

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2017)26

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

31-Mar-2017

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

DAF/COMP/LACF(2017)26  
Unclassified

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)  
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

**Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros**

**-- Contribución de CARICOM --**

**4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua**

*Se hace circular el documento adjunto elaborado por CARICOM PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 4-5 de abril 2017 en Nicaragua.*

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: [lynn.robertson@oecd.org](mailto:lynn.robertson@oecd.org)]

**JT03411758**

Complete document available on OLIS in its original format

*This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.*

Spanish - Or. English

# FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



15º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia  
4-5 DE ABRIL DE 2017, Managua, Nicaragua

---

## Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros

\*\*\*

### -- CONTRIBUCIÓN DE CARICOM<sup>1</sup> --

#### 1. Introducción

1. La banca es crucial para los sistemas financieros de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM).<sup>2</sup> A finales de 2014, el total de activos mantenido por la banca regional ascendía al 81,1% del Producto Interno Bruto (PIB) total de la región (véase la Figura 1). Los bancos tienen un dominio especial en las economías de tipos de cambio fijos de las Bahamas, Barbados y en la subregión de la Unión Monetaria del Caribe Oriental<sup>3</sup> (ECCU, por sus siglas en inglés), donde actúa como principal fuente de financiamiento y toma de depósitos. Dadas las grandes dimensiones de sus activos y su importancia, las autoridades de defensa de la competencia de la región han dedicado mucha atención a evaluar el entorno competitivo del sector bancario en sus respectivas jurisdicciones.

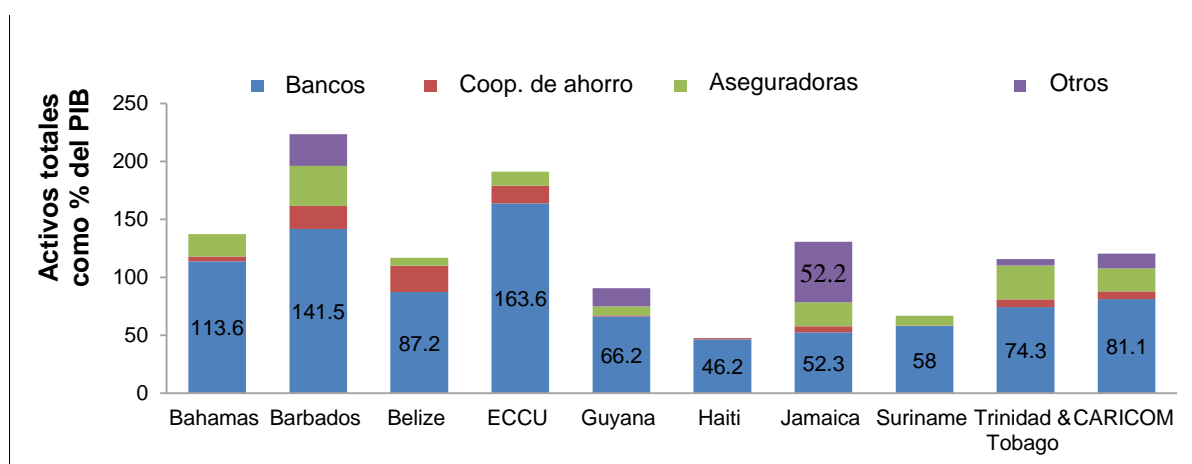
---

<sup>1</sup> El informe fue preparado por CARICOM Competition Network (CCN). La red CCN fue creada en agosto de 2016. Se compone de la Comisión de Competencia de CARICOM y las autoridades de defensa de la competencia de Jamaica, Barbados, Guyana y Trinidad y Tabago.

<sup>2</sup> CARICOM es un bloque regional compuesto por los siguientes países: Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

<sup>3</sup> La Unión Monetaria del Caribe Oriental es un subgrupo regional compuesto por 8 países: Anguila, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas.

**Figura 1: Estructura de los sistemas financieros de las economías de CARICOM (activos totales como % del PIB) - 2014**



Fuente de los datos: Informe de Estabilidad Financiera de la Región del Caribe 2015

2. Otro motivo importante por el que las autoridades de defensa de la competencia enmarcadas en CARICOM siguen supervisando las actividades del sector bancario es el gran número de quejas que reciben de sus clientes. Con frecuencia se producen alegaciones por los gastos bancarios y tipos de interés incomprensiblemente altos e injustificados que aplican los bancos comerciales en la región. Preocupa que los bancos comerciales estén actuando de forma coordinada. Por eso, el público considera que las autoridades de defensa de la competencia de la región son los organismos pertinentes para dar respuesta a estas inquietudes.

3. Esta contribución al Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia (LACCF) se centra en la regulación del sector de la banca comercial en CARICOM. En primer lugar, el informe destaca el papel de los bancos centrales y las autoridades nacionales de defensa de la competencia de la región en la evaluación de la competencia en el sector de la banca comercial. También comenta los desafíos a los que se enfrentan las autoridades de defensa de la competencia a nivel nacional y regional en materia de cumplimiento de la ley de defensa de competencia en la banca. En segundo lugar, el informe presenta la experiencia de las autoridades nacionales de defensa de la competencia de Barbados y Jamaica en la realización de estudios de mercado sobre el sector de la banca comercial.

## 2. Evaluación del sector de la banca comercial en CARICOM

### 2.1 El papel de los bancos centrales

4. Los bancos centrales son el corazón de los sistemas financieros en los Estados Miembros de CARICOM. Su función es promover y desarrollar una estructura financiera sólida en los países. Dado que la quiebra de un banco comercial puede minar la integridad del sistema financiero, los bancos centrales tienden a prevenir este tipo de riesgos mediante legislación y regulación para la banca nacional, la inspección de las entidades bancarias para asegurar que sus actividades se ajustan a la legislación aplicable, y la rendición de cuentas sobre los resultados y las condiciones del sector. La promoción, protección y evaluación de la competencia en la banca comercial no es una función expresa de los bancos centrales de CARICOM.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> La ley de Servicios Bancarios de Jamaica establece un Código de Conducta que aborda las negociaciones de los licenciatarios para la toma de depósitos con sus clientes. Entre las cuestiones relacionadas con clientes que abarca el Código están las siguientes: la simplificación del lenguaje utilizado en los contratos con clientes y la obligación de dar a los clientes un preaviso razonable cuando se cambien las comisiones y los gastos, los tipos de interés y los términos y las condiciones. El Banco de Jamaica está facultado para obtener

5. Aunque no es un cometido explícito de la mayoría de los bancos centrales de CARICOM, hasta la fecha muchas de las evaluaciones de competencia de la banca comercial de la región han sido llevadas a cabo por el personal de estas instituciones. Sobre la base de los estudios realizados por los bancos centrales, también parece que existe conciencia de la posible relación entre la competencia y la estabilidad financiera. En la **Tabla 1** se facilita una lista de los estudios sobre competencia en el sector de la banca comercial que han realizado los bancos centrales en la región. Los estudios son de alcance econométrico y se centran en el nivel general de competencia entre los bancos del sector.<sup>5</sup> La Parte A de la tabla muestra que se realizaron evaluaciones de competencia en 7 países de la región. A pesar de su elevada concentración, los investigadores hallaron que los sectores bancarios estudiados se caracterizaban por una competencia monopolística. La Parte B de la tabla muestra que los análisis realizados sobre la relación entre la competencia y la estabilidad financiera son contradictorios, por lo que no ofrecen una postura definitiva sobre el nexo competencia-estabilidad financiera en la región.

**Tabla 1: Comparación de estudios bancarios realizados en CARICOM**

Medición de la competencia en Estados Miembros de CARICOM				
Autor	País estudiado	Período	Método	Resultados
			Panzar-Rosse	Competencia monopolística
Rambarran (2000)	Trinidad y Tabago	1969-1997	Modelo de variación conjetural	Competencia superior a comportamiento Cournot, sin incremento del nivel de competencia a partir de 1989
Duncan y Langrin (2003)	Jamaica	1989Q1-2002Q1	Índice Herfindahl – Hirschman (IHH)	Concentración muy alta
			Panzar-Rosse	Competencia monopolística
Craigwell et al. (2004)	Barbados	1990-2004	Bresnahan-Lau	El nivel de competencia del sector aumentó de 1992 a 2002. La competencia disminuyó en 1991 y 2003, coincidiendo con fusiones durante esos años.
Hodge (2011)	Antigua y Barbuda, Granada, Saint Kitts y Nevis, y Santa Lucía	1998-2007	IHH	El IHH de Antigua y Barbuda se sitúa por debajo de 2.000 casi todos los años. El IHH de Santa Lucía y Granada se situó entre 2.000 y 2.500 casi todos los años, y fue superior a 2.500 en el caso de Saint Kitts y Nevis en todos los años.
			Panzar-Rosse	Competencia monopolística en todos los países

información de las entidades depositarias para determinar si se ha incumplido en Código e imponer sanciones en caso necesario.

<sup>5</sup> En Barbados, el personal del banco central también examinó la competencia entre la banca comercial y el sector de las cooperativas de ahorro (véase Moore et al., 2002).

Competencia y estabilidad financiera				
Autor	País estudiado	Período	Método	Resultados
Hodge (2011)	Antigua y Barbuda, Granada, Saint Kitts y Nevis, y Santa Lucía	1998-2007	Índice Lerner	Coherente con los resultados del IHH. El menor índice de Lerner lo registró Antigua y Barbuda y el mayor Saint Kitts y Nevis.
Hodge (2011)	ECCU	1998-2007	Causalidad Granger	La competencia repercute negativamente en la estabilidad financiera.
Bailey-Tapper (2009)	Jamaica	2000Q1-2008Q2	Regresión aparentemente no relacionada	La competencia mejora la solidez de la banca comercial, pero aumenta la inestabilidad financiera en el sector de la banca mercantil.

## 2.2 *El papel de otros reguladores del sector*

6. A diferencia del resto de CARICOM, el marco regulatorio de la banca comercial en Trinidad y Tabago cuenta con dos organismos reguladores. En Trinidad y Tabago, además del banco central, la banca también está regulada por la Comisión de Mercados y Valores (Securities and Exchange Commission o SEC).<sup>6</sup> Esta Comisión estudia las fusiones y absorciones de bancos comerciales que cotizan en el Mercado de Valores de Trinidad y Tabago.

## 2.3 *El papel de las autoridades de defensa de la competencia*

### 2.3.1 *Autoridades nacionales*

7. A excepción de Trinidad y Tabago<sup>7</sup>, la legislación nacional aprobada (o los proyectos de ley elaborados) en los países de CARICOM no exigen a la banca del cumplimiento de la legislación en materia de defensa de la competencia. La legislación nacional de Barbados y Guyana faculta a las autoridades de defensa de la competencia a prohibir individual o colectivamente las conductas de competencia desleal realizadas por bancos comerciales en su jurisdicción. No obstante, estas leyes establecen que esos sectores podrían ser eximidos del cumplimiento de las leyes de defensa de la competencia mediante una Orden del ministro del Ministerio responsable de las políticas y leyes de defensa de la competencia.

8. Al igual que en Barbados y Guyana, la banca en Jamaica tampoco está exenta del cumplimiento de las leyes de defensa de la competencia. Sin embargo, desde el caso *The Jamaica Stock Exchange vs. The Fair Trading Commission*, los límites jurisdiccionales entre la Comisión de Comercio Justo de Jamaica (Jamaica Fair Trading Commission, JFTC) y los reguladores del sector siguen sin resolver. El caso es relevante dado que el Tribunal consideró que el Mercado de Valores de Jamaica (The Jamaica Stock Exchange) se regía por la Ley de Valores de 1993 y, por lo tanto, la jurisdicción de la FCA queda descartada.<sup>8</sup> Por eso, en el caso del sector bancario que se rige por la legislación financiera, la JFTC podría

<sup>6</sup> La Comisión de Mercados y Valores de Trinidad y Tabago (Securities and Exchange Commission) fue creada por la Ley de Sectores de Valores de 1995 (Securities Industries Act 1995).

<sup>7</sup> La Ley de Comercio Justo de Trinidad y Tabago (Trinidad and Tobago Fair Trading Act) no se aplica a instituciones bancarias y no bancarias que recaen en el ámbito de aplicación de la Ley de Sectores de Valores de 1995.

<sup>8</sup> Véase la contribución de Jamaica al 2º Foro Latinoamericano de Competencia celebrado los días 14 y 15 de junio de 2004.

investigar las conductas empresariales de competencia desleal en el sector bancario si bien carecería de autoridad para exigir el cumplimiento de la legislación nacional en materia de competencia.<sup>9</sup>

### 2.3.2 *Autoridad regional*

9. A nivel regional, nada impide a la Comisión de Competencia de CARICOM (CCC) aplicar la política de competencia de la comunidad si descubre comportamientos empresariales de competencia desleal transfronteriza entre bancos situados en dos o más Estados Miembros. No obstante, la CCC se basa en la cooperación de las autoridades nacionales de defensa de la competencia para investigar los comportamientos transfronterizos, utilizando las legislaciones nacionales para llevar a cabo búsquedas de bienes, garantizar la comparecencia de personas para testificar y el descubrimiento o la presentación de documentos en los casos. Para la CCC supondría un reto que se eximiera a la banca de cumplir la legislación en materia de competencia, como sucede en Trinidad y Tabago, o que fuera jurisdicción de un regulador del sector como en Jamaica.

10. La CCC entiende la importancia de evaluar el grado de competencia en la banca en los Estados Miembros del CSME (Caribbean Single Market and Economy). Para ampliar la investigación iniciada por los bancos centrales de la región sobre el tema de la competencia en la banca, la CCC recientemente centró su atención en la banca comercial de Guyana y Suriname. Por el momento, la investigación ha comprobado que la banca comercial de Suriname se caracteriza por una competencia monopolística, aunque el sector todavía no estaba en equilibrio estructural a largo plazo. La evaluación de la banca comercial en Guyana todavía no ha concluido.

### 2.4 *Cooperación entre los bancos centrales, otros reguladores del sector y las autoridades en materia de competencia*

11. En los puntos anteriores, a excepción del caso de Trinidad y Tabago y Jamaica, la jurisdicción de las autoridades nacionales en materia de competencia y la de los bancos centrales no se solapa. Como no existe un solapamiento jurisdiccional en Guyana y Barbados, no existe relación formal entre los bancos centrales y las autoridades nacionales en materia de competencia.

12. En Trinidad y Tabago, tampoco hay una relación formal entre el banco central y la Comisión de Comercio Justo de Trinidad y Tabago (Trinidad and Tobago Fair Trading Commission, TTFTC). No obstante, sí existe una relación formal entre la TTFTC y la SEC como queda patente: (i) en el Artículo 14(b) de la Ley de Comercio Justo de Trinidad y Tabago que exige que la TTFTC consulte con la SEC al estudiar y aprobar fusiones; y (ii) a juzgar por la asistencia de funcionarios de la SEC y la TTFTC a sesiones de formación sobre política y legislación en materia de competencia. La TTFTC está tratando de entablar actualmente una relación formal con el Banco Central de Trinidad y Tabago.

---

<sup>9</sup> Un buen ejemplo es el sector de las telecomunicaciones, que tiene un regulador sectorial, el Oficina de Regulación de Suministros Públicos (Office of Utilities Regulation, OUR). La JFTC ha investigado casos, pero formula recomendaciones para que la OUR tome medidas regulatorias.

### 3. Estudios de mercado realizados en CARICOM sobre la banca

#### 3.1 Barbados

13. En 2012, la Comisión de Comercio Justo de Barbados (Barbados Fair Trading Commission, BFTC) evaluó los gastos bancarios y cargos por intereses de los bancos comerciales que operaban en Barbados.<sup>10</sup> Las quejas de los clientes ante la BFTC y la preocupación manifestada en varios debates públicos en relación con supuestos cargos alevosos aplicados por servicios de banca comercial llevaron a este organismo a investigar la cuestión.

14. El objetivo del estudio era evaluar si los elevados gastos bancarios y cargos por intereses eran consecuencia de prácticas colusivas realizadas por los bancos comerciales. La evaluación se centró en el importe de los cargos bancarios y por intereses impuestos por los bancos, su frecuencia de aumento, el momento de su aplicación, las similitudes entre las clases de cargos y otra información que podría revelar si los cargos bancarios respondían a un comportamiento empresarial de competencia desleal.

15. La BFTC también se interesó por los cargos interbancarios de la Red de Servicios Integrados del Caribe (Caribbean Integrated Services Network). Esta red conecta los cajeros automáticos y servicios de punto de venta de todos los bancos comerciales y su gestión está a cargo de una Junta formada por representantes de todos los bancos. Se cree que la Junta creaba oportunidades de colusión.

16. El estudio se basaba en los siguientes datos para determinar la estructura y situación de competencia en el sector e identificar tendencias en los cargos bancarios y por intereses:

- Datos obtenidos de los bancos comerciales y otras partes interesadas
- Información obtenida en largas entrevistas mantenidas con todos los bancos
- Resultados de un estudio realizado a clientes en el que se examinaba la frecuencia con que los clientes se cambiaban de banco, atraídos por otras ofertas de producto

17. Los resultados de la evaluación de competencia fueron los siguientes:

- El sector presentaba una concentración moderada y satisfacía los criterios de oligopolio diferenciado.
- Importantes barreras de entrada facilitaban el mantenimiento de la estructura del mercado.
- A juzgar por la evolución de los tipos de interés aplicados a los préstamos, los bancos parecían competir en esta área de negocio.
- Las pruebas mostraban que la competencia no era tan sólida en los gastos varios de los bancos como en los tipos de interés.
- Los consumidores no eran informados de los motivos que originaban los cargos y no podían comparar entre los distintos bancos.

<sup>10</sup> El estudio está disponible en [http://www.ftc.gov.bb/library/2012-12-11\\_ftc\\_report\\_banking\\_charges.pdf](http://www.ftc.gov.bb/library/2012-12-11_ftc_report_banking_charges.pdf)

18. El estudio recomendaba varias estrategias para mejorar la competencia en el sector, a saber:

- La información, por parte de la asociación bancaria al público, de los avances del sector (como cambios legislativos, costes, políticas, etc.);
- Adopción de una definición normalizada de los servicios prestados a fin de que los consumidores puedan establecer comparaciones entre los bancos; y
- Los bancos deberían revisar frecuentemente su relación de gastos y comisiones para asegurarse de que son pertinentes para los servicios correspondientes ofrecidos.

### 3.2 *Jamaica*

19. En 2010, la JFTC realizó un estudio de mercado sobre la banca comercial en Jamaica.<sup>11</sup> El estudio estaba motivado por la preocupación pública de que los bancos estuvieran actuando de manera coordinada en el país. Entre los casos concretos más destacables se incluían: cargos introducidos por los bancos por servicios que tradicionalmente eran gratuitos y el aumento de los cargos por otros servicios.

20. El objetivo del estudio era evaluar si los bancos, a título individual o colectivo, estaban poniendo trabas a la competencia y recomendar medidas para mejorar la competencia en el sector. La evaluación se centró en los cargos aplicados por servicios auxiliares ofrecidos por los bancos, entre los que estaban: transacciones relacionadas con tarjetas de crédito y débito, pago de facturas y giros, por citar algunos. El estudio también abarcó los cargos bancarios por infracciones del saldo mínimo, la retirada de fondos en sucursales, el depósito de efectivo y las cuentas durmientes.

21. El estudio se basaba en varios datos, entre los que se incluían:

- Datos sobre activos y depósitos de los bancos comerciales obtenidos del banco central de Jamaica. La JFTC utilizó estos datos para analizar el nivel de concentración del sector.
- Datos sobre la rentabilidad y las comisiones de los bancos obtenidos de sus estados financieros auditados.
- Resultados de un estudio nacional realizado en 2010 en el que se examinaron los conocimientos, la experiencia y las perspectivas de los clientes en relación con los servicios de banca comercial en Jamaica. La información sirvió a la JFTC para documentar las quejas de restricción de la competencia de los clientes.
- Información sobre las barreras regulatorias a la entrada en el sector.

22. Los resultados de la evaluación de la competencia fueron los siguientes:

- El sector presenta una concentración muy alta, pero es poco probable que un solo banco comercial pueda dominar el mercado, dado que los dos bancos más grandes pueden ejercer suficiente presión competitiva el uno frente al otro.

---

<sup>11</sup> El estudio realizado en Jamaica está disponible en la siguiente dirección [http://www.jftc.com/Libraries/Industry\\_Studies/2011\\_1\\_10\\_Final\\_-\\_Nature\\_and\\_Extent\\_of\\_Competition.sflb.ashx](http://www.jftc.com/Libraries/Industry_Studies/2011_1_10_Final_-_Nature_and_Extent_of_Competition.sflb.ashx)



- Los nuevos entrantes podrían limitar los intentos de cualquier banco dominante por dominar el mercado.
- Basándonos en el alcance de su conocimiento del sector, es poco probable que los consumidores mitiguen los intentos de cualquier banco o grupo bancario por dominar el mercado.
- El mercado presenta características que brindarían a los dos bancos más importantes la oportunidad de coordinar sus actividades y dominar el mercado conjuntamente. Sin embargo, la JFTC no ha encontrado pruebas que indiquen que los bancos comerciales están incurriendo en colusión.

23. En el estudio se realizaban las siguientes recomendaciones para mejorar la competencia en el sector:

- Deberían implantarse mecanismos para asegurar que determinados bancos informaran debidamente de sus servicios a los clientes;
- Deberían habilitarse instalaciones que facilitarían el acceso de los clientes a la información sobre servicios bancarios (como, por ejemplo, un centro donde los clientes pudieran revisar las comisiones aplicadas por los distintos bancos); y
- Deberían implantarse mecanismos que facilitarían el acceso de los bancos a la información sobre la solvencia de los clientes.

24. Hasta la fecha, no se han adoptado las recomendaciones propuestas por la JFTC.