

Unclassified

Spanish - Or. English

17 September 2021

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE****LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish version)
FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: Competencia
y sistemas de pago de bajo valor****– Contribution from Brasil –**

20-22 de septiembre de 2021

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Brasil PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 20-22 de septiembre de 2021, reunión virtual por Zoom.

Sra. Lynn Robertson Experta en Competencia [Lynn.Robertson@oecd.org].

JT03481106

Sesión III: Competencia y sistemas de pago de bajo valor

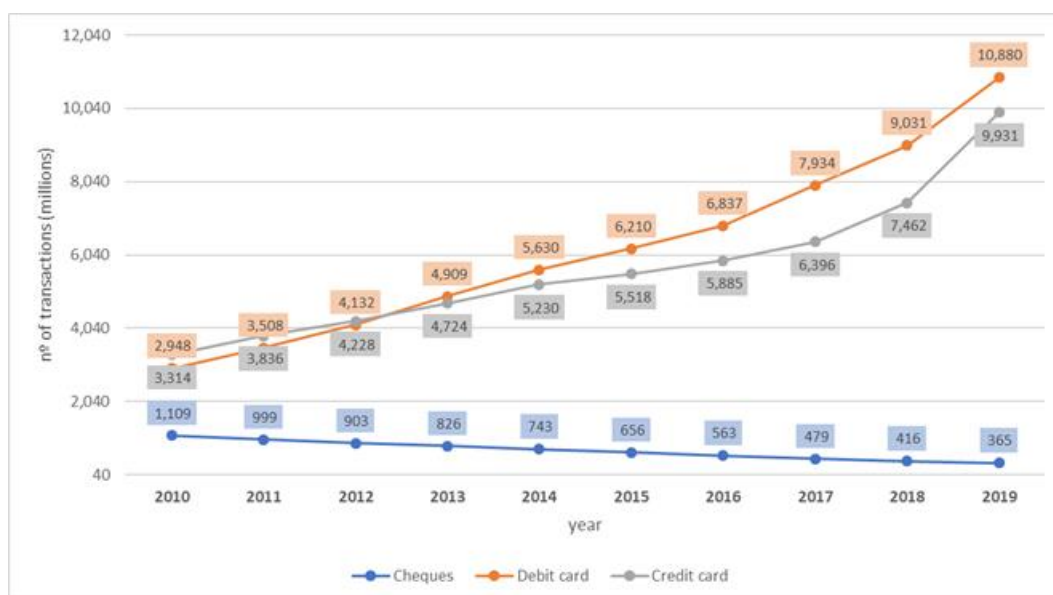
El fomento de la competencia en el sector de las tarjetas de pago¹

- Contribución de Brasil² -

1. Introducción

1. En Brasil, el sector de las tarjetas de pago ha experimentado una expansión considerable, motivada en particular por el progreso tecnológico y la estabilidad económica alcanzados en los últimos años. El control de la inflación logrado en el decenio de 1990 contribuyó en gran medida a aumentar la confianza de los consumidores, lo cual impulsó la demanda de estos métodos de pago. El número de operaciones realizadas con tarjetas de débito y de crédito aumento más de un 269% y un 199% desde 2010 a 2019, respectivamente. Al mismo tiempo, el número de operaciones realizadas con cheques se ha visto reducido.

Figura 1. Número de operaciones por métodos de pago (2010 – 2019)



Fuente: Banco Central de Brasil - Elaborada por: Departamento de Estudios Económicos (DEE)

¹ Este documento reúne la información presentada en el CADE, *Mercado de instrumentos de pago*, Cadernos do Cade, Brasília, 2019. Disponible en: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-instrumentos-de-pagamento-2019.pdf>>.

² Este documento fue preparado por Guilherme Mendes Resende, economista jefe del CADE, y Marina Haddad Tovoli, economista jefa adjunta del CADE.

Leyenda de la figura:

no. of transactions (millions)	núm. de operaciones (en millones)
year	año
Cheques	Cheques
Debit card	Tarjetas de débito
Credit card	Tarjetas de crédito

2. En este contexto, el mayor uso de tarjetas de pago en lugar de billetes y cheques contribuyó al desarrollo de métodos de pago electrónicos y al surgimiento de nuevos tipos de servicios financieros, a saber, las empresas tecnofinancieras o la tecnología financiera. La expansión del sector de las tarjetas de pago contribuyó, a su vez, a la complejidad del sector y ha supuesto nuevos desafíos para las autoridades antitrust en lo que respecta al cumplimiento de las leyes de competencia.

2. Principales problemas de competencia

3. Cabe señalar tres principales desafíos relacionados con la complejidad del sector de las tarjetas de pago y sus propias características específicas en Brasil. Estas tres características son particularmente importantes para entender mejor la singularidad de este sector y el entorno en el que emergieron estas nuevas prácticas anticompetitivas.

2.1. Una plataforma multilateral

4. Uno de los retos a los que se enfrenta el CADE en su análisis de casos relacionados con el sector de las tarjetas de pago es el ajuste de sus herramientas, ya que, al tratarse de una plataforma multilateral, dicho sector exige otras distintas a las tradicionales de la microeconomía, que no tienen en cuenta la existencia de efectos de red entre sus diferentes grupos (emisores, adquirentes y propietarios de las redes / marcas de tarjetas)³.

2.2. Tasa de concentración del mercado

5. Por otra parte, el sistema bancario brasileño es el principal sector responsable de la emisión de tarjetas de pago. Durante el decenio de 1990, muchos bancos estatales fueron privatizados y otros que se enfrentaban a problemas financieros acabaron siendo adquiridos por las grandes empresas. Esta coyuntura contribuyó a un aumento de la concentración del mercado en el sistema bancario. Actualmente, cinco entidades bancarias (Caixa, Santander, Itaú Unibanco, Banco do Brasil y Bradesco) gestionan el proceso de emisión de tarjetas y tienen un cierto control sobre la marca de la tarjeta y el adquirente.

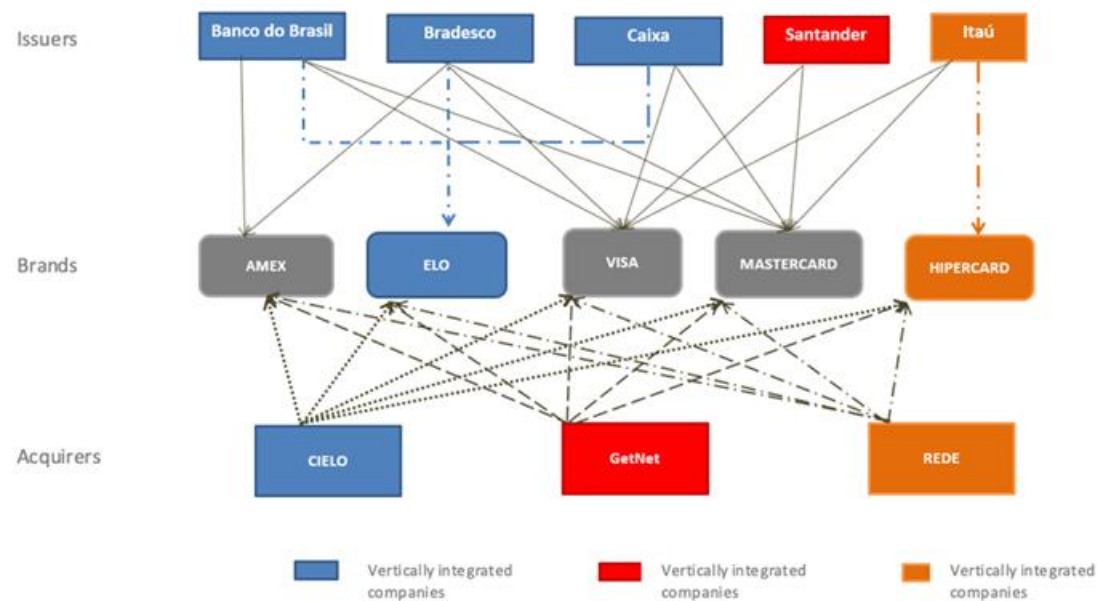
2.2.1. Empresas integradas verticalmente

6. Otra cuestión que preocupa al sector de las tarjetas de pago es el posible efecto que la integración vertical de las empresas podría tener en su propia dinámica competitiva. Si bien la integración vertical no es ilícita en sí misma, habida cuenta de que el sector de las tarjetas de pago ya está concentrado, a medida que los bancos imperantes empezaron a tomar control sobre otros eslabones de la cadena de valor, estas circunstancias condujeron a nuevas prácticas anticompetitivas. La integración vertical no solo contribuyó a un entorno

³ Por ejemplo, la existencia de efectos de red hace que el número de consumidores sea un factor importante en cuanto al atractivo de una plataforma, puesto que cuanto mayor sea el número de marcas de tarjetas captadas en el punto de venta (POS), más atractivos serán los POS para los consumidores (en este caso, los comercios). Asimismo, cuanto mayor sea el número de distintas POS que capturen una marca de tarjeta específica, más atractivas serán estas para los titulares de tarjetas.

favorable para que emergieran prácticas anticompetitivas, sino que además impuso barreras a la entrada de nuevos competidores que podían fomentar la presión competitiva y la innovación.

Figura 2. Relaciones verticales en el sector de las tarjetas de pago de Brasil



Fuente: Elaborada por el Departamento de Estudios Económicos (DEE)

Leyenda de la figura:

Issuers	Emisores
Brands	Marcas
Acquirers	Adquirientes
Vertically integrated companies	Empresas integradas verticalmente

3. Intervenciones en el sector de las tarjetas de pago

7. En cuanto a las intervenciones llevadas a cabo en este sector, desde 1995 hasta 2019, el CADE inició un total de 14 investigaciones de conducta. Cinco de esas investigaciones se archivaron y las restantes redundaron en «Acuerdos de Cese y Desistimiento». Entre otras conductas⁴, los acuerdos exclusivos representan el 43% de las prácticas anticompetitivas investigadas por el CADE⁵.

8. En lo que respecta a las prácticas de exclusión, la ruptura del acuerdo exclusivo entre Visa y Visanet fue una de las primeras intervenciones realizadas por el CADE. Aunque esta práctica no es ilícita en sí misma, dado que el sector de las tarjetas de pago se caracteriza por los efectos de red, no tiene sentido establecer este tipo de acuerdos entre el adquiriente y la marca de la tarjeta.

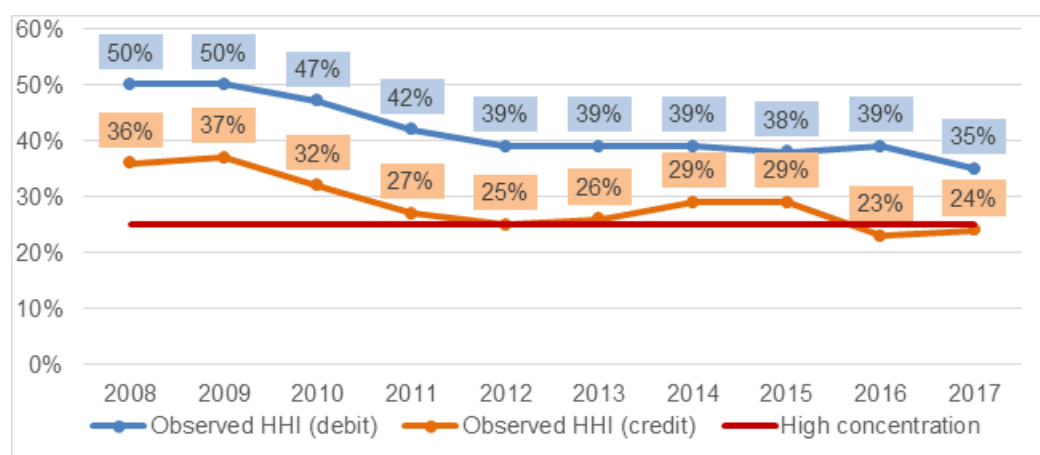
⁴ Trato discriminatorio, negativa a contratar, venta condicionada y cárteles.

⁵ Este tipo de contrato no estaba restringido al adquiriente ni a la marca de la tarjeta. El CADE también analizó casos relativos a acuerdos establecidos entre emisores y marcas de tarjetas, emisores y comprobantes, adquirientes y pasarelas de pagos, así como supermercados y marcas de tarjetas.

9. Antes de 2010, había un duopolio por parte del adquiriente. Visanet (Cielo) y Redecard (Rede) dominaban el mercado y mantenían acuerdos de exclusión con las marcas de tarjeta Visa y Mastercard, respectivamente. No había interoperabilidad entre el proveedor del servicio de red, lo que acarrea precios más elevados y barreras a la entrada. En respuesta a esta coyuntura, el CADE incoó el Proceso Administrativo Núm. 08012.005328/2009-31 para investigar las prácticas de exclusión llevadas a cabo entre Visa y Visanet. Por consiguiente, había dos «Acuerdos de Cese y Desistimiento» que prohibían el acuerdo de exclusión existente entre las empresas imperantes, con lo que se aseguraba que otras empresas pudieran participar en los sistemas de Visa y Visanet (Cielo).

10. En vista de los hechos, se desprende que la intervención del CADE para prohibir prácticas de exclusión abrió el mercado, aumentando la posibilidad de entrar en él, lo cual era muy limitado debido al acceso exclusivo de las marcas de tarjetas a los adquirientes imperantes. Por ejemplo, en lo que respecta al análisis de la cuota de mercado de los adquirientes en términos de operaciones de débito y crédito, desde 2009 se ha registrado un descenso del Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que se situó en el 0,35 y 0,24 en 2017, en las operaciones de débito y crédito, respectivamente.

Figura 3. El HHI de los adquirientes - Débito y crédito (2008-2017)



*La línea roja indica el valor de HHI (0,25). Los mercados con una HHI superior a 0,25 se clasifican como mercados altamente concentrados⁶.

Fuente: Banco Central de Brasil - Elaborada por el Departamento de Estudios Económicos (DEE)

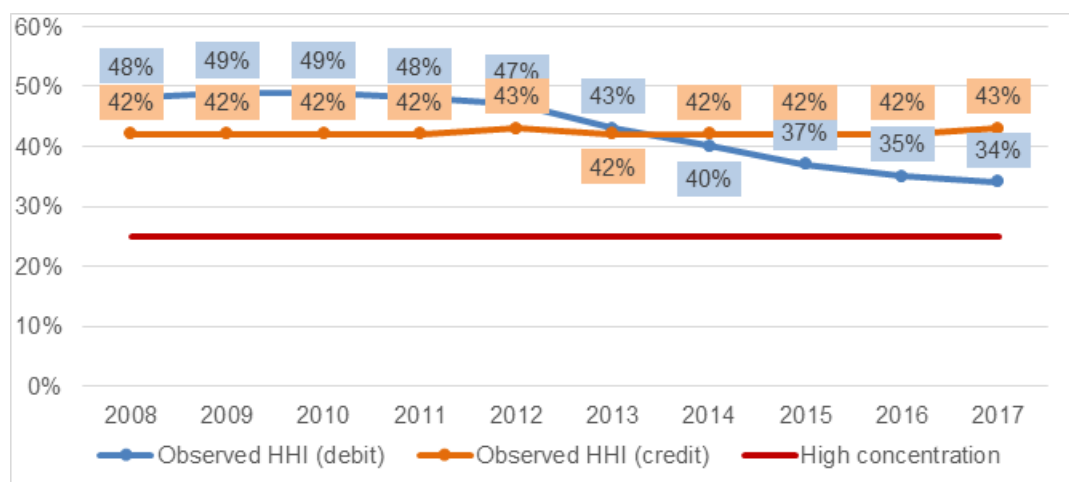
Leyenda de la figura:

Observed HHI (debit)	HHI observado (débito)
Observed HHI (Credit)	HHI observado (crédito)
High concentration	Alta concentración

11. Esta tendencia se observa también en el mercado de marcas de tarjetas. El HHI descendió del 0,48 en 2008 al 0,34 en 2017 en las operaciones de débito, mientras que, en las operaciones de crédito, el HHI se mantuvo en el 0,43 durante el mismo período.

⁶ CADE, *Guia Análise de Atos de Concentração Horizontal*, Brasília, 2016. Disponible en: <http://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>.

Figura 4. El HHI de los adquirientes - Débito y crédito (2008-2017)



*La línea roja indica el valor de HHI (0,25). Los mercados con una HHI superior a 0,25 se clasifican como mercados altamente concentrados.

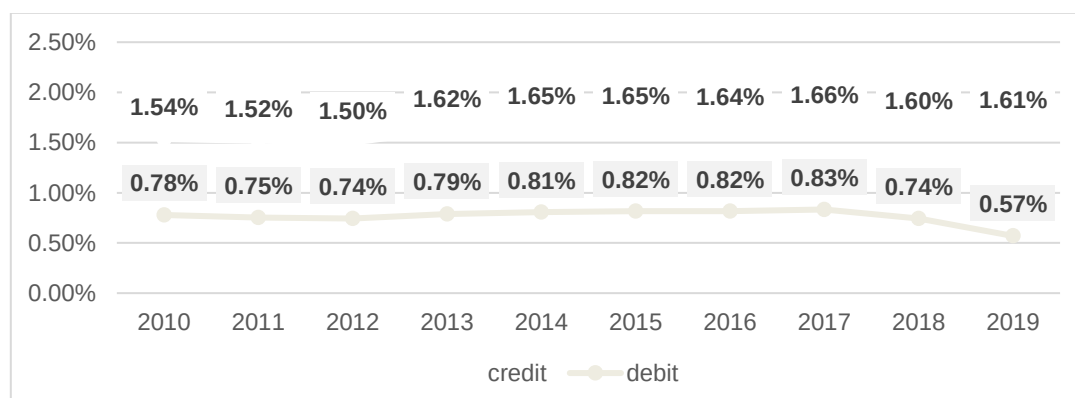
Fuente: Banco Central de Brasil - Elaborada por el Departamento de Estudios Económicos (DEE)

Leyenda de la figura:

Observed HHI (debit)	HHI observado (débito)
Observed HHI (Credit)	HHI observado (crédito)
High concentration	Alta concentración

12. Además de la ruptura del acuerdo exclusivo entre Visa y Visanet, cabe mencionar que el Banco Central de Brasil (Bacen) también desempeñó un importante papel en la reducción de costes de operación en este sector. En 2018, la autoridad monetaria fijó un límite en las tasas de intercambio aplicadas a las operaciones realizadas con tarjetas de crédito. Un estudio reciente publicado por Bacen⁷ demuestra que la introducción de límites máximos en las tasas de intercambio no solo redujo los costes, sino que además ofreció una mayor transparencia en la dinámica de precios de este mercado. La Figura 4 indica que, entre 2018 y 2019, las tasas medias de intercambio para operaciones de débito habían experimentado un considerable descenso.

Figura 5. Promedio de tasas de intercambio - Débito y crédito (2010-2019)



Fuente: Banco Central de Brasil - Elaborada por el Departamento de Estudios Económicos (DEE)

⁷ Disponible en: <[Avaliação do resultado regulatório da introdução de limites para a tarifa de intercâmbio de cartão de débito \(bcb.gov.br\)](https://www.bcb.gov.br/avaliacao-do-resultado-regulatorio-da-introducao-de-limites-para-a-tarifa-de-intercambio-de-cartao-de-debito)>.

Leyenda de la figura:

credit	crédito
debit	débito

13. El CADE ya ha identificado otros problemas de competencia en el sector de las tarjetas de pago, y se han tenido que tomar medidas adicionales para garantizar la continuidad de su dinámica competitiva. Las intervenciones mencionadas en este documento representan tan solo una fracción de las principales medidas adoptadas hasta la fecha por la autoridad brasileña de defensa de la competencia y otras instituciones. Recientemente, el CADE publicó un documento en el que se presenta toda la jurisprudencia relacionada con la experiencia de la autoridad en este sector, entre 1995 y 2019⁸.

14. Entre otras cuestiones, las distintas facetas de este sector siguen presentando una elevada tasa de concentración vinculada a las empresas integradas verticalmente. Esta combinación sigue beneficiando a las empresas imperantes, dado que cuentan con más recursos para invertir en innovación y publicidad. Además, como se mencionó anteriormente, a medida que avanza el progreso tecnológico, las herramientas de análisis de estos mercados se quedan obsoletas.

4. Observaciones finales

15. La complejidad del sector de las tarjetas de pago plantea muchos desafíos a la autoridad brasileña de defensa de la competencia. Como se señaló, hay tres elementos que suscitan problemas de competencia.

16. Dada la complejidad de este sistema polifacético, se precisan nuevas herramientas para entender mejor su funcionamiento y su dinámica competitiva. A diferencia de los mercados tradicionales, la estructura de este sector conlleva externalidades de red que repercuten directamente en los incentivos de los consumidores para seguir utilizando una plataforma de pago. La estrategia de precios, como tal, es compleja y requiere nuevas herramientas para poder evaluar sus efectos sobre la competencia.

17. La elevada tasa de concentración de este sector, junto con las empresas integradas verticalmente, beneficia a las empresas imperantes, ya que estas cuentan con más recursos para invertir en innovación y publicidad. Por ejemplo, los bancos más importantes de Brasil se han convertido en conglomerados integrados verticalmente, que controlan grandes proporciones de cada una de las cadenas de este sector. Ante estos desafíos, la autoridad brasileña de defensa de la competencia, el Banco Central de Brasil (Bacen) y la Secretaría de Promoción de la Competencia y la Competitividad (SEAE) tuvieron que aunar esfuerzos.

18. En 2010, el CADE prohibió las prácticas de exclusión existentes. Casi al mismo tiempo, el Bacen, el SEAE y la antigua Secretaría de Derecho Económico (SDE) publicaron un informe sobre el sector de las tarjetas de pago, en el que los acuerdos de exclusión entre los adquirientes y las marcas de tarjetas se identificaban como uno de los principales problemas del mercado. Del mismo modo, y de conformidad con la Ley 12865/13, el Bacen empezó a exigir a las marcas de tarjetas que hicieran públicas sus normas, con lo que se incrementó la transparencia y se promovió la entrada de nuevos operadores en el mercado.

⁸ *Mercado de instrumentos de pago*, Cadernos do Cade, Brasília, 2019. Disponible en: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-instrumentos-de-pagamento-2019.pdf>.

19. Por otra parte, en 2018, el Bacen y el CADE firmaron el Acto Normativo Conjunto núm. 1 (ANC no. 1), destinado a incrementar la eficacia de ambas instituciones en el análisis de fusiones y prácticas anticompetitivas que implicaban a las instituciones financieras.

20. Los esfuerzos conjuntos de las instituciones (la ley del Bacen, los Acuerdos de Cese y Desistimiento establecidos por el CADE y las acciones de promoción del SEAE) han contribuido a una reducción de las barreras a la entrada y a la emergencia de nuevos participantes, lo que se traduce en una presión competitiva en las empresas imperantes y en una mejora de la competencia en el sector de las tarjetas de pago.

21. Asimismo, cabe señalar el papel que desempeña la innovación en la mejora de la competencia al reducir los costes y aumentar la eficacia. Por ejemplo, la digitalización de los servicios financieros ha llevado a que la banca móvil sea el canal preferido de los servicios financieros en Brasil, ya que, con el tiempo, los servicios tradicionales prestados por los bancos imperantes resultaban mucho más caros que las opciones digitales.

22. Este nuevo entorno fue especialmente favorable para los mercados de pagos y préstamos, ya que las empresas tecnofinancieras habían encontrado nuevas oportunidades de crecimiento en Brasil. En la actualidad, estas empresas resultan cada vez más atractivas para los consumidores que buscan transparencia y servicios que se adapten a sus necesidades. Algunas de las empresas tecnofinancieras que han estado en el punto de mira últimamente son Nubank, Next, Original, GuiaBolso, Stone, Inter, PagSeguro y BeeTech.

23. Por último, junto con el PIX, el nuevo sistema brasileño de pagos instantáneos, el Banco Central de Brasil (Bacen) introdujo recientemente la denominada «banca abierta», que promueve el crecimiento de nuevas empresas tecnofinancieras, reduciendo los costes, aumentando la transparencia y mejorando la competitividad.