--

ding) tiene consecuencias negativas para la competencia intersistemas, ya que elimina un parámetro fundamental de competencia como es la diferencia de precio, con el resultado de que los comerciantes acaban pagando tarifas más altas de lo necesario;

— la prohibición, en determinados sistemas, de aplicar un precio diferente (recargo o descuento) según se utilice tarjeta de pago o no, o dependiendo del tipo de tarjeta utilizada, también puede restringir la competencia intersistemas, al crear subvenciones cruzadas entre medios de pago y esconder el coste real que para los consumidores tienen las tarjetas de pago (o la tarjeta de pago en cuestión) y tener como resultado la utilización de medios de pago ineficaces, o al menos subóptimos. Los comerciantes que recibieron los cuestionarios de la Comisión estaban muy a favor de la posibilidad de aplicar precios diferentes, dado que ello incentivaría el que los consumidores usasen medios de pago más baratos.

4. Tasas de intercambio

Los datos de la investigación sectorial prueban que las tasas de intercambio no son inherentes al funcionamiento de los sistemas de pago por tarjeta. Varios sistemas nacionales funcionan sin tasas de intercambio, lo que, en general, tiene como consecuencia que las tasas que deben de pagar los comerciantes por aceptar tarjetas sean menores que en los sistemas con tasa de intercambio. En los sistemas internacionales Visa y MasterCard, la investigación sectorial reveló variaciones significativas entre los estados miembros en las tasas de intercambio internas. Por ejemplo, para las tarjetas Maestro (marca de débito de MasterCard), las tasas de intercambio

eran de media tres veces superiores en algunos estados miembros que en otros; y en el caso de las tarjetas de débito Visa, más de cuatro veces superiores en unos estados miembros que en otros.

Los sistemas de pago con tarjeta argumentan que las tasas de intercambio pueden servir varios fines. Algunos sistemas defienden que, dada la arquitectura de los mecanismos de pago, los bancos emisores suelen cargar con los costes del sistema de pago, mientras que la mayoría de los ingresos se producen en el lado de la adquisición, debido a las tarifas pagadas por los comerciantes. Por ello, esos sistemas argumentan que es necesario corregir ese desequilibrio mediante un mecanismo de tasas de intercambio que los bancos emisores reciben de los bancos que adquieren comerciantes. Otros sistemas argumentan que las tasas de intercambio son un mecanismo de coordinación necesario para optimizar el funcionamiento de los sistemas de pago de cuatro esquinas.

Existen dos tipos de interpretaciones diferentes en la literatura económica sobre las tasas de intercambio en los sistemas de tarjetas de pago: según la primera, su efecto es neutro y crean incentivos eficaces para que los bancos emisores de tarjetas puedan aumentar su producción; la segunda defiende que las tasas de intercambio son un mero mecanismo de transferencia de renta de los bancos que adquieren comerciantes (y, por consiguiente, de los comerciantes y del público en general) a los bancos emisores de tarjetas.

Varias de las conclusiones de la investigación sectorial, en particular en lo referente a las amplias diferencias en las tasas de intercambio dependiendo de los

países y del tipo de comerciante, indican que existe poder de mercado en varios estados miembros en lo que se refiere a la fijación de las tasas de intercambio.

Además, los bancos principales de un estado miembro (que son tanto bancos emisores como bancos adquirentes de comerciantes) pueden dificultar la entrada al mercado de la adquisición a los bancos que desean empezar a competir, al aplicar entre ellos, pero no a los bancos nuevos ni a los extranjeros, acuerdos preferentes sobre tasas de intercambio.

Desde el punto de vista del derecho de la competencia, es importante establecer si las tasas de intercambio son compatibles con las reglas de competencia y, más concretamente, con el artículo 81 del Tratado. El análisis debe de realizarse caso por caso y dependerá, entre otros factores, de si el sistema de tarjetas de pago en cuestión es un sistema maduro, con millones de titulares de tarjetas y cientos de miles (o millones) de comerciantes, o si, por el contrario, es un sistema que empieza a competir en el mercado y que no podría competir con los sistemas existentes sin tasas de intercambio.

5. Rentabilidad de la industria de tarjetas de pago

La emisión de tarjetas de crédito es muy rentable. En la UE en su conjunto los resultados de la investigación sectorial indican que los bancos emisores de tarjetas de crédito tenían de media un 65 por 100 de beneficios respecto a costes, y los emisores de tarjetas de débito un 47 por 100. En la mayoría de los estados miembros, estos porcentajes permanecieron relativamente estables de 2000

a 2004. La investigación sectorial concluyó pues que la existencia de niveles de beneficio altos y constantes en mercados relativamente maduros, junto con otras barreras a la entrada, indican que en estos mercados existe poder de mercado, y se ejerce.

Las tasas de intercambio parecen aumentar el beneficio de los bancos emisores de tarjetas. Según los datos obtenidos, el 62 por 100 de los bancos tendrían beneficios de su negocio de emisión de tarjetas de crédito incluso en ausencia total de ingresos por tasas de intercambio. Esto parece invalidar, al menos en parte, las explicaciones dadas por la industria de tarjetas de pago, según las cuales el sistema de pago tendría que reducir su volumen si la emisión no estuviese subsidiada por una transferencia de renta de parte de los bancos que adquieren comerciantes.

6. Reglas de admisión y de gobierno

La mayoría de los sistemas de pago por tarjetas reservan la emisión de éstas y la adquisición de comerciantes a bancos o a entidades controladas por bancos, lo que puede tener por efecto impedir que los procesadores (empresas de servicios de tecnología de la información) puedan empezar a competir en el mercado. El requisito de ser un banco deberá desaparecer cuando se transponga en la legislación de los estados miembros la Directiva sobre Servicios de Pago, que reconoce también la existencia de entidades de pago y de entidades de dinero electrónico.

Algunos estados miembros requieren que para participar en un sistema nacional de pagos la empresa en cuestión esté inscrita en

el banco central, lo que puede servir de freno a la competencia transfronteriza. Tales reglas, en tanto en cuanto estén basadas en la legislación nacional, pueden ser contrarias a las reglas de libre prestación de servicios en el mercado interior.

El alto nivel de las tarifas de admisión al sistema de pago y su estructura también pueden servir de impedimento a una competencia efectiva. Las tarifas de admisión varían de cero en Alemania y en algunos sistemas en Italia a varios millones de euros en otros estados miembros.

7. Competencia interestatal en la adquisición de comerciantes

La adquisición de comerciantes situados en otros estados miembros se desarrolla de manera lenta, y por lo general se limita a las grandes redes internacionales de tarjetas. Entre las barreras existentes identificadas por la investigación sectorial se encuentran las siguientes:

- la obligación de que los bancos extranjeros paguen la tasa de intercambio que se aplica por defecto, mientras que los bancos del estado miembro del comerciante se aplican mutuamente una tasa de intercambio más favorable;

- la integración vertical y a escala nacional de los sistemas de pago por tarjetas y la falta de empresas de compensación multilateral;

- las condiciones impuestas para hacerse miembro, tales como registro en el banco central, la necesidad de ser una entidad de crédito o las tarifas de admisión elevadas;

- en ciertos sistemas, la obligación de proporcionar información comercial confidencial a los grandes bancos que controlan el sistema, de manera no recíproca;

- normas diferentes de seguridad y para la transmisión de mensajes, lo que también impide a los procesadores y vendedores de terminales operar a escala paneuropea.

8. Infraestructuras de pago

Los sistemas de pago minoristas en la UE que gestionan las transferencias de dinero no están aún integrados, y su organización y estructura varían de un estado miembro a otro. Por consiguiente, un banco que opere en diferentes estados miembros tiene que hacerse miembro de los diferentes sistemas nacionales, adaptarse a normas diferentes y hacerse cargo de costes diferentes en cada estado miembro.

En la mayoría de los estados miembros hay un organismo de compensación central que opera a escala nacional. Tales organismos pueden estar controlados por el banco central o por una asociación dependiente de los bancos principales del país. En algunos estados miembros hay dos, tres o más sistemas de compensación, aunque más que competir entre ellos cubren diferentes instrumentos de pago (cheques, transferencias, tarjetas, ...).

El acceso a los sistemas de compensación y liquidación es necesario para todo banco que quiera entrar en un mercado nacional. Quienes operan los organismos de compensación y liquidación tienen la responsabilidad de asegurarse de que sus reglas de admisión, su comportamiento y su política de precios no creen barreras a la en-

trada de nuevos bancos, lo que puede constituir un abuso de posición dominante prohibido por el artículo 82 del tratado (6).

V. LA ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN DESPUÉS DE HABER CONCLUIDO LA INVESTIGACIÓN SECTORIAL

En el informe final de la investigación sectorial, la Comisión indicó que no dudaría en ejercer sus poderes de aplicación de los artículos 81, 82 y 86 del Tratado para asegurar que las empresas y los estados miembros respeten las reglas de competencia en el sector de la banca minorista.

La investigación sectorial cubrió los años 2000 a 2005 y tuvo en cuenta la situación en el mercado en los primeros meses de 2006. Sin embargo, por lo que se refiere a los pagos, está claro que la creación de SEPA (*Single Euro Payment Area*, o Área Única de Pagos en euros) por parte de la industria bancaria cambiará el mercado en profundidad. El proyecto SEPA debería tener como resultado la creación de un mercado integrado de servicios de pago en el que exista competencia efectiva y donde no debería distinguirse entre pagos domésticos y transfronterizos, al menos dentro de la zona euro. Esto debería facilitar las economías de escala y la competencia.

En dos decisiones recientes sobre tarjetas de pago, de octubre de 2007, la Comisión dejó claro que no toleraría comportamientos anticompetitivos que pongan en peligro el mercado único de pagos:

— En la decisión *Morgan Stanley/Visa*, de 3 de octubre de 2007, la Comisión impuso a Visa una multa de 10,2 millones de euros por no admitir como miembro de Visa a Morgan Stanley Bank. Esta decisión clarifica que, en determinadas circunstancias, la no admisión de un banco como miembro de un sistema de pago por tarjetas constituye un comportamiento anticompetitivo contrario al artículo 81 del Tratado (7).

— En la decisión *Groupement des cartes bancaires «CB»*, de 17 de octubre de 2007, la Comisión concluyó que el sistema de pago por tarjetas francés había infringido el artículo 81 del Tratado al adoptar una serie de tarifas que compartimentalizan el mercado interior y restringen la emisión de tarjetas en Francia a niveles de precio competitivos. Las medidas estaban dirigidas a impedir que varios bancos pequeños y mediados, miembros del *Groupement*, pudiesen emitir tarjetas a precios sustancialmente inferiores al precio de los grandes bancos franceses, con lo que éstos pudieron mantener los precios a niveles artificialmente elevados, en perjuicio de los consumidores. A propósito de esta decisión, la comisaria Kroes señaló que el mercado único de pagos debe de ser un mercado donde esté garantizada la competencia, y que la Comisión no tolerará comportamientos que intenten compartimentalizar los mercados nacionales (8).

La Comisión está examinando en la actualidad las tasas de intercambio multilaterales aplicadas por *MasterCard*, y no es de excluir que la Comisión adopte una decisión

formal con base en el artículo 81 del Tratado. El trabajo de la Comisión en la materia está guiado por un par de principios tan obvios como, a veces, difíciles de articular: la protección de los derechos de los consumidores en el seno de la Unión Europea y la preservación de unos mercados financieros transparentes y abiertos a la competencia.

NOTAS

(*) Las opiniones reflejadas en este artículo sólo vinculan a los autores y no a la Comisión Europea.

(1) Ver http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_retailbanking_en.pdf.

(2) http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services.

(3) El período de consulta pública sobre el primer informe provisional (sobre tarjetas de pago) tuvo una duración de diez semanas, y el del segundo informe provisional (sobre servicios relacionados con las cuentas corrientes), de doce semanas.

(4) http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services.

(5) Mientras que la denominación de registro de impagados tiene connotaciones negativas, la referencia a registros de crédito cubre tanto las bases de «datos negativos» como las bases de «datos positivos», que incluyen los créditos en curso que el deudor esté reembolsando correctamente.

(6) Aunque se refiere a la banca de inversiones, y no a la banca minorista, en el caso *Clearstream* (decisión de 2 de junio de 2004) la Comisión concluyó que *Clearstream* había violado el artículo 82 del Tratado al no proporcionar servicios a Euroclear Bank, y al aplicarle precios discriminatorios. Ver <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/cases/decisions/38096/en.pdf>.

(7) Véase el comunicado de prensa IP/07/1436, en <http://europa.eu/rapid/pressReleases>.

(8) Véase el comunicado de prensa IP/07/1522, en <http://europa.eu/rapid/pressReleases>.