

No clasificado

Español - o Inglés

28 July 2021

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

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

Sesión III: Competencia y tasas de intercambio de tarjetas de pago. Solicitud de contribuciones

20-22 de septiembre de 2021

Este documento se distribuye para la preparación del debate en el marco de la Sesión III del Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia (FLACC) que se celebrará de forma virtual los días 20-22 de septiembre de 2021 y que organizan la OCDE y el BID en la plataforma Zoom de la OCDE. Las contribuciones por escrito para dicha sesión deberán llegar a la Secretaría el lunes **23 de agosto de 2021** a más tardar. Les agradeceríamos que avisaran antes del viernes **6 de agosto de 2021** si tienen la intención de presentar una contribución.

Puede encontrar más documentos relacionados con este debate en: oe.cd/lacsf.

Por favor póngase en contacto con la Sra. Lynn Robertson [Lynn.Robertson@oecd.org], la Sra. María Manuela Palacio [c.mpalacio@sic.gov.co] o el Sr. Mateo Varela [mvarela@sic.gov.co] si tiene cualquier pregunta sobre este documento.

JT03479782

Sesión III: Competencia y sistemas de pago con tarjeta – Solicitud de contribuciones –

1. Introducción

1. Este año, el Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia (FLACC) contará con una mesa redonda sobre «Competencia y sistemas de pago con tarjeta» organizada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de Colombia. La SIC le invita a preparar y enviar una contribución escrita para la sesión.
2. Esta solicitud de contribuciones tiene por objeto identificar algunos temas que usted podría abordar en su contribución escrita y oral. Para ayudarle en la preparación de su contribución, le remitimos (i) al documento informativo preparado por la SIC que se distribuirá en los próximos meses y que puede utilizarse como punto de partida para los debates durante esta sesión, (ii) a la lista más detallada de preguntas incluida en el anexo y (iii) a la bibliografía sugerida incluida al final de esta carta. Por favor tenga en cuenta que la lista de preguntas incluida en el anexo no es prescriptiva ni exhaustiva, y que puede plantear otras cuestiones pertinentes que reflejen sus experiencias.
3. Le recordamos que elaboraremos breves resúmenes de las contribuciones escritas para que se distribuyan antes de la reunión. Le invitamos a que envíe este breve resumen (no más de una página) junto a su contribución.
4. La página web del FLACC (oe.cd/laccf) será el principal vehículo para transmitir la documentación y los enlaces relacionados con este tema. La Secretaría reproducirá todas las contribuciones escritas en la página web, salvo que se le solicite expresamente que no lo haga.
5. Con el fin de garantizar una preparación eficaz de la mesa redonda, le agradecería que comunicara a la SIC y a la Secretaría de la OCDE, a más tardar el **viernes 6 de agosto de 2021**, su intención de presentar contribución escrita sobre el tema. Las contribuciones escritas deben presentarse antes del **lunes 23 de agosto de 2021** y el incumplimiento de este plazo puede dar lugar a que su contribución no se distribuya a tiempo antes de la reunión.
6. Todas las comunicaciones relativas a la documentación de esta mesa redonda deben enviarse a la Sra. María Manuela Palacio (c.mpalacio@sic.gov.co), al Sr. Mateo Varela (mvarela@sic.gov.co) y a la Sra. Angélique Servin (Angelique.SERVIN@oecd.org). Por favor envíe todas las consultas de fondo relacionadas con este debate a la Sra. María Manuela Palacio (c.mpalacio@sic.gov.co) y al Sr. Mateo Varela (mvarela@sic.gov.co).
7. Las contribuciones propiamente dichas deberán remitirse por correo electrónico (como un documento Word en formato electrónico, 5 páginas como máximo en español o en inglés) a la Sra. María Manuela Palacio (c.mpalacio@sic.gov.co) y al Sr. Mateo Varela (mvarela@sic.gov.co) y con copia a la Sra. Angélique Servin (Angelique.SERVIN@oecd.org) a más tardar el **23 de agosto de 2021**. Las contribuciones de los países se distribuirán a los participantes a través de la página web del FLACC www.oecd.org/competition/latinamerica/ (short url: oe.cd/laccf) and www.oecd.org/competition/latinamerica/2021forum/. Además, si desea distribuir otro material pertinente, envíe una copia a la Secretaría antes del **23 de agosto de 2021**.

2. Fondo

8. Los sistemas de pago con tarjeta son plataformas complejas y polifacéticas, que plantean retos particulares para las autoridades en la aplicación de la ley de competencia.

9. Una cuestión que suele plantearse, relacionada con el carácter polifacético de estos mercados, se refiere a la definición adecuada del mercado. Por lo general, la definición de un mercado relevante es esencial para el resultado de la aplicación de la legislación de libre competencia en este sector, pero no es posible definir estos mercados según instrumentos tradicionales. Además, la cuestión de la definición del mercado puede complicarse por la existencia de múltiples sistemas de pago con tarjeta, o incluso de sistemas de pago que no dependen de las tarjetas.

10. La cuestión de la estrategia adecuada para la definición del mercado, a su vez, influye en el análisis sobre si determinadas empresas tienen poder de mercado. Los emisores de tarjetas de crédito pueden ejercer un poder de mercado sobre los comerciantes, y este poder de mercado puede existir incluso para las tarjetas de pago con reducidas cuotas de mercado globales. Los comerciantes se quejan con frecuencia de que no tienen una verdadera capacidad para rechazar tarjetas, aunque crean que las tasas comerciales por utilizar una tarjeta son injustificadamente altas.

11. A menudo se discute si las prácticas de investigación mejoran el bienestar o son anticompetitivas. Los profesionales debaten si las posibles conductas anticompetitivas deben estar sujetas al análisis del *delito per se* o a la regla de la razón. Efectivamente, las autoridades tienen incentivos para enmarcar las prácticas de investigación en este sector como prohibiciones *per se* para evitar tener que lidiar con las dificultades antes mencionadas sobre la definición del mercado y la identificación del poder de mercado.

12. Sin embargo, también hay razones legítimas para someter a un tratamiento tan estricto determinadas prácticas que pueden tener aspectos de mejora del bienestar. De hecho, varias de las prácticas más problemáticas se refieren a restricciones para los comerciantes – por ejemplo: las reglas de aceptar todas las tarjetas, de no emplear medidas orientadoras, y de no cobrar recargos – que normalmente no están contempladas en las prohibiciones *per se*.

13. Finalmente, los sistemas de pago distintos al efectivo desempeñan una valiosa función a la hora de facilitar determinadas transacciones. Se trata de un ámbito en el que se han producido importantes innovaciones a lo largo de las últimas décadas (por ejemplo, pagos sin contacto, pagos en línea, etc.). Estas eficiencias, junto con otras, se invocan habitualmente en los asuntos relacionados con sistemas de pagos.

14. Las autoridades tienen que lidiar con el tratamiento de estas eficiencias, como las descritas anteriormente, preguntándose cuestiones como: ¿deben considerarse todas las eficiencias producidas, incluidas aquellas que no están directamente relacionadas con las prácticas investigadas? Este aspecto, una vez más, está relacionado, en primer lugar, con la naturaleza polifacética del mercado, y en segundo lugar, con el hecho de que diferentes conjuntos de consumidores pueden verse afectados de forma distinta por una práctica, algunos de los cuales se ven afectados incluso si la práctica es, en general, un escenario que mejora el bienestar.

15. Además, el mercado es extremadamente dinámico, lo cual significa que cada una de estas cuestiones puede tener que evaluarse de nuevo en cada caso concreto. El mercado está enfrentándose a amenazas de disrupción provenientes de varios frentes, al mismo tiempo que ha crecido de manera significativa en los últimos años. Los retos planteados anteriormente pueden complicarse si se consideran en el contexto particular de los mercados de Latinoamérica y del Caribe, donde hay más probabilidades de cruce entre las cuestiones relacionadas con el papel de los sistemas de pago con tarjeta y asuntos como el acceso limitado a las instituciones financieras y a los mecanismos formales de pago.

16. Para hacer frente a estos retos, algunas jurisdicciones han realizado un seguimiento sobre la aplicación de la competencia con regulación. Esto plantea cuestiones adicionales relacionadas no solo al adecuado alcance de la aplicación de la competencia en este marco, sino también a la medida en que la adopción de normas en este campo es una alternativa más adecuada.

17. Este asunto ha sido objeto de debate en la OCDE anteriormente, aunque en un foro diferente. En 2006, el Comité de Competencia de la OCDE celebró una mesa redonda sobre «Competencia y uso eficiente de las tarjetas de pago», mientras que en 2012 dedicó una sección a «Competencia y sistemas de pago». Además, en junio de 2019, la OCDE celebró una mesa redonda donde exploraba el grado en que la interrupción digital de Fintech y BigTech perjudica la estabilidad en el mercado bancario minorista, incluido el aumento de los métodos de pago alternativos, y si estos actores necesitaban un tipo diferente de supervisión regulatoria.

18. A la luz de estas consideraciones, la presente sesión debatirá sobre la competencia y los sistemas de pago con tarjeta. Su objetivo no es volver a discutir todos estos asuntos, sino reflexionar sobre la evolución reciente y sobre los retos particulares a los que se enfrentan las autoridades de competencia en Latinoamérica y el Caribe.

19. Vale la pena explorar la naturaleza de estos mercados en Latinoamérica y el Caribe, y si tienen alguna particularidad relevante que los distinga de los mercados de pago con tarjeta en cualquier otro lado del mundo. Esto es crucial para determinar hasta qué punto las iniciativas en materia de aplicación y regulación de la competencia en Latinoamérica y el Caribe pueden y deben basarse y apoyarse en experiencias de las autoridades de la competencia de otras regiones, y a la inversa.

20. Otro aspecto importante para considerar en la sesión es el relativo a la evolución de los mercados, tanto en Latinoamérica como en el Caribe y en otros lugares. Esto es importante en la medida en que la comprensión de la evolución y el estado actual del entorno competitivo proporcionará una valiosa información a las autoridades de competencia cuando evalúen los próximos desafíos en el sector.

21. Los retos y cuestiones planteadas anteriormente constituyen el eje central de esta sesión, cuyo objetivo principal es, por tanto, identificar las cuestiones clave a las que se enfrentan las autoridades de competencia en Latinoamérica y el Caribe en la aplicación de la competencia en este sector. En la sesión se debatirán retos comunes a toda la región y se espera que nos permita identificar un conjunto de enfoques y principios que puedan utilizarse para superar estos desafíos.

Anexo. Cuestiones sugeridas para las contribuciones de los países

Sesión III: «Competencia y sistemas de pago con tarjeta»

1. ¿Cómo ha evolucionado el sector del pago con tarjeta en su jurisdicción? ¿Cuáles son los nuevos retos que están apareciendo?
2. ¿Existen algunos otros medios de pago como el pago sin contacto o el pago por móvil que hayan superado a las tarjetas de pago tradicionales? En caso afirmativo, ¿cuál ha sido la respuesta de los proveedores de tarjetas?
3. ¿Se han producido fusiones defensivas o preventivas en el sector de pago con tarjeta o del pago con móvil? En caso afirmativo, ¿cómo los trató su agencia?
4. ¿Ha realizado su agencia algún estudio de mercado sobre el sector del pago con tarjeta? En caso afirmativo, ¿qué problemas sobre competencia detectó el estudio? ¿Qué recomendaciones efectuó su agencia para abordar estos problemas? ¿Se identificó alguna barrera de entrada en particular?
5. ¿Ha realizado su agencia algún trabajo en la definición del mercado de pago con tarjeta? ¿Qué herramientas y metodología empleó su agencia? ¿A qué retos particulares se enfrentó?
6. Describa los casos investigados por su agencia, explicando la teoría del daño y el resultado.
7. ¿Tiene su agencia capacidad para garantizar la competencia en el sector de pago con tarjeta? Si no es así, ¿qué competencias cree que faltan? ¿Cuáles son los nuevos retos planteados por el sector que su agencia no puede abordar debido a la falta de competencias necesarias.
8. Si existe un regulador financiero en su país, explique el trabajo que hayan realizado juntos sobre los mercados de pago con tarjeta.
9. ¿Ha adoptado su agencia alguna medida específica de promoción dirigida al sector financiero respecto al pago con tarjeta?

Principal bibliografía sugerida

- Evans, D. S., Chang, H., & Joyce, S. (2015). The impact of the US debit-card interchange fee regulation on consumer welfare. *Journal of Competition Law and Economics*, 11(1), 23-67. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhu032>.
- European Competition Network. (2012). INFORMATION PAPER ON COMPETITION ENFORCEMENT IN THE PAYMENTS SECTOR., Retrieved from: https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/information_paper_payments_en.pdf.
- Jens-Uwe Franck, Dimitrios Linardatos, Germany's 'Lex Apple Pay': Payment Services Regulation Overtakes Competition Enforcement, *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 12, Issue 2, February 2021, Pages 68–81 <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa032>.
- Johnson, P. A. (2019). Indirect network effects, usage externalities, and platform competition. *Journal of Competition Law & Economics*, 15(2-3), 283-297. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhz014>.
- Manuszak, Mark D. and Wozniak, Krzysztof, The Impact of Price Controls in Two-Sided Markets: Evidence from US Debit Card Interchange Fee Regulation (2017-07-07). FEDS Working Paper No. 2017-074, <https://dx.doi.org/10.17016/FEDS.2017.074>.
- McKinsey. (2020) The 2020 McKinsey Global Payments Report. Retrieved from: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/financial%20services/our%20insights/accelerating%20winds%20of%20change%20in%20global%20payments/2020-mckinsey-global-payments-report-vf.pdf>.
- OECD. (2006). Competition and Efficient Usage of Payment Cards. Retrieved from <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse/39531653.pdf>.
- OECD. (2012). Competition and Payment Systems. Retrieved from <https://www.oecd.org/competition/PaymentSystems2012.pdf>.
- OECD (2012). Retail Payment Systems: Competition, Innovation, and Implications, Note by Mr. Wilko Bolt , [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2012\)51/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2012)51/en/pdf).
- OECD. (2018). Rethinking antitrust tools for multi sided platforms, <https://www.oecd.org/daf/competition/Rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms-2018.pdf>.
- OECD (2019). Digital Disruption in Banking and its Impact on Competition, <https://www.oecd.org/daf/competition/digital-disruption-in-banking-and-its-impact-on-competition-2020.pdf>.
- OECD. (2009). Two-Sided Markets. Retrieved from <https://www.oecd.org/daf/competition/44445730.pdf>.
- Prager, R. A., Manuszak, M. D., Kiser, E. K., & Borzekowski, R. (2009), Payment Cards, Two-sided Market, Interchange Fees.Finance and Economics Discussion Series 2009-23, Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.). <https://ideas.repec.org/p/fip/fedgfe/2009-23.html>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (28 de Junio de 2012). Resolución 40478 de 2012.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2020, agosto). Concepto de abogacía de la competencia. Retrieved from: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/20-233343%20URF.pdf>.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2014). Estudios sobre sector financiero: Tarjetas débito en Colombia. Retrieved from: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/resumen_informe_feb.pdf.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2014). Uso de tarjetas de crédito por departamentos y actividad de comercio en Colombia. Retrieved from: https://issuu.com/quioscosic/docs/resumen_ejecutivo_informe_ii.
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2006). Externalities and regulation in card payment systems. Review of Network Economics, 5(1). <https://doi.org/10.2202/1446-9022.1085>.
- Suurnäkki, S., & Rodríguez-Toquero, J. (2019). MasterCard II: The Commission Pursues Its Antitrust Enforcement in Cross-Border Payments. *Journal of European Competition Law & Practice*. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpz030>.
- Veljan, A., & Roaidi, A. (2021). An Event Study Analysis of the Impacts of the European Interchange Fee Regulation. *Journal of Competition Law & Economics*, 17(1), 63-94. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhaa019>

Para ver ejemplos sobre crecimiento y cambios en los mercados:

- <https://www.jpmorgan.com/merchant-services/insights/reports/brazil>
- <https://www.pymnts.com/credit-cards/2021/rappi-to-introduce-credit-cards-in-brazil-with-visa/>

Acuerdo entre Visa y Mastercard:

- <https://www.mcaginc.com/post/visa-mc-interchange-fee-settlement>
- <https://www.paymentcardsettlement.com/en>

VISA abandona su proyecto de compra:

- https://techcrunch.com/2021/01/12/visa-will-not-acquire-plaid-after-running-into-regulatory-wall/?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAALaeeITPzMq0iLLKAVTRBK-IgNbIJ8_j2AFO_tBZdgdyw5YpygdQoWGbCbAMzDk-JgN6nqDZ8mZ2l1j3J3Lx6usC4Yt96h3SzTzOUfKgOv4avOesTFg9qs3oLxnsuTPDKqc2GH2oubqth9HqipQPJg6kCPoCWpXXEYfj5jXbnCJW