

No clasificado

Español - o Inglés

10 September 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
sistemas de pago de bajo valor**

- Documento de base elaborado por el Secretariado de la SIC -

20-22 de septiembre de 2021

Se hace circular el documento adjunto elaborado por el Secretariado de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) como aportación para el debate en la Sesión III "Competencia y sistemas de pago de bajo valor" del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 20-22 de septiembre de 2021, reunión virtual con Zoom.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no deberán atribuirse a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Mas documentación sobre este debate están disponible en: oe.cd/laccf.

Por favor póngase en contacto con 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.

JT03480762

Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia

Sesión III: Competencia y sistemas de pago de bajo valor

– Documento de base de la Superintendencia de Industria y Comercio –

Índice

Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia Sesión III: Competencia y sistemas de pago de bajo valor – Documento de base de la Superintendencia de Industria y Comercio –.....	2
1. Introducción.....	3
2. Nociones relevantes: la lógica económica de los mercados multilaterales y de las tasas de intercambio	4
3. La evolución del sector y los sistemas de pago.....	8
4. Competencia y Sistemas de Pago con tarjeta.....	12
4.1. Competencia	12
4.1.1. Aplicación de las normas de competencia	14
4.1.2. Iniciativas de Abogacía	20
5. Conclusión.....	25
Bibliografía	26

Figures

Figura 1. Esquema de tres partes	5
Figura 2. Esquema de cuatro partes	6

1. Introducción

1. La innovación y la creciente integración de la economía mundial han impulsado el progreso tecnológico y han transformado los sistemas y soluciones de pago en todo el mundo. El rápido crecimiento del comercio electrónico también ha sido decisivo para el desarrollo y la mejora de los sistemas de pago de bajo valor. El desarrollo de estos sistemas ha influenciado positivamente los avances del comercio electrónico, circunstancia que se ha dado de manera bidireccional. Todo lo anterior ha contribuido en gran medida, junto con la innovación y la competencia, a la creación de novedosas dinámicas de mercado, a la llegada de nuevos actores, servicios, y a la evolución y adaptación de la oferta tradicional de sistemas de pago de bajo valor.
2. El desarrollo del panorama de los sistemas de pagos de bajo valor en los países de América Latina y el Caribe es heterogéneo. Algunos de los elementos que influyen en los diferentes niveles de madurez y diversidad de los sistemas de pago de bajo valor en la región son: la penetración bancaria, el acceso a Internet y a los dispositivos móviles, las preferencias de los consumidores y las características culturales, así como las relaciones entre los actores tradicionales y los nuevos actores del mercado. Estos factores también han configurado los marcos legales y regulatorios, y tienen un peso en los diferentes enfoques que las autoridades de competencia, de las diferentes jurisdicciones, han adoptado para abordar los desafíos planteados por las novedosas dinámicas de mercado.
3. La actividad de las autoridades de competencia y los reguladores de todo el mundo muestra que algunos de los retos relativos a los sistemas de pago de bajo valor se centran en la evaluación de los efectos sobre la libre competencia de las nuevas operaciones y sistemas financieros, y en la evaluación de la interacción entre los diferentes grupos de interés en desarrollo, tales como: operadores móviles, las instituciones financieras, los clientes, los comercios y los intermediarios. En este contexto, las autoridades han estudiado los posibles problemas de competencia planteados por la disrupción de FinTech y BigTech en el mercado de la banca minorista y la entrada de proveedores de sistemas de pago alternativos frente a los agentes tradicionales del mercado¹.
4. Una de las cuestiones más destacadas, de tiempo atrás, se refiere al debate respecto de si intervenir la tasa de intercambio es el enfoque más adecuado para superar los problemas de competencia relacionados con esta. No abordar adecuadamente este problema puede generar e incluso reforzar las ineficiencias del mercado de los sistemas de pagos. En el contexto particular de los sistemas de pago con tarjeta, estas ineficiencias pueden traducirse, por ejemplo, en la elevada frecuencia con que los comerciantes recurren a los mecanismos de pago más costosos disponibles en los mercados lo que acaba situándolos en una posición de desventaja.
5. Otros retos están relacionados con el carácter multilateral de los sistemas de pago. Las autoridades han reconocido la dificultad que resulta determinar cuál es la estrategia más adecuada para la definición de mercado, así como la posterior determinación del poder de mercado de un agente concreto dentro de la red. Ambos esfuerzos son cruciales para el resultado de la aplicación de la legislación antimonopolio en este sector.

¹ Se ha explorado la manera en la que el rol de agentes tradicionales de mercado como los bancos les permite tener posiciones ventajosas frente a demás agentes, por ejemplo, a raíz de la confianza ya adquirida que tienen los usuarios, y con ocasión a sus tecnologías de la información y de las comunicaciones. Estos factores les conceden incentivos para invertir en infraestructura electrónica y expandir su alcance (OECD, 2006a).

6. El presente documento analizará la competencia en los sistemas de pago de bajo valor. En primer lugar, se presentarán las nociones relevantes de la lógica económica de mercados multilaterales y tasas de intercambio, con el fin de describir las dinámicas de estos de cara a los sistemas de pago; en segundo lugar, se expondrán los recientes avances tecnológicos y la evolución de los sistemas de pago de bajo valor, y se esbozarán los diferentes métodos de pago que se están viendo reemplazados por las nuevas tecnologías; por último, se ofrecerá un análisis exhaustivo de las dinámicas de competencia y las preocupaciones regulatorias al respecto, mediante la presentación de casos de estudio de aproximaciones *ex-ante* y *ex-post*.

7. El documento refleja principalmente los desafíos que enfrentan las autoridades de competencia en la región de América Latina y el Caribe. Los estudios de caso que se presentan revelan que sus experiencias sobre los sistemas de pago con tarjeta, al igual que las de diferentes autoridades de todo el mundo, están relacionadas en su mayoría con problemas de competencia con las tasas de intercambio, la exclusión del mercado y las prácticas de exclusión. Estos estudios de caso también muestran cómo la región ha tratado estos temas.

2. Nociones relevantes: la lógica económica de los mercados multilaterales y de las tasas de intercambio

8. Los mercados de dos lados² son aquellos en los cuales una firma atiende a dos grupos diferentes e interconectados de consumidores (Brekke, 2017). En algunos casos, la firma es una plataforma permite la interacción entre dos grupos interdependientes de agentes económicos: uno de ellos está conformado por los consumidores de determinado bien o servicio, mientras que el otro está conformado por los oferentes de dicho bien o servicio. En este tipo de mercados, cada grupo determina un lado del mercado y la plataforma, por su parte, asume el rol de intermediador al administrar una red que permite la interacción entre los agentes de cada grupo. Es usual que el propietario de la plataforma fije tasas de acceso a la plataforma en al menos uno de los dos grupos de agentes (Rochet & Tirole, 2006b). El tema central en los mercados de dos lados es la existencia de externalidades de red (positivas o negativas) que se generan dentro y entre los grupos de agentes económicos al momento de vincularse a la plataforma. Por otra parte, estas externalidades juegan un papel importante en la determinación de las tasas de acceso a la plataforma (Bardey *et al*, 2014; Collyer *et al*, 2017).

9. Un caso particular de los mercados de dos lados es el mercado de pago con tarjeta. En este caso, la plataforma conecta a tarjetahabientes con comerciantes con el fin de garantizar que el tarjetahabiente pueda comprar el bien o servicio que vende el comerciante. Bajo este escenario, la externalidad de red suele ser positiva para tarjetahabientes y comerciantes, debido a que, a mayor número de tarjetahabientes, este método de pago será más aceptado por los vendedores de bienes o servicios. A su vez, a mayor número de comerciantes interesados en aceptar este sistema de pago, mayor será el número de consumidores interesados en ser tarjetahabientes. Esta externalidad de red positiva también se debe entender desde el número de transacciones que se realizan a través de la plataforma. En efecto, si el número de transacciones a través de la plataforma se incrementa, cada miembro de cada grupo de agentes económicos estará más incentivado a interactuar a través

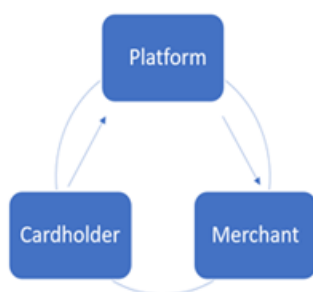
² Se dice que tienen dos lados debido a que la plataforma actúa como intermediaria de dos grupos de demanda interdependientes: comerciantes y consumidores.

de la plataforma, pues tiene certeza que será un sistema de pagos aceptado (Rochet & Tirole, 2006a).

10. Al utilizar esta plataforma, cada uno de los agentes económicos recibe unos beneficios adicionales que hacen que sea un modelo de negocio atractivo. Estos beneficios son diferentes a las externalidades de red antes mencionadas. Por ejemplo, los tarjetahabientes y comerciantes ganan confianza en las transacciones, pueden reducir costos al momento de contabilizar las transacciones, etc.

11. El siguiente esquema muestra la interacción en este mercado de dos lados o esquema de tres partes:

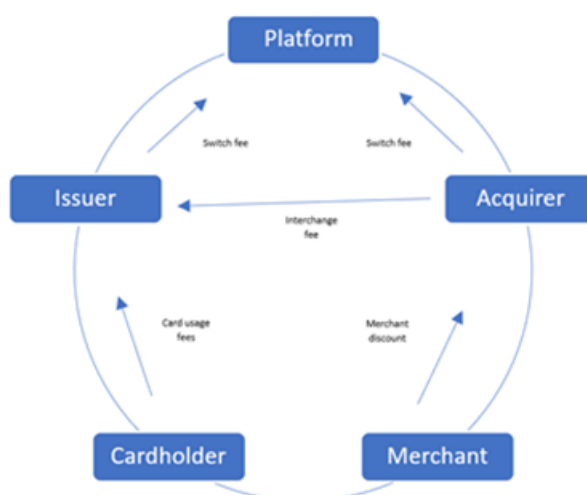
Figura 1. Esquema de tres partes



Fuente: Basado en (Börestam and Schmiedel 2012)

12. La simplificación realizada en el esquema anterior tiene como objetivo ilustrar la función de la plataforma, en la cual se muestra que el tarjetahabiente la utiliza para realizar un pago al comerciante a cambio de un producto o servicio que es ofrecido por este último. Sin embargo, en la práctica el sistema de pagos suele ser más complejo, debido a que el tarjetahabiente tiene su dinero o su crédito en algún banco, y el comerciante tiene vinculada alguna cuenta bancaria al recaudo de los recursos generados en la transacción con el tarjetahabiente. El banco al que pertenece la cuenta o crédito del tarjetahabiente se denomina emisor, y el banco al que pertenece la cuenta del comerciante se denomina adquirente. En este caso, el siguiente sistema más complejo muestra la interacción de los agentes económicos al introducir el sistema de pagos comprendido por emisor, adquirente y la plataforma (Rochet & Tirole, 2006a), también conocido como esquema de cuatro partes.

Figura 2. Esquema de cuatro partes



Fuente: Basado en (Börestam and Schmiedel, 2012)

13. Las flechas del esquema anterior muestran las direcciones en las que se mueven los flujos de tasas que se deben pagar dentro de la red. El emisor cobra al tarjetahabiente una tasa de uso de la tarjeta que le permite usarla como medio de pago y acceder a la red que crea la plataforma. Por su parte, para permitirle pertenecer a la red, el adquirente cobra al comerciante una fracción del valor pagado por el tarjetahabiente. Adicionalmente, tanto el emisor como el adquirente deben pagar unas tasas a la plataforma como administradora de la información que circula en la red (Prager et al 2009). Finalmente, el adquirente debe pagar una tasa de intercambio al emisor por la transferencia de los recursos que respaldan la transacción entre tarjetahabiente y comerciante. En otras palabras, las tasas de intercambio hacen las veces de un mecanismo de equilibrio para que algunos de los costos del emisor sean cubiertos por el adquirente. Sin embargo, en algunas situaciones estas tasas de intercambio pueden presentar un flujo contrario, es decir, que el emisor sea quien paga al adquirente (Börestam and Schmiedel 2012).

14. La determinación de todas estas tasas no depende exclusivamente de los costos marginales de producción de los bienes o servicios y la elasticidad de la demanda de los consumidores, ya que se debe tener en cuenta las externalidades existentes dentro de la red y el poder de mercado³. En general, los beneficios ofrecidos a los consumidores, los costos de adopción de las tecnologías y la estructura de la red son aspectos que juegan un papel fundamental en la determinación de las tasas involucradas a lo largo de la red (McAndrews & Wang, 2006, 2012). Por ejemplo, un incremento en las tasas pagadas por el comerciante podría, en teoría, implicar que descienda la demanda de los servicios de tarjeta por parte de los mercaderes y, a través de la externalidad de red positiva, generar un decrecimiento en la demanda de los servicios de tarjeta por parte de los tarjetahabientes por lo que los precios que fije la plataforma a cada uno de los lados deben tener en cuenta estas externalidades.

³ La medición del poder de mercado en un mercado de dos lados es un desafío para las autoridades. Sin embargo, para calcular este poder de mercado en mercados de dos lados se ha sugerido calcular el poder de mercado en cada uno de los mercados y luego considerar los efectos de externalidad de red, entre otros (Collyer et al, 2017).

15. En efecto, el problema fundamental en un mercado de dos lados es la determinación de las tasas o precios que pagan los agentes económicos que utilizan la plataforma. A este conjunto de precios se le conoce como estructura de precios y depende, entre otras cosas, de las elasticidades precio de la demanda de cada uno de los lados del mercado. Así, el lado cuya elasticidad de demanda sea menor pagará un precio mayor. Específicamente, si la elasticidad precio de la demanda de los mercaderes es menor, entonces ellos serían cargados con un mayor precio en la estructura de precios, llegando inclusive a situaciones en las que el precio sobre los tarjetahabientes sea negativo. Por lo anterior, en estas estructuras de mercado es natural encontrar escenarios en los que se contradicen las conclusiones estándar para un mercado de un lado, es decir, en un mercado de dos lados podemos encontrar que el margen de ganancia no esté relacionado con el poder de mercado, que aparezcan precios negativos o que mayor competencia no mejore el bienestar social.

16. Aunado a lo anterior, surge el interrogante sobre la medición de la eficiencia en la estructura de precios fijada en el mercado. En general, se dice que una estructura de precios es eficiente siempre que maximiza el beneficio agregado de todos los agentes involucrados en el esquema de la plataforma. Sin embargo, los precios cobrados por el proveedor de las tarjetas pueden diferir del óptimo social, es decir, el bienestar de los comerciantes y consumidores no se maximiza. Adicionalmente, el poder de mercado sobre uno o ambos lados del mercado puede permitirle a dicho proveedor extraer rentas, es decir, fijar precios sobre los consumidores por encima del nivel competitivo⁴ (Börestam & Schmiedel, 2012). Por otra parte, no existe certeza teórica sobre las implicaciones de existencia de poder de mercado o poder de negociación por parte de los emisores y adquirientes sobre la determinación de la tasa de intercambio. Es así como, además del punto controversial entre los economistas sobre la medición de bienestar en mercados de dos lados, deben agregarse las distorsiones derivadas del poder de negociación al momento de evaluar la eficiencia de las tasas de intercambio fijadas en un mercado particular.

17. Sobre estos desafíos en la determinación de medidas de bienestar no existe un consenso entre economistas y hacedores de política y, con ello, no hay consenso sobre cuál sería una estructura eficiente de precios tarifas en una red como la presentada (Chakravorti, 2010). En otras palabras, no hay certeza de si las tasas que se cobran son o no eficientes y, además, si las regulaciones de las tasas (especialmente las tasas de intercambio) son pertinentes. Esto último plantea desafíos a los reguladores de estos mercados y, en especial, a las agencias de competencia para adelantar sus actuaciones administrativas.

⁴ El poder de mercado también está determinado por las barreras a la entrada y el poder de negociación de las partes. Por ejemplo, los costos de cambio (*switching costs*) en un mercado de dos lados pueden crear barreras a la entrada las cuales podrían permitir a la plataforma consolidar su poder de mercado cuando tiene la ventaja de la primera firma en entrar al mercado (Collyer *et al*, 2017).

3. La evolución del sector y los sistemas de pago

18. El progreso tecnológico ha permitido la transformación en los sistemas de pago: ha permitido la aparición de nuevos métodos transaccionales e incluso nuevos tipos de monedas. La tecnología es una de las impulsoras⁵ de dichos cambios, junto con la transición hacia una economía global intensiva en conocimiento. En este último escenario, la sociedad, que cada vez se encuentra más diversificada, ha puesto de relieve la importancia del acceso equitativo a los nuevos sistemas de pago. Lo anterior, ha permitido el surgimiento de nuevas firmas con nuevos sistemas de pago. Después de todo, el progreso tecnológico no ha sido un componente aislado, por el contrario, se trata de un fenómeno transversal a la convergencia de la integración global impulsada por un común denominador a lo largo del eslabonamiento: la innovación (Miller *et al.*, 2002).

19. Bajo este contexto, los pagos P2P (Peer-to-Peer/Person-to-Person) y pagos con dispositivos móviles emergieron como alternativas a las estructuras de pago con tarjeta crédito/débito. Los pagos P2P han tenido un creciente nicho de mercado, con PayPal liderando desde sus inicios. Por su parte, los pagos con dispositivos móviles han sido igualmente exitosos, aunque en sus inicios enfrentó los desafíos asociados a la infraestructura de seguridad *end-to-end* inalámbrica, complejidad que estaba sujeta a la generación tecnológica del momento (Tumin, 2002). Asimismo, a mediados de la primera década del siglo XXI hubo un auge en el comercio electrónico B2C con tasas de crecimiento superiores al 25% por año. Estas dinámicas posibilitaron una mayor participación de las tarjetas de crédito en el *e-commerce*⁶, las cuales han afrontado desde la fecha el surgimiento de otros medios de pago electrónicos con potencial sustitución, como la tarjeta débito, los servicios intermediarios (como el P2P), los sistemas de pagos de dispositivos móviles y las monedas electrónicas (OECD, 2006a).

20. El despegue en los sistemas de pago online a inicios del siglo XXI llegó al punto en el que cerca de una tercera parte de los nuevos esquemas de pago eran atribuibles a transacciones llevadas a cabo en el marco de plataformas móviles en países miembros de la OECD (OECD, 2006a). Estas nuevas dinámicas estuvieron acompañadas de adaptaciones heterogéneas en dichos países. Por ejemplo, se observó una alta dinámica en países nórdicos, Australia y Nueva Zelanda, en contraste con el bajo volumen de pagos en línea con alto crecimiento del *e-commerce* en Japón y en Alemania. Esto no es diferente a la experiencia en América Latina y el Caribe, en la cual la baja dinámica se atribuye al acceso limitado a servicios de pago minorista y sus altos costos, lo que implica una baja competencia entre instituciones financieras, lo que está relacionado con una limitada compatibilidad con diferentes soluciones de pago. Por ejemplo, existe un conjunto de factores que dificultan el acceso a estos nuevos esquemas de pago, como la baja alfabetización financiera, la alta informalidad y los bajos niveles de ingresos (Alfonso, Tombini, & Zampolli, 2020).

⁵ Otro factor determinante es el rol del Gobierno, puesto que la inclusión financiera permite corregir fallas de mercado, además de que tiene impacto sobre la construcción institucional en el largo plazo. Un acceso equitativo a mercados financieros podría ser una política de gobierno, toda vez que los agentes puedan tomar ventaja de las oportunidades de negocio (Demirgüç-Kunt, Beck, and Honohan 2008).

⁶ En lo que respecta al comercio electrónico o *e-commerce*, el tratamiento de la privacidad es un asunto complejo, puesto que algunos medios exigieron información personal para completar la transacción (Ackerman, 1999). No obstante, debido a que el asunto en cuestión tiene una incidencia en la confianza del consumidor al momento de realizar una transacción, las compañías han aprendido sobre dicha necesidad, lo que ha resultado en la búsqueda de métodos para disminuir los requerimientos de información privada del consumidor, lo cual tendría el efecto de incrementar la confianza en el consumidor (Van Dyke et al. 2007).

21. No obstante, pese al despegue en mención, las expectativas iniciales que resultaron del impulso procedente del internet parecieron ser más altas que lo ofrecido por la realidad. Esta no correspondencia obedeció a las barreras a las transacciones B2C, las cuales eran: i. dificultades asociadas a los pagos, ii. asimetrías de información de cara a la reputación de los vendedores o la entrega del producto, y iii. bajo interés inicial de los consumidores. Es decir, las barreras se basaron en confianza y en seguridad, elementos relevantes, ante la existencia de, por lo menos, tres tendencias clave. La primera alude al cambio en la estructura de la producción (*output structure*), en el que el sector terciario ganaba cada vez más peso frente a los sectores primario y secundario. Por su parte, la segunda tendencia concierne a la globalización. Y, finalmente, la tercera tendencia se refiere a los avances de las tecnologías de la información, toda vez que estas son determinadas por las generaciones de las computadoras, las telecomunicaciones, y los productos y servicios asociados (OECD, 2006a; Goldfinger, 2002).

22. Las tendencias anteriores reforzaron las trayectorias de los pagos móviles y en línea, lo que sentó las bases del rumbo que tomarían estos pagos posteriores a la primera década del siglo XXI, lo cual se manifestó en nuevos usos y en la digitalización de los sistemas de pago. Con esto se consolidó aún más el *e-commerce*, así como también los medios de pago online y los medios de pago móviles. Estos últimos incluyen los pagos sin contacto y los pagos móviles remotos por SMS o por WAP (*Wireless Application Protocol*). Así, nuevos agentes entraron al mercado a desempeñar el rol de Proveedores de Servicios de Pago (*Payment Service Providers - PSP*) frente participantes tradicionales como los bancos, las redes de tarjetas y los procesadores de pago. Estos nuevos competidores recibieron el nombre de Proveedores de Pagos Alternativos (*Alternative Payment Providers - APP*), los cuales se dividían en virtud de sus servicios: (i) los servicios de pago en línea, como Amazon Payments, Google Checkout, etc.; y (ii) los Operadores de Red Móvil (*Mobile Network Operators - MNO*) bajo sus propios modelos de negocio. Es claro que las interacciones con los APP llevaron a menores costos para los comerciantes, un incremento en la seguridad y en la portabilidad, nuevas alternativas de obtener dinero, entre otros aspectos (OECD, 2012, Autorité de la concurrence, 2021)⁷.

23. Lo anterior llevó a un constante cambio en la dinámica del mercado, lo cual se ha manifestado en dos elementos principales: (i) la entrada de nuevos operadores en el sector y (ii) la adaptación de los grupos de instituciones financieras a la nueva realidad. En relación con el primero, se ha apreciado cómo los APP han correspondido a lo que en la actualidad se conoce como *FinTech*, y a las *BigTech*, entre las cuales se resaltan Amazon, Google, Apple y Facebook. Por su parte, en relación con el segundo, las instituciones financieras tradicionales se han visto obligadas a llegar a acuerdos de cooperación o asociación con los APP y llevar a cabo proyectos de inversión en I + D (Inversión y desarrollo). De este modo, se ha apreciado una inversión de capital en *FinTech*, como también la celebración de acuerdos en los cuales se han propuesto servicios, tales como: soluciones a pagos seguros, plataformas de pago, infraestructura de pago para el *e-commerce*, desarrollo de APIs (*Application Programming Interface*), transferencia de dinero P2P, etc. (Autorité de la concurrence, 2021).

⁷ Por ejemplo, *Telecargas* es un servicio financiero que permite a personas de Argentina realizar compras electrónicas a través de transacciones en línea sin requerir de un banco. En Brasil, *Moneyclip* permite el acceso a transferencias electrónicas y servicios de tarjeta sin la necesidad de una cuenta bancaria (Mancini, 2016).

24. Ahora bien, aun cuando la evolución ha mostrado una trayectoria marcada por tendencias, existen otros elementos subyacentes asociados a las características de los nuevos sistemas de pago, que permiten comprender las razones que hay detrás de la robustez de los cambios. De este modo, los sistemas de pago en cuestión son relevantes porque reducen el costo de dinero en materia de compensación y liquidación, como también en lo referido al fraude y riesgo. Además, reducen la exposición, el riesgo y el costo en los instrumentos de papel, sin dejar de lado la conveniencia, comodidad y seguridad que otorgan. Asimismo, se tienden a generar transacciones en menor tiempo, como las de liquidación digital al portador (Tumin, 2002). Por consiguiente, la relevancia de los nuevos sistemas de pago no es inherente al conjunto, sino a los elementos de éste y a las interacciones resultantes. Por ejemplo, las tarjetas de pago no son pertinentes por la tecnología en sí, sino porque reducen los costos de transacción, promueven el desarrollo de la marca, y propician la lealtad del consumidor. Así también se puede ilustrar el caso de los sistemas de pago minorista, pues reconociendo que los minoristas deben asumir las cuotas de las tarjetas de pago (presión en los precios) y la agresiva competencia en el mercado, toman ventaja de las nuevas tecnologías para sistemas de pago con menores costos (Tumin, 2002)⁸.

25. Adicionalmente, en atención a la naturaleza del instrumento, los sistemas de pago pueden dividirse en dos: (i) los que se basan en la contabilidad, como las tarjetas de pago, los pagos móviles y los sistemas de contabilidad telefónica; y (ii) los de moneda electrónica, tales como sistemas de tarjeta inteligente y sistemas de dinero en línea. En estos últimos se encuentran los siguientes: Servicios de intermediación (como PayPal), mecanismos automatizados para pagos de facturas, billeteras en línea, sistemas de moneda electrónica y pagos por Internet basados en banca en línea. Por otro lado, los sistemas de pago más modernos se estructuran sobre los siguientes pilares: aplicabilidad, facilidad de obtención, confiabilidad y facilidad de uso, costo, seguridad, responsabilidad y anonimato (OECD, 2006a; OECD, 2012a).

26. Dadas las circunstancias, se tiene una industria de pago con efectos de red cuya naturaleza *online* ha añadido una mayor complejidad al Mercado de Dos Lados discutido en la sección anterior. Por una parte, las partes interesadas no sólo se circunscriben a los bancos, las compañías de tarjetas, los proveedores y nuevos jugadores de servicios financieros, sino también a las asociaciones gremiales, organizaciones de estandarización y los gobiernos. Asimismo, en la industria se han desagregado los servicios financieros, lo que se ha traducido en figuras intermediadoras encargadas no sólo de la autorización del pago, sino del registro, la facturación, la plataforma sobre la cual se realiza el pago, e incluso, el ajuste del precio. Adicionalmente, las nuevas instituciones han ganado participación dentro de la intermediación sin ser instituciones propiamente financieras (OECD, 2006a).

27. Bajo esta misma idea, han surgido nuevos roles y tendencias dentro de la industria. Por ejemplo, los bancos, como entidades financieras, han empleado las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) e internet para el desarrollo de servicios de banca en línea sin dejar de lado los pagos en el punto de venta. Otra ilustración es el rol de las nuevas instituciones (como los APP), los cuales han estado detrás de las soluciones de pago más innovadoras, generando efectos en las redes de este tipo de mercado. En este sentido las nuevas instituciones han ganado participación dentro del ejercicio de intermediación financiera, aun no siendo instituciones de dicha índole, lo que ha creado espacios de confrontación y cooperación entre instituciones (OECD, 2006a).

⁸ Los nuevos sistemas de pago también son relevantes en el recaudo fiscal. Las crecientes ventas en línea han modificado el rol de las plataformas digitales como herramienta de recaudo del IVA de estas ventas (OECD, 2019).

28. Lo anterior plantea una serie de desafíos de cara al desarrollo de los nuevos mercados, tanto desde la oferta como desde la demanda. Por parte de la oferta: (i) los PSP y los APP están sujetos a las redes establecidas, razón por la que hay efectos de red; (ii) la infraestructura de largo plazo que se requiere para el desarrollo de estos sistemas necesita de altas inversiones, motivo por el que el costo de despliegue influye en la movilidad de los usuarios; (iii) la interoperabilidad de los métodos y la estandarización permiten altos niveles de despegue; y (iv) el desarrollo de nuevos sistemas de pago y la entrada de nuevas instituciones están determinados por diversos aspectos, entre ellos el marco legal, lo que impone desafíos a las autoridades de regulación. (OECD, 2006a).

29. Ahora bien, desde la demanda se resaltan los siguientes desafíos: (i) la existencia de una heterogeneidad entre la oferta de productos en línea o en punto de venta, que se ve influenciada por los incentivos que ofrecen los sistemas de pago a los comerciantes y que ha posibilitado que estos opten por ciertos medios de pago; y (ii) la necesidad de elementos tales como la seguridad, la confianza y las alternativas de pago, aspectos que determinan la elección del consumidor en relación con el medio de pago (OECD, 2006a, Tumin, 2002).

30. Esto impone retos en la forma de intervención por parte de las autoridades regulatorias y de competencia. Por ejemplo, la existencia de los APP cuya naturaleza no financiera no le impide competir en un mismo mercado con los PSP (OECD, 2006a). Adicionalmente, en la industria financiera han surgido nuevos servicios ajenos a lo que convencionalmente las autoridades han regulado, razón por la que el regulador ha propiciado escenarios encaminados a reconocer las nuevas dinámicas del mercado. Un ejemplo de estos instrumentos es el *sandbox* regulatorio, el cual es un espacio de experimentación regulatoria que permite evaluar el desempeño de innovaciones, como las *Fintech* aplicadas a sistemas de pago, moneda digital, y plataformas financieras y de inversión (Allen, 2019). El sector financiero tiene un impacto sobre las economías de mercado, lo que impone también unos desafíos. Algunas consecuencias positivas de este impacto son: la posibilidad de transacciones económicas, la canalización de ahorros, y la facilidad del acceso al financiamiento de las empresas. Este sector, y en particular la forma en que ha ido evolucionando el uso de productos y servicios bancarios, así como la capacidad de acceder a los pagos con tarjeta, ha llamado la atención de las autoridades de competencia, lo que ha motivado la elaboración de estudios de mercado⁹ y la identificación de cuestiones, tales como: los niveles de uso, los principales productos crediticios, los niveles de concentración de mercado, y la formulación de algunas conclusiones y recomendaciones¹⁰.

⁹ La OECD reconoció en su reporte de 2015 “Competition and Market Studies in Latin America” que, por medio de los estudios económicos, las autoridades de competencia pueden contribuir en el mejor desempeño de los mercados, particularmente cuando los obstáculos y distorsiones a la competencia no son causados por infracciones a las normas o leyes de competencia. Las autoridades de competencia usan con frecuencia este instrumento para monitorear los mercados e informar a los Gobiernos de los problemas identificados, y así recomendar espacios de mejora. Así también puede emplearse como herramienta para priorizar las actividades de abogacía de la competencia e incluso, las actividades de cumplimiento.

¹⁰ Se destaca el caso colombiano, en el cual la Superintendencia de Industria y Comercio realizó una serie de reportes dirigidos al Congreso de la República sobre el uso de tarjetas de débito y crédito en actividades comerciales. Con esto, logró identificar los participantes del mercado, la cobertura financiera a nivel regional, los niveles de uso y los principales productos crediticios en el país. Para más información: <https://www.sic.gov.co/estudios-remitidos-al-congreso-de-la-republica>.

31. En definitiva, el progreso tecnológico y los sistemas de pago no pueden analizarse de manera independiente. Tampoco es correcto abordar los sistemas de pago como un elemento aislado de los fenómenos sociales y económicos, toda vez que estos determinan las transiciones a nuevos entornos sobre los cuales los sistemas de pago se desenvuelven. Por fuera de estos elementos, las autoridades se enfrentan a desafíos inherentes al mercado, que posiblemente se traduzcan en discusiones estructurales sobre los marcos ya establecidos, sean legales, económicos o sociales¹¹.

4. Competencia y Sistemas de Pago con tarjeta

32. El cierre de la sección anterior dejaba como sugerencia un análisis comprensivo de los sistemas de pago, más aún cuando reconocer los diversos efectos de los elementos integradores (emergentes o no de dichos sistemas) permite la identificación de las ineficiencias producidas. Estas ineficiencias, llamadas fallas de mercado, han sido abordadas por las autoridades de competencia y de regulación. Lo que respecta a la forma de intervención, la experiencia ha dejado algunas enseñanzas, como también nuevos desafíos con preguntas adicionales. De este modo, en esta sección se discuten las problemáticas y algunas ilustraciones de aquellas intervenciones, discusión que ha sido dividida en dos partes: la primera trata de las medidas empleadas en materia de competencia, mientras la segunda trata de las medidas utilizadas en regulación.

4.1. Competencia

33. El progreso tecnológico ha facilitado el surgimiento de sistemas de pago no monetarios. Esto ha posibilitado transacciones que no existirían en un escenario alternativo, lo cual ha sido una ventaja, aunque con un costo implícito: la libre competencia de dichos sistemas ha implicado la existencia de incentivos que llevan a consumidores emplear sistemas de pago más costosos¹². Lo anterior significa que los comerciantes afrontan unos costos relativamente más altos que los beneficios percibidos por la compra, y como éstos

¹¹ La inclusión financiera sigue siendo un desafío crítico en la región de América Latina y el Caribe para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico más inclusivo. Según datos de la Encuesta Findex, en 2017 solo el 54% de la población adulta de la región tenía acceso a una cuenta bancaria, lo que representa una gran oportunidad para el sector Fintech dada su capacidad para llevar servicios financieros a través de tecnología a una parte de la población que hasta ahora no ha sido adecuadamente atendida por los servicios financieros tradicionales y que puede contribuir a los procesos de formalidad y uso.

Los resultados obtenidos en la encuesta realizada a empresas Fintech para el Informe América Latina 2018 son una gran muestra de dicha oportunidad: crecimiento y consolidación con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cuando se les preguntó sobre el principal mercado al que dirigen su producto o servicio, el 46% de los startups afirmaron que dirigen sus soluciones al mercado de consumo y pymes sub-bancarizadas o no bancarizadas. Específicamente, el 19% está dirigido a pymes sub-bancarizadas o no bancarizadas, mientras que el 27% restante está dirigido a consumidores sub-bancarizados o no bancarizados.

En Colombia, a fines de 2019, ocho millones de colombianos utilizaban más o menos once plataformas que ofrecen los bancos y empresas financieras o Fintech para realizar transacciones. La principal ventaja era lo fácil que era conseguir uno, sin el papeleo de los bancos y con un coste de uso mínimo. Sumado a un lenguaje fácil de entender para el usuario y que establece una explicación completa de las funcionalidades de la aplicación. Entre los que tienen mayor número de usuarios se encuentran Nequi, Daviplata, PayPal, BBVA wallet y Mercado Pago.

¹² Es más probable que los consumidores elijan las tarjetas de pago que ofrecen más recompensas, que son más caras para los comerciantes. Esto produce una presión al alza sobre los costos comerciales, porque la tarifa del comerciante depende de la tarifa de intercambio, que es establecida por la asociación de tarjetas y explica las recompensas antes mencionadas (Rysman, 2009).

no pueden trasladar dicho costo al precio que asumen los consumidores, se genera una ineficiencia; una falla de mercado (OECD, 2006b; OECD, 2012b).

34. Adicionalmente, hay ciertas reglas de la red de tarjeta (conocidas como *card network rules*) que conllevan a una discriminación en precios que se traduce en un mayor poder de negociación por parte de las redes de tarjetas con respecto a los comerciantes, cuyos tipos de márgenes condicionan los cargos cobrados (ej. Los hoteles tienen un margen más alto que los supermercados). Estas reglas limitan el poder de negociación de los comerciantes, por lo que aunado al no traslado de dicho problema al consumidor, hacen de la falla de mercado un problema más complejo de comprender y de abordar (OECD, 2006b).

35. La primera de estas reglas es la “obligación de aceptar todas las tarjetas” o *honour-all-cards*, la cual establece que toda tarjeta de una determinada marca debe ser aceptada por el comerciante si al menos una de dicha marca fue aceptada con anterioridad. La segunda regla es la de “no conducción” o *no-steering rule*, la cual no permite que los comerciantes puedan expresar su preferencia de elegir una forma de pago sobre otra en aras de optar por la que tenga una menor cuota de comerciante. La tercera regla es la de “no recargo” o *no-surcharge rule*, que no permite que los comerciantes cobren precios más altos a los consumidores con cierto medio de pago. La cuarta regla se conoce como “regla de no descuento” o *no-discount rule*, la cual prohíbe que los comerciantes realicen descuentos según la forma de pago del consumidor. Es importante mencionar que, si bien las reglas anteriores han sido consideradas como restricciones para el comportamiento de los participantes dentro del mercado, eliminarlas puede llevar a consecuencias no deseadas (OECD, 2006b; OECD, 2012b).

36. Estas reglas también pueden tener un efecto distributivo, ya que tienen un impacto proporcionalmente mayor en los hogares de bajos ingresos. En promedio, los consumidores con mecanismos de pago menos costosos tienen ingresos más bajos que aquellos con mecanismos de pago más costosos¹³ y, aun así, los primeros pagan un precio relativo más alto que los segundos. Esto sucede porque el uso de mecanismos de pago más costosos no se traslada al precio pagado por el consumidor, por lo que los usuarios de estos mecanismos pagan un precio menor al que tendrían que pagar si este costo fuera transferido. Esto es asumido por los usuarios de mecanismos de pago menos costosos, por lo que puede entenderse como un “subsidio” que va en contra de una adecuada distribución del ingreso (OCDE, 2006b).

37. Este “subsidio” en pagos con tarjeta emplea la tasa de intercambio como medio de pago, lo que incentiva a los usuarios de crédito a utilizarlos frente a otras alternativas, es decir, sustituyendo efectivo, cheques o tarjetas de débito. Esta falla del mercado se basa en la libre elección del titular de la tarjeta de optar por el mecanismo de pago de su preferencia, lo que lo coloca en una ventaja sobre el comerciante que, debido a la regla de no dirección, la regla de no recargo y regla de no descuento, no puede negarse a recibir dicho mecanismo de pago.

38. Con base en lo anterior, parecería que las soluciones estructurales con efectos a largo plazo serían las más apropiadas para resolver estas fallas de mercado. Estas soluciones podrían basarse en cambios tecnológicos, trayendo no solo nuevas interacciones entre las partes a los sistemas de pago, sino también nuevos productos, ya sea de APP o de PSP tradicionales. Estas soluciones estructurales imponen desafíos adicionales que podrían implicar el establecimiento de nuevas reglas de juego dentro del mercado. Algunos de estos desafíos pueden ser los límites sobre los tipos de contrato de asociación o cualquier otro

¹³ Un estudio de Colombia sugirió que, si un hogar pertenece al quintil de riqueza más alto, esta condición aumenta la probabilidad de ser usuario de crédito. Los autores encontraron que más del 75% de los titulares de tarjetas de crédito pertenecen al quintil de mayores ingresos (Murcia Pabón, 2007).

tipo de negociación conjunta que las APP puedan tener con los PSP tradicionales, así como si los incentivos de las APP son similares a los presentados por los PSP tradicionales (OCDE, 2006b).

39. Por último, cabe señalar que el trabajo de las autoridades de competencia no debe ser el mismo que el de las autoridades reguladoras. Esto se debe a que sus mecanismos de acción se basan en la aplicación de las normas de competencia y la abogacía de la competencia, los cuales son dos temas que se analizan a continuación. Así, intervenir en tales fallas de mercado no siempre debería ser a través de la regulación de la tasa de intercambio en el caso de pagos con tarjeta, ya que restricciones o ajustes en su valor, como en cualquier otro cargo, implicarían lidiar con casos de precios, que pueden estar más cerca de medidas de carácter regulatorio. Dicho esto, esta sección cubrirá los acuerdos anticompetitivos en dos grupos de casos: el primero está relacionado con la aplicación de las normas de competencia y el segundo está relacionado con la abogacía de la competencia.

4.1.1. Aplicación de las normas de competencia

40. Debido a la existencia de arreglos o comportamientos anticompetitivos que impactan directamente al consumidor, las autoridades de competencia han tenido que recurrir a la aplicación de las normas de competencia (en inglés, *competition enforcement*) para la identificación, detención y disuasión de estas prácticas. Para lograr esto, las autoridades requieren de una definición del mercado relevante afectado, y dicha labor exige la determinación de características de la industria. No obstante, la definición de mercado en los Sistemas de Pago trae un gran desafío, pues sus sectores poseen múltiples mercados con plataformas multilaterales o de múltiples lados, lo que tiene como consecuencia comportamientos y arreglos anticompetitivos que tienen un impacto distinto a los de un mercado de un solo lado debido a la existencia de conexiones entre ambos lados del mercado (OECD, 2012b).

41. Con este preámbulo, en esta sección se discuten algunos casos asociados a la aplicación de las normas de competencia en sistemas de pagos. En esta discusión se tratan los desafíos y las formas de intervención de las autoridades.

Adquisición y acuerdos de tasas de intercambio

42. El papel y la importancia de la Tasa de Intercambio Multilateral (proveniente de *Multilateral Interchange Fee - MIF*), la cual es, esencialmente, un convenio colectivo sobre precios (OCDE, 2006b)), está siendo debatido por las autoridades. Algunas autoridades han concluido que establecer MIF para sistemas de pago de cuatro partes podría violar la ley de competencia. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que es más probable que se utilicen los MIF si existen algunos problemas en el sistema de pago, como una barrera para la emisión de nuevas tarjetas o sistema de pago. De ahí que no haya consenso sobre la bondad del MIF en un sistema de pagos. Dicho esto, en esta sección discutimos dos casos que giran en torno a los MIF, también denominados IPF (por *Interbank Payment Fee* o el Cargo por Pago Interbancario).

Caso 1. Hungría

43. Este caso fue presentado por la Autoridad de Competencia de Hungría (GVH), contra Visa, MasterCard International y siete bancos. El problema identificado por GVH fue una distorsión de la competencia entre los adquirentes y los sistemas de tarjetas de pago, en la que se vio afectado el nivel de los cargos por servicios comerciales. Esta distorsión se debió a una práctica anticompetitiva por parte de los bancos que acordaron uniformemente un nivel de Tasa de Intercambio, facilitado por Visa y MasterCard International, que participaron en el acuerdo que violó la Ley de Competencia.

44. La autoridad en cuestión investigó e impuso multas de más de USD 3,18 millones a VISA, MASTERCARD y siete instituciones financieras húngaras. Como resultado, la práctica se detuvo efectivamente y, al 30 de julio de 2008, el nivel de las Tarifas de intercambio era diferente al nivel establecido en el acuerdo. La intervención oportuna de la autoridad contribuyó al desarrollo del mercado (Gazdasági Versenyhivatal, 2009).

Caso 2. Francia

45. Con el fin de reducir una parte importante de la IBF (Inter-bank Fee o la PF mencionada con anterioridad) para las transacciones con tarjetas de pago "CB", la *Autorité de la Concurrence* decidió hacer cumplir los compromisos del procedimiento negociado con el *Groupe des Cartes Bancaires* (GIE CB), en virtud de que estaban vinculados los miembros del grupo en cuestión, que está compuesto por los principales bancos de Francia. Dado que el establecimiento conjunto de IBF por parte del *Groupe des Cartes Bancaires* podría tener efectos anticompetitivos, la autoridad antes mencionada decidió evaluar en 2010 si las comisiones cobradas por las transacciones con cheques pueden o no estar justificadas. Sin embargo, al final de la evaluación, la autoridad no encontró justificación para los honorarios cobrados en el transcurso de la transición al procesamiento de cheques desmaterializados e impuso múltiples multas a diferentes instituciones financieras por valor de 384,9 millones de euros (*Autorité de la Concurrence*, 2011).

Caso 3. Colombia

46. Las partes en este caso incluyen a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria (Asociación Gremial de Instituciones Financieras) -Credibanco-, Redeban Multicolor S.A. y los bancos que forman parte de los Comités de Tasas de Intercambio Interbancario (TII) de Visa y MasterCard. El problema identificado estaba relacionado con la fijación conjunta de la Tasa de Intercambio Interbancario (TII) (la tasa de intercambio en el caso colombiano) por parte de los comités de Visa y MasterCard. Los acuerdos alcanzados entre estos comités implicaron una conducta anticompetitiva, ya que dichos honorarios deben ser regulados por la autoridad competente. En consecuencia, se inició una investigación bajo la Resolución 26255 de 2011 de la Superintendencia de Industria y Comercio, con el objetivo de determinar la existencia de un TII pactado entre los bancos (Superintendencia de Industria y Comercio, 2011).

47. Las partes investigadas presentaron una garantía para suspender y modificar cualquier conducta que originara la investigación en la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de Colombia, y además se comprometieron a participar e implementar un sistema que pudiera determinar las TII, conocido como el modelo REMI, un modelo que no violaría la libre competencia. Este sistema es un mecanismo de remuneración del banco emisor que funciona como un voto entre los establecimientos de crédito y consiste en el cálculo del TII para cada segmento en términos de la mediana, cuyo conjunto de tasas se alimenta de las propuestas realizadas por los establecimientos de crédito. (Superintendencia

de Industria y Comercio, 2012). La investigación se cerró poco después en virtud de la Resolución 40478 de 2012.

Restricciones a la competencia en el mercado de uso general: redes y servicios de tarjetas (acuerdos de exclusividad)

48. La existencia de reglas de red de tarjetas se discutió previamente. En el siguiente apartado abordaremos otro tipo de reglas llamadas reglas de exclusión, que son limitaciones o prohibiciones a los bancos en la emisión de tarjetas que no pertenecen a determinadas marcas. Es evidente que esta práctica limita la oferta de algunas tarjetas de marca, además de restringir el acceso a las posibilidades que puedan tener los tarjetahabientes a la hora de seleccionarlas. Esto puede generar ineficiencias en el mercado, además de tener un impacto directo en el consumidor final, quien está sujeto a las redes de tarjetas dominantes, como también en los comerciantes, los cuales están limitados por la existencia de otras reglas de redes de tarjetas que les impiden tener poder de negociación.

Caso 4. Estados Unidos

49. Las tarjetas de uso general Visa y MasterCard, las más grandes del mercado estadounidense, con una participación de mercado combinada superior al 75%, recurrieron a una práctica anticompetitiva en la que, aprovechando su posición, impusieron reglas y políticas que prohibían a sus bancos miembros celebrar acuerdos con otras redes de tarjetas, como American Express y Discover / Novus. Esta práctica anticompetitiva consistió en la restricción del poder de negociación de los bancos miembros de las redes de tarjetas Visa y MasterCard, entre los cuales podían compartir bancos miembros. Como resultado, las redes de tarjetas más pequeñas se vieron afectadas, ya que las reglas de exclusión restringieron la competencia, lo que no permitió que American Express y Discover / Novus se asociaran con los bancos. Como resultado, la conducta anticompetitiva fue demandada en el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York. Uno de los aportes de este caso fue la creación de un precedente contra las reglas de exclusión (U.S. Department of Justice, 1998).

Caso 5. Brasil

50. En cuanto a las prácticas antimonopolio en el mercado de instrumentos de pago, seis de los procesos del CADE (Consejo Administrativo de Defensa Económica o Conselho Administrativo de Defesa Econômica) estaban relacionados con acuerdos de exclusividad. De un total de 14 investigaciones de conductas anticompetitivas entre 1995 y 2019, alrededor del 43% (seis casos) se referían a este tipo de práctica restrictiva. Uno de estos casos se encuentra a continuación en los siguientes párrafos.

51. En 2007, la firma de vales de comida Sodexo presentó una denuncia ante la ex Secretaría de Derecho Económico (SDE), que derivó en una investigación por reclamos de acuerdos de exclusividad. Tras el establecimiento de la empresa Companhia Brasileira de Soluções e Serviços (CBSS) en 2004, y después de que se iniciaran los Procedimientos Administrativos No. 08012.002096 / 2007-06 en 2007, Sodexo alegó que los demandados en cuestión hicieron acuerdos vinculados y operaron exclusivamente con una otro. La base de la denuncia fue que de 2006 a 2008 el banco Nossa Caixa (parte de la empresa conjunta CBSS) solo emitió vales de la marca de tarjeta Visa Vale. En vista del caso, sin embargo, el ponente entendió que no existía evidencia de que la exclusividad de Nossa Caixa pudiera perjudicar la competencia, considerando la baja cuota de mercado del banco. Además, en lo que respecta a las ventas vinculadas, el ponente aplicó el principio *in dubio pro reo*; en consecuencia, el caso fue desestimado en 2015.

52. Hasta 2010, la relación de exclusividad entre los bancos adquirentes y las asociaciones de tarjetas definió la dinámica de la industria de los instrumentos de pago. Así, en línea con los temas de competencia de este mercado enumerados en un comunicado del Banco Central de Brasil, en 2009 la SDE inició otras dos investigaciones. La primera, el Procedimiento Administrativo No. 08012.004089 / 2009-01, consideró un posible abuso de poder económico por parte de la adquirente Redecard (actualmente denominada Rede), que impuso varias obligaciones contractuales a sus facilitadores de pago. Entre las obligaciones, las transacciones realizadas a través de facilitadores de pago deben liquidarse necesariamente a través del sistema Redecard. Además, los facilitadores estaban obligados a proporcionar información sensible sobre sus clientes a Redecard. De este modo, debido a los daños potenciales que las obligaciones podrían causar a los facilitadores de pago, la SDE impuso un remedio provisional a Redecard, prohibiendo al adquirente continuar con tales prácticas. Si bien Redecard presentó un recurso de apelación ante el CADE, la agencia antimonopolio decidió mantener el recurso provisional en su totalidad.

53. Finalmente, en 2014, Redecard firmó un Acuerdo de Cesación y Desistimiento con el CADE, comprometiéndose a no repetir prácticas potencialmente perjudiciales para la competencia, y pagó un monto total de BRL 7,45 millones como contribución financiera.

Problemas relacionados con las tasas de descuento para comerciantes

54. En esta sección presentaremos casos relacionados con asuntos de competencia al momento de fijar tasas de descuento comercial y en el establecimiento de reglas que puedan afectar las estrategias de las empresas, todo esto relacionado con los incentivos y la promoción de la competencia entre sistemas de pago de bajo valor, y su vínculo con la tecnología y la innovación. Cabe señalar que este último par podría ser una posible solución estructural a las fallas del mercado en el sistema de pagos, ya que conlleva el cambio tecnológico, la llegada de nuevos productos y la dinámica del mercado. Sin embargo, esto implica nuevos desafíos tanto para las autoridades reguladoras como para las de competencia, porque podrían surgir incentivos para empresas de pago, empresas conjuntas de adquisición u otras empresas de negociación.

Caso 6. Estados Unidos

55. Las partes en este caso incluye a Visa como personaje principal que busca comprar Plaid, una firma de tecnología financiera que representa una amenaza para el monopolio de Visa que controlaba aproximadamente el 70% de las transacciones de débito en línea en 2019, cuyo poder de monopolio está respaldado por barreras de entrada, y expansión. La razón de la amenaza es que Plaid es un competidor incipiente que ha desarrollado nuevas soluciones que podrían sustituir los servicios de débito en línea que ofrece Visa. Por lo tanto, Visa acordó adquirir Plaid para proteger su monopolio ofreciendo USD 5.3 mil millones el 13 de enero de 2020.

56. Sin embargo, esta adquisición afecta a la competencia, lo que priva a los dos grupos de demanda de un menor costo para la transacción de débito en línea y de más alternativas a los precios de monopolio establecidos por Visa. Por lo tanto, la Corte Suprema indica que esta adquisición propuesta viola la Sección 7 de la Ley Clayton y la Sección 2 de la Ley Sherman. Los efectos anticompetitivos identificados de esta adquisición son los siguientes:

- Daría lugar a precios más altos para las transacciones de débito en línea.
- Resultaría en menos innovación y reduciría la calidad, el servicio y las opciones.
- Levantaría barreras de entrada.
- Elimina la nascente competencia entre las partes implicadas.

57. Por las razones descritas anteriormente, Estados Unidos solicitó:

- Que se juzgue que la adquisición viola tanto la Sección 2 de la Ley Sherman como la Sección 7 de la Ley Clayton.
- Que los Demandados (Visa y Plaid) no puedan realizar la adquisición u otra transacción implica una combinación de estas dos firmas.
- “(...) Que se le adjudiquen a Estados Unidos los costos de esta acción (...)” (Departamento de Justicia de los EE. UU., 2020) (U.S. Department of Justice, 2020)

Caso 7. Brasil

58. Este es un caso de cártel. Dos de los procedimientos del CADE¹⁴ analizaron los cárteles en la industria de los instrumentos de pago. El primero de ellos, el Procedimiento Administrativo No. 08012.006242 / 1997-68, fue iniciado para investigar alegatos de colusión y aumento injustificado en la tasa de descuento comercial por parte de ABECS, Amex, Redecard (actualmente denominada Rede) y Visanet (actualmente denominada Visa). Además de un presunto cartel, el CADE también examinó las señales de abusos en los alquileres de los puntos de venta y la transferencia excesivamente demorada de los pagos con tarjeta de crédito a los comerciantes. Sin embargo, como las denuncias carecían de pruebas, el caso fue desestimado en 2007.

59. El segundo caso fue la Consulta Administrativa No. 08700.009515 / 2014-01, que se refería a una práctica concertada que involucró a la Asociación de Supermercados del Estado de Espírito Santo (ACAPS) que presuntamente promovió un boicot masivo contra el vale de comida de la tarjeta marca Alelo. Según la investigación, el comportamiento se inició a partir de la publicación de la ACAPS de una nota en la que anunciaba que los supermercados del estado de Espírito Santo estaban rescindiendo sus acuerdos con Alelo.

60. En resumen, ACAPS afirmó que la terminación masiva ocurrió en respuesta a las altas tarifas cobradas por Alelo, además de las dificultades para renegociar esas tarifas con la empresa. Además, la asociación argumentó que estas negociaciones se llevaron a cabo entre supermercados individuales y Alelo. La marca de tarjetas, por su parte, declaró que ACAPS reunió a la mayoría de los supermercados del Estado de Espírito Santo e instruyó a sus miembros a no negociar con la marca de manera individual.

61. Así, el boicot introducido por ACAPS fue una respuesta a la negativa de Alelo a negociar colectivamente. La investigación llevó a la ACAPS a firmar un Acuerdo de Cesación y Desistimiento con el CADE, y dado que el acuerdo se cumplió con éxito, el proceso fue posteriormente desestimado.

Caso 8. Brasil

62. La Consulta Administrativa No. 08700.001860 / 2016-51 examinó los acuerdos firmados entre adquirentes y establecimientos comerciales. A través de ellos, los bancos adquirentes se comprometieron a reducir sus tasas de descuento comercial, mientras que el comerciante se comprometió a tener un cierto volumen mensual de ventas. Por lo tanto, para que se les cobre una MDR (Tasa de descuento para comerciantes o *Merchant Discount Rate*) más pequeña, los comerciantes tenían el incentivo de realizar la mayor cantidad de transacciones posibles a través de ese adquirente. En cuanto a los adquirentes, aunque recaudando menos dinero por transacción, ganaron clientes, lo que ayudó a compensar sus pérdidas con la reducción de MDR con un crecimiento en el volumen de ventas.

¹⁴ Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

63. Sin embargo, según los pequeños adquirentes, Cielo y Rede estaban utilizando estos acuerdos para fidelizar establecimientos comerciales, ya que estos adquirentes trataban exclusivamente con determinadas asociaciones de tarjetas (las asociaciones de tarjetas Elo, Alelo y Amex solo trabajaban con el adquirente Cielo, mientras que Hipercard, con Rede). Teniendo en cuenta todas las prácticas que tienen lugar en esta industria, estos acuerdos terminaron aumentando y extendiendo aún más el poder de mercado de los adquirentes.

64. Por sí mismos, los acuerdos no plantean problemas de competencia. Sin embargo, impusieron altos costos de terminación, que perpetuaron la relación entre los adquirentes y comerciantes líderes en el mercado, disminuyendo la competencia en el mercado de adquisiciones. Las siguientes son algunas de las cláusulas que aumentaron los costos de terminación para los comerciantes:

- Cláusula de renovación automática: establece que, a cambio de renovar el contrato, al comerciante no se le cobra una tarifa de rescisión, aunque no tenga el volumen de ventas mensual estipulado. Como la cláusula también preveía multas retroactivas por no alcanzar el volumen de ventas, inducía la renovación automática.
- Rescisión del acuerdo: independientemente de alcanzar el volumen de ventas requerido, el comerciante sería multado cada vez que rescindiera el acuerdo.
- Cláusulas genéricas: también se agregaron a estos acuerdos cláusulas genéricas que imponen multas adicionales, y el monto y el método para calcular estas multas no estaban claros.

65. El CADE no considera que los acuerdos de incentivos sean un problema de competencia per se, ya que están destinados a aumentar la red de clientes de las empresas al ofrecer descuentos y otros beneficios a estos clientes. No obstante, estos acuerdos no pueden utilizarse para restringir la competencia y la industria de los instrumentos de pago no está siguiendo esta dirección. Los acuerdos de incentivos se estaban ejecutando en un entorno en el que los adquirentes y las asociaciones de tarjetas solo realizaban negocios dentro de sus grupos empresariales. Esta relación de exclusividad haría que los comerciantes dependieran de los adquirentes, aumentando aún más el poder de mercado de los adquirentes en cuanto a las desproporcionadas condiciones de estos acuerdos.

66. Además, en el contexto de esta investigación, el CADE notó que algunos bancos estaban ofreciendo reembolsos sobre los MDR si los clientes mantenían acuerdos de exclusividad con los adquirentes y, al mismo tiempo, trasladaban sus cuentas a las instituciones financieras de estos adquirentes. Si bien los descuentos por sí mismos no podían considerarse perjudiciales para la competencia, ya que beneficiarían a los comerciantes, se estaban otorgando de manera discriminada. Los comerciantes solo recibirían reembolsos si su adquirente pertenecía al mismo grupo empresarial que la institución financiera donde el comerciante tenía su cuenta. Por lo tanto, las subvenciones cruzadas intragrupo obstaculizaron la competencia entre los operadores tradicionales y los adquirentes independientes, ya que incluso si estos últimos operaran con la misma eficacia que los primeros, no podrían ofrecer a los clientes el mismo beneficio.

67. La existencia de convenios de incentivo en este mercado fue la última práctica investigada en la Consulta Administrativa No. 08700.001860 / 2016-51, la cual fue lanzada con base a lo encontrado en la Consulta Preliminar No. 08700.000018 / 2015-11. Por lo tanto, con la negativa a leer los cronogramas de cuentas por cobrar, el intento de mantener las cuentas de los clientes adquirentes dentro de sus propias instituciones financieras, las prácticas de represalias, los acuerdos de vinculación, las rebajas discriminatorias en el cobro de MDR y los acuerdos de incentivos, la investigación dio como resultado la

ejecución de cuatro acuerdos de cese y desistimiento con el fin de poner fin a todas las prácticas antimonopolio.

4.1.2. *Iniciativas de Abogacía*

68. La abogacía es un mecanismo que utiliza la autoridad con el objetivo de promover la competencia. En específico, la abogacía abarca tareas como la revisión de los proyectos de regulación que tienen como objetivo incentivar la competencia o identificar fallas regulatorias que impactan negativamente la competencia. En el caso de los medios de pago de bajo valor¹⁵, las autoridades de competencia han enfrentado diferentes desafíos en materia de abogacía, entre los cuales se resaltan: la revisión de los proyectos de regulación de las tasas de intercambio, de las integraciones empresariales o la introducción de nuevas tecnologías.

Medidas regulatorias relativas en la fijación de la tasa de intercambio

69. En los casos en los que no hay una violación en términos de derecho de competencia, la autoridad de competencia usualmente enfoca sus esfuerzos en garantizar que las medidas regulatorias promuevan la competencia de manera efectiva. In cases where there is no violation of competition law, the competition authority usually focuses its efforts on ensuring that regulatory measures effectively promote competition. Entre las alternativas presentes para la autoridad desde sus funciones de abogacía aparece la sugerencia de cambios normativos que reduzcan el poder de negociación de alguna de las partes. Por ejemplo, se puede garantizar mayor transparencia en la información de las tasas acordadas en otras negociaciones, toda vez que la simetría en la información puede disminuir el poder de negociación de los agentes.

70. Una segunda medida que algunas autoridades de competencia han decidido implementar es recomendar la introducción de una regulación del nivel de la tasa de intercambio. En efecto, esta medida eliminaría el poder de mercado de los emisores o adquirientes en la determinación de la tasa de intercambio. Sin embargo, la mayor complicación en esta alternativa se transfiere a la autoridad regulatoria del mercado, ya que esta institución debe elegir el nivel de la tasa de intercambio que corrija el problema existente sin afectar negativamente el desempeño del esquema de pagos.

Case 9. Argentina

71. En agosto de 2016 la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia – CNDC – en Argentina identificó que PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A tenía una posición dominante en los mercados de adquierecia (Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, 2016). Las principales recomendaciones de esta autoridad fueron: (1) Establecer las condiciones reglamentarias necesarias para garantizar que un entrante pueda ingresar al mercado de la adquierecia, (2) garantizar un trato no discriminatorio para los nuevos participantes por parte de las empresas dominantes, (3) reducir las barreras de entrada a medios de pago electrónico alternativos, (4) regular la tasa de intercambio tomando como base la mejor experiencia internacional y (5) establecer mecanismos que garanticen la transparencia de los costos financieros en las operaciones de financiamiento a través de tarjeta de crédito.

¹⁵ Los medios de pago de bajo valor son los medios utilizados para llevar a cabo las transacciones de bajo monto y los pagos entre comerciantes y consumidores. Estos medios son esenciales para el correcto funcionamiento del sector financiero y de la economía en general.

Case 10. Colombia

72. En agosto de 2020 la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC – emitió una opinión sobre el proyecto de ley sobre los sistemas de pago de bajo valor en Colombia (Superintendencia de Industria y Comercio, 2020). Allí, en la determinación de la tasa de intercambio, la autoridad resaltó principalmente: (1) El mecanismo propuesto por el proyecto de crear un comité para la fijación de la tasa de intercambio puede facilitar potencialmente la colusión entre los miembros de dicho comité y (2) Este mecanismo de fijación de la tasa de intercambio no es suficiente para impedir un alza excesiva sobre el nivel de esta por lo que la regulación podría permitir vulneraciones sobre el bienestar de los tarjetahabientes y los comerciantes.

Case 11. Colombia

73. Proyecto normativo: el proyecto normativo busca modificar el Decreto 2555 de 2010 sobre sistemas de pago de bajo valor.

74. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) analizó los siguientes elementos desde la perspectiva de la libre competencia económica: (i) operación del Sistema de Pagos de Bajo Valor (SPBV) con base en la propuesta regulatoria, (ii) la operación del SPBV como un mercado de dos lados, (iii) condiciones para los participantes que ejerzan la actividad adquirente, (iv) requisitos para las empresas no supervisadas por la Superintendencia de Instituciones Financieras que participan en el SPBV, (v) restricción a las Sociedades Gestoras de Sistemas de Pago de Bajo Valor para ejercer la actividad adquirente, (vi) fijación del tipo de intercambio en el SPBV, (vii) la divulgación de información sensible de los agentes que participan en el sistema, (viii) el riesgo de materialización de posibles prácticas anticompetitivas individuales tales como ventas atadas o exclusividad en materia contractual en el ecosistema del SPBV and (ix) la autorización a entidades de crédito, empresas de servicios financieros, empresas de capitalización y empresas especiales izado en depósitos y pagos electrónicos en el control de las Empresas Gestoras de Sistemas de Pago de Bajo Valor.

75. La Autoridad de Competencia de Colombia recomendó:

- a) Establecer explícitamente en la propuesta reglamentaria si las entidades supervisadas por la Superintendencia de Instituciones Financieras, para el ejercicio de la actividad de adquisición, deben cumplir con condiciones adicionales o diferentes a las exigidas por la Ley para su constitución, y en caso de ser afirmativo, redactar estos requisitos explícitamente en el Proyecto.
- b) Evaluar la potencialidad restrictiva de los requisitos impuestos a las empresas no supervisadas por la Superintendencia de Instituciones Financieras para realizar la actividad adquirente e implementar alternativas complementarias que permitan la participación de este universo potencial de agentes excluidos.
- c) Incluir en la propuesta regulatoria algún mecanismo, como los referidos en el numeral 4.6.1, que evite un incremento excesivo de la tarifa de intercambio que potencialmente podría tener un efecto perjudicial sobre los costos pagados en el sistema y por ende sobre el bienestar de los consumidores y empresas.
- d) Eliminar la figura de los comités para la determinación de la tasa de intercambio en el esquema propuesto en el Proyecto.
- e) Evaluar la posibilidad de incluir en el proyecto normativo una restricción explícita para evitar que las franquicias condicionen el acceso al sistema de pago a la aceptación de todas sus ofertas de productos o servicios.

f) Revisar la opción de fijar un límite a la participación que las entidades de crédito, empresas de servicios financieros, empresas de capitalización y empresas especializadas en depósitos y pagos electrónicos puedan tener en las Sociedades Gestoras de Sistemas de Pago de Bajo Valor.

Retos de la integración vertical

76. En torno a la adquisición y cooperación empresarial en el sistema de pago surge un reto grande para la autoridad de competencia: encontrar la frontera entre las eficiencias y las potenciales limitaciones de la competencia que son generadas por las operaciones de integración o cooperación empresarial dentro de los sistemas de pagos, especialmente entre agentes financieros ya establecidos y agentes entrantes. En el caso particular de las integraciones verticales, algunas autoridades han sugerido o recomendado regulaciones para que se obligue la separación de los propietarios de la red de los emisores o adquirientes, debido a que se puede propiciar un ambiente discriminatorio sobre los demás competidores con el ánimo de favorecer las empresas vinculadas al administrador de la red (Ver Caso 12). Estas discriminaciones podrían darse en términos de tasas de cambio, tasas de acceso o tiempos de respuesta y flujo de la información.

77. De manera similar, en algunos casos se han creado agentes encargados de facilitar la infraestructura tecnológica de los servicios de pagos en los cuales los bancos tradicionales son accionistas (Ver Caso 12). Si bien estos agentes permitirían la inserción de nuevas tecnologías que dinamizarían el sector permitiendo cumplir los requerimientos técnicos para llevar a cabo las transacciones, la particularidad de que los bancos sean accionistas de estos agente de mercado que facilitan la infraestructura tecnológica se podría ver como un factor que limita la competencia porque (1) este agente no solo responde a sus propios intereses económicos, sino que también responde a los intereses de sus accionistas por lo que, por ejemplo, podría convertirse en un instrumento para limitar o entorpecer el acceso al sistema de pagos por parte de competidores de los bancos en la adquirencia y (2) la actividad propia de este nuevo agente económico puede favorecer la coordinación entre los bancos en la fijación de las tasas cobradas.

Case 12. México

78. En diciembre de 2020 la Comisión Federal de Competencia Económica – COFECE – realizó un dictamen preliminar sobre las cámaras de compensación para pagos con tarjetas (Comisión Federal de Competencia Económica, 2020). Sus principales conclusiones fueron:

(1) Eliminar la copropiedad de los bancos accionistas en las cámaras de compensación porque esta le daría acceso a información sensible de competidores. En específico, para eliminar estas barreras a la entrada, la comisión propone desincorporar el 51% de las acciones de las de los bancos en las cámaras de compensación (E-Global y Prosa).

(2) Recomendar al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que eliminen los obstáculos regulatorios detectados con el fin de promover condiciones efectivas de competencia con lo cual se esperarían beneficios que contribuirían a una mayor bancarización, inclusión financiera y formalidad en la economía.

Asegurar que la regulación no impida la aparición de nuevas tecnologías y agentes económicos emergentes

79. El cambio tecnológico ha creado múltiples escenarios en los cuales entidades financieras o no financieras crean alternativas a los esquemas de pagos que funcionan a través del sistema financiero. Lo anterior posiciona a la autoridad de competencia en un contexto lleno de retos, debido a que estas alternativas de sistema de pagos pueden omitir alguna norma en materia financiera. En este punto se deben ponderar los objetivos de la normatividad financiera con los incentivos existentes a la innovación en el sector. De manera específica: se deberían salvaguardar los derechos de los consumidores (seguridad datos personales o en las transacciones, entre otros) y al mismo tiempo permitir la innovación porque la regulación existente en un mercado puede verse como una barrera a la entrada con requisitos que eliminaría la viabilidad financiera de los proyectos de innovación.

Case 13. México

80. En octubre de 2017 la Comisión Federal de Competencia Económica – COFECE – emitió una opinión sobre la iniciativa de ley que tenía por objeto “regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores” (Comisión Federal de Competencia Económica, 2017).

81. En el entorno de constante innovación que actualmente atraviesa el sector financiero, las empresas deben contar con un marco jurídico adecuado para desarrollar, adoptar y usar tecnologías, infraestructura y modelos de negocio para competir en el mercado. Si la regulación limita el uso de esos elementos, introduce el riesgo de eliminar la competencia en innovación, con consecuencias importantes sobre la variedad, calidad y precio de los servicios y sobre el bienestar del consumidor. Sin embargo, si la regulación facilita los puntos de contacto entre competidores o, peor aún, los propicia, puede influir negativamente en los mercados y trascender a conductas anticompetitivas que podrían traducirse en mayores precios, entre otros.

82. La COFECE recomendó ajustar el proyecto inicial con el objeto de potenciar la competencia e innovación en el mercado de los servicios financieros. Las recomendaciones buscaban que la Ley Fintech estableciera con mayor claridad y precisión los principios de igualdad y no discriminación entre la banca tradicional y la nueva modalidad planteada en el proyecto regulatorio con el ánimo de permitir el ingreso efectivo al mercado financiero de nuevos competidores. Las recomendaciones principales fueron: (1) El establecimiento de reglas para clarificar la propiedad y acceso a los datos, (2) garantizar la no discriminación por parte de instituciones financieras más grandes hacia las Fintech y (3) eliminar la infraestructura restrictiva o tecnológica que impiden la entrada de participantes, entre otras.

Case 14. Chile

83. En noviembre de 2020 la Fiscalía Nacional Económica – FNE – presentó al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile algunas propuestas para fomentar la competencia en la industria de tarjetas de pago (Fiscalía Nacional Económica, 2020). Algunas de las propuestas fueron: (1) Establecer la obligación sobre las marcas de tarjetas (como VISA o MASTERCARD) para que dispongan de condiciones públicas, objetivas y no discriminatorias al momento de evaluar las solicitudes de licenciamiento del adquirente y (2) prohibir que las marcas exijan a las empresas interesadas en entrar al segmento de adquirencia desarrollar también el giro de emisión de tarjetas. Ambas medidas tienen como objetivo de eliminar algunas barreras a la entrada.

Medidas alternativas de regulación para promover la competencia en servicios de pago

84. Las agencias de regulación tienen la tarea de introducir cambios en las reglas que gobiernan las relaciones comerciales entre agentes con el objetivo de corregir potenciales ineficiencias económicas. En particular, las agencias de regulación de los sistemas de pagos se enfrentan a la permanente disyuntiva de regular o no regular, ya que la innovación tecnológica incrementa la competencia en el sector de pagos, pero la regulación puede o no incentivar la innovación a cambio de generar ambientes propicios para la vulneración de los derechos de consumidores y mercaderes. Por ejemplo, la regulación excesiva de los medios de pagos móviles o electrónicos además de limitar la expansión y crecimiento de nuevos medios de pago también podría generar limitaciones en el crecimiento de los sistemas de pago a través de tarjeta tradicional (OECD, 2012b). Por lo anterior, la autoridad siempre debe considerar otras alternativas a la regulación, debido a que este mecanismo de corrección puede tener mayores perjuicios que beneficios.

85. Uno de los principales elementos que suelen ser objeto de regulación son las tasas que son cobradas al interior del sistema de pagos. Los desafíos usuales para la autoridad en materia de regulación de tasas son: i) delimitar los límites de la regulación, ii) propender por la proporcionalidad o intensidad de la regulación, ya que de manera simultánea operan diferentes medios de pago y, finalmente, iii) determinar el nivel adecuado de la tasa que se vaya a regular (OECD, 2012b).

86. Para promover una mayor competencia en los mercados, la autoridad de regulación puede introducir medidas alternativas que son distintas a regular el nivel de las tarifas cobradas en un sistema de pago. Por ejemplo, esta autoridad puede limitar el flujo de información del establecimiento comercial al adquirente para proteger la negociación del establecimiento comercial o puede prohibir el uso de cláusulas que prohíban a estos establecimientos comerciales ofrecer precios diferenciados que dependen del medio de pago.

87. De acuerdo con lo anterior, la eliminación de leyes de precio único generaría un ambiente propicio para que la rivalidad entre los diferentes medios de pago aumente la presión competitiva sobre los agentes financieros ya establecidos con medios de pagos alternativos. En algunos países se impone sobre los comerciantes la obligación de establecer un único precio sobre las mercancías que comercializan; esto impide que el comerciante promueva algún medio de pago más beneficioso para él al momento de llevar a cabo la transacción con sus compradores. Lo notable es que, al eliminar estas obligaciones sobre el comerciante, no se permitiría que el tarjetahabiente elija cuál medio de pago desea usar, lo que podría implicar una presión a la baja de las tasas cobradas sobre tarjetahabientes o comerciantes, según corresponda. Se resalta que el efecto de estas normatividades es contrario al objetivo de proteger al consumidor, toda vez que, al limitar la competencia entre los medios de pago, se favorece el incremento en las tasas cobradas por los agentes de mercado ya establecidos.

Case 15. Chile

88. En noviembre de 2020 la Fiscalía Nacional Económica – FNE – presentó al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile algunas propuestas de regulación para fortalecer la libertad de los comercios para elegir los medios de pago que aceptarán en sus establecimientos (Fiscalía Nacional Económica, 2020). Algunas de las propuestas fueron:

(1) Obligar a las marcas y a los adquirentes a eliminar de sus contratos las cláusulas que impiden a los mercaderes establecer descuentos según el medio de pago que ocupe el consumidor, (2) establecer que los comercios tengan libertad de elegir cuál tipo de tarjetas aceptarán (prepago, crédito, débito, etcétera), ya que la comisión que cobran los adquirentes por transacción es distinta según tipo de tarjeta y (3) limitar el flujo de información desde el establecimiento de comercio hacia el adquirente con el ánimo de evitar que este último pueda utilizar información sensible del establecimiento de comercio en la negociación de tasas de descuento.

5. Conclusión

89. En este documento se desarrolló la necesidad de comprender las dinámicas de la competencia y sus retos en materia de sistemas de pagos de cara al progreso tecnológico. Es claro que éste último ha traído consigo nuevos actores y roles, como también nuevos desafíos que influyen en los medios de intervención de las autoridades de competencia y de regulación. No obstante, debido a la falta de consenso frente a temas como el ajuste del tasa de intercambio, los tipos de acuerdos que pueden tener los PSP y los APP, o la existencia de reglas de pago a través tarjeta, quedan aún preguntas sin resolver.

90. Algunos de los temas abiertos que se podrían cubrir se relacionan con las implicaciones que puede tener la definición incorrecta de los mercados, ahora en los que hay nuevos PSP. Por ejemplo, ¿debería un APP recibir el mismo trato que un PSP por parte de la autoridad de regulación o competencia? ¿La introducción de los APP dentro de los sistemas de pago implica que deben ser aproximados teóricamente con los mercados de dos lados? ¿Cómo se determina el poder de mercado en estos nuevos mercados por parte de la autoridad? O ¿Cómo se deben abordar las problemáticas asociadas a la competencia bajo el *e-commerce*?

91. Con seguridad queda camino por recorrer. La heterogeneidad de las experiencias internacionales puede brindar luces sobre la mejor forma de intervención o no de las autoridades según corresponda el caso. En últimas, el papel de la autoridad de competencia no es converger hacia una autoridad de regulación, como lo es tampoco que ésta última deba intervenir en todo escenario. Finalmente, las autoridades en América Latina y el Caribe enfrentan los desafíos usuales en materia de sistemas de pagos de bajo valor y, en algunos casos, proveen medidas alternativas para promover la competencia.

Bibliografía

- Ackerman, M. S., Cranor, L. F., & Reagle, J. (1999, November). Privacy in e-commerce: examining user scenarios and privacy preferences. In *Proceedings of the 1st ACM Conference on Electronic Commerce* (pp. 1-8).
- Alfonso, V., Tombini, A., & Zampolli, F. (2020). Retail payments in Latin America and the Caribbean: present and future. *BIS Quarterly Review*, 71-87.
- Allen, H. (2009). Regulatory Sandboxes. *Articles in Law Review & Other Academic Journals* (87). Obtained from https://digitalcommons.wcl.american.edu/facsch_lawrev/709/
- Autorité de la concurrence. (2021). Opinion 21-A-05 of 29 April 2021 on the sector of new technologies applied to payment activities. Retrieved from Autorité de la concurrence - République Française: https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/attachments/2021-06/21-a-05_en.pdf
- Autorité de la Concurrence. (07 July 2011). The Autorité de la concurrence has obtained a substantial reduction in the two main fees associated with payments and withdrawals from the Groupement des Cartes Bancaires (CB Bank Cards Group). Obtained from Autorité de la Concurrence: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/communiqués-de-presse/7-july-2011-bank-cards>
- Bardey, D., Cremer, H., & Lozachmeur, J. M. (2014). Competition in two-sided markets with common network externalities. *Review of Industrial Organization*, 44(4), 327-Goldfinger, C. (2002). Intangible Economy and Electronic Money. In OECD, *The Future of Money* (pp. 87-122). OECD. Retrieved from <https://www.oecd.org/futures/35391062.pdf>
- Brekke, K (2017). Measuring market power in multi-sided markets. Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)31/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)31/FINAL/en/pdf)
- Börestam, A., & Schmiedel, H. (2012). Interchange fees in card payments. *Journal of Payments Strategy & Systems*, 6(1), 50-66.
- Chakravorti, S. (2010). Externalities in payment card networks: Theory and evidence. *Review of Network Economics*, 9(2).
- Collyer, K., Mullan, H., & Timan, N. (2017). Measuring market power in multi-sided markets. Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)35/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)35/FINAL/en/pdf)
- Comisión Federal de Competencia Económica. (16 December 2020). Extracto de dictamen preliminar del expediente IEBC-005-2018. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607752&fecha=16/12/2020
- Comisión Federal de Competencia Económica. (October 2017). OPN-007-2017. <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V20/6/3953499.pdf>
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. (August 2016). Resolución CNDC No. 17. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cndc_resol_invmerc_tarjetas_2.pdf
- Demirgüç-Kunt, A., Beck, T. H. L., & Honohan, P. (2008). Finance for all? Policies and pitfalls in expanding access. (A World Bank policy research report). World Bank.
- Fiscalía Nacional Económica. (November 2020). Informe FNE-ICG NC-474-20. https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/12/NC-474-20_Informe_FNE-ICG.pdf
- Gazdasági Versenyhivatal. (2009). Background: Case of payment card schemes Vj-18/2008. Obtained from https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/sajtokozlemenyek/2009-es_sajtokozlemenyek/sk_18_2008_lezart_MIF_hatteranyag_a_pdf.pdf&inline=true
- Mancini, J. (2016). Disruptive innovation in Latin America and the Caribbean: Competition enforcement challenges and advocacy opportunities. Background paper by the OECD Secretariat. OECD. Obtained from <http://oecdinsights.org/wp-content/uploads/2016/04/Background-Paper-for-Disruptive-Innovations-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.
- McAndrews, J., & Wang, Z. (2006). Microfoundations of two-sided markets: The payment card example. Federal Reserve Bank of Kansas City Working Paper, 06-04.

- McAndrews, J., & Wang, Z. (2012). The economics of two-sided payment card markets: Pricing, adoption and usage.
- Miller, R., Michalski, W., & Stevens, B. (2002). The Future of Money. In OECD, *The Future of Money* (pp. 11-31). OECD. Retrieved from <https://www.oecd.org/futures/35391062.pdf>
- Murcia Pabón, A. (2007). Determinantes del acceso al crédito en los hogares colombianos. *Borradores de Economía* (449).
- Prager, R. A., Manuszak, M. D., Kiser, E. K., & Borzekowski, R. (2009). Interchange fees and payment card networks: Economics, industry developments, and policy issues.
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2006a). Externalities and regulation in card payment systems. *Review of Network Economics*, 5(1).
- Rochet, J. C., & Tirole, J. (2006b). Two-sided markets: a progress report. *The RAND journal of economics*, 37(3), 645-667.
- OECD. (2006a). *Online Payment Systems for E-Commerce*. OECD Digital Economy Papers, 117. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/231454241135>
- OECD. (2006b). *Competition and Efficient Usage of Payment Cards*. Obtained from <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse/39531653.pdf>
- OECD. (2012a). *Report on Consumer Protection in Online and Mobile Payments*. OECD Digital Economy, 204, 1-46. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5k9490gwp7f3-en>
- OECD. (2012b). *Competition and Payment Systems*. Obtained from <https://www.oecd.org/competition/PaymentSystems2012.pdf>
- OECD. (2019). *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*. Retrieved from <https://www.oecd.org/tax/consumption/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales.pdf>
- Rysman, M. (2009). The Economics of Two-Sided Markets. *Journal of Economic Perspectives*, 23(3), 125-143.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (20 May 2011). Resolución 26255 de 2011. Obtained from https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/Resolucion_26255_de_2011_Apertura_de_Investigacion_Bancos_0.pdf
- Superintendencia de Industria y Comercio. (28 June 2012). Resolución 40478 de 2012. Obtained from https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/052017/RESOLUCION_40478_DE_28_DE_JUNIO_DE_2012_GARANTIAS_ASOBANCARIA.pdf
- Superintendencia de Industria y Comercio. (August 2020). *Concepto de abogacía de la competencia*. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/20-233343%20URF.pdf>
- U.S. Department of Justice. (7 October 1998). Complaint for Equitable Relief for Violations of 15 U.S.C. § 1 (Sherman Antitrust Act). Obtained from <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/992401/download>
- U.S. Department of Justice. (11 May 2020). Justice Department Sues to Block Visa's Proposed Acquisition of Plaid. Obtained from <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1334726/download>
- Van Dyke, T. P., Midha, V., & Nemati, H. (2007). The effect of consumer privacy empowerment on trust and privacy concerns in e-commerce. *Electronic Markets*, 17(1), 68-81.
- Wang, Z. (2010). Market structure and payment card pricing: What drives the interchange? *international Journal of industrial organization*, 28(1), 86-98.