

Promoviendo la competencia en redes de TARJETAS DE PAGO¹

MARTHA MARTÍNEZ*

El presente artículo tiene como objetivo mostrar las experiencias y tendencias recientes en el ámbito internacional, tanto a nivel de las políticas públicas y los instrumentos desarrollados por las autoridades competentes (reguladores sectoriales, de competencia y bancos centrales), como de las iniciativas de las empresas participantes en la industria, a la luz de las características generales del mercado de tarjetas de pago. En función de dichas experiencias, se plantean algunas reflexiones para el mercado peruano.

* Líder del Equipo Global de Políticas de Competencia, Práctica de Comercio y Competitividad, Banco Mundial.

¹ Este artículo se ha beneficiado sustancialmente por los aportes de Tanja K. Goodwin y Lucía Villarán, y de las contribuciones de Eric Emch. La autora agradece los comentarios valiosos de Milton Vega y José Luis Vásquez así como de los participantes en el Seminario sobre Eficiencia y Competencia en Sistemas de Pago Minoristas, realizado por el BCRP en junio de 2014.

ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TARJETAS DE PAGO

Diversos actores intervienen en una transacción de tarjetas de pago. Un pago con una tarjeta de débito o crédito involucra interacciones entre varios actores independientes: una red de tarjetas, un emisor, un adquirente, un comerciante y un consumidor final (ver Gráfico 1). En la práctica, el consumidor cuenta con una tarjeta de pago que ha sido emitida por un banco específico y el comerciante a su vez, también cuenta con un banco al cual está afiliado (banco adquirente). El banco adquirente provee al comerciante (el agente que recibe el pago del consumidor) con la infraestructura física (POSs) y direcciona las transacciones a la red de la tarjeta. El emisor de la tarjeta emite la tarjeta física al consumidor, recolecta el pago del consumidor y toma parte en el direccionamiento de la transacción. La red de tarjeta propietaria de la marca (e.g. Visa, Mastercard) se encarga de su promoción y, usualmente, posee cierta infraestructura física sobre la cual la transacción es transmitida del adquirente al emisor.

En términos de pagos y cobros entre los participantes, los comerciantes pagan al adquirente por los servicios de transacción a través de la tasa de descuento al comerciante (*Merchant Discount Rate-MDR*). Los tarjeta-habientes - consumidores que cuentan con una tarjeta de pago - pagan a través de comisiones, renovaciones anuales, cargos por uso e intereses de ser el caso. A su vez, el adquirente paga al banco emisor una tarifa de intercambio que en

algunos casos es fijada multilateralmente (Multilateral Interchange Fee- MIF)².

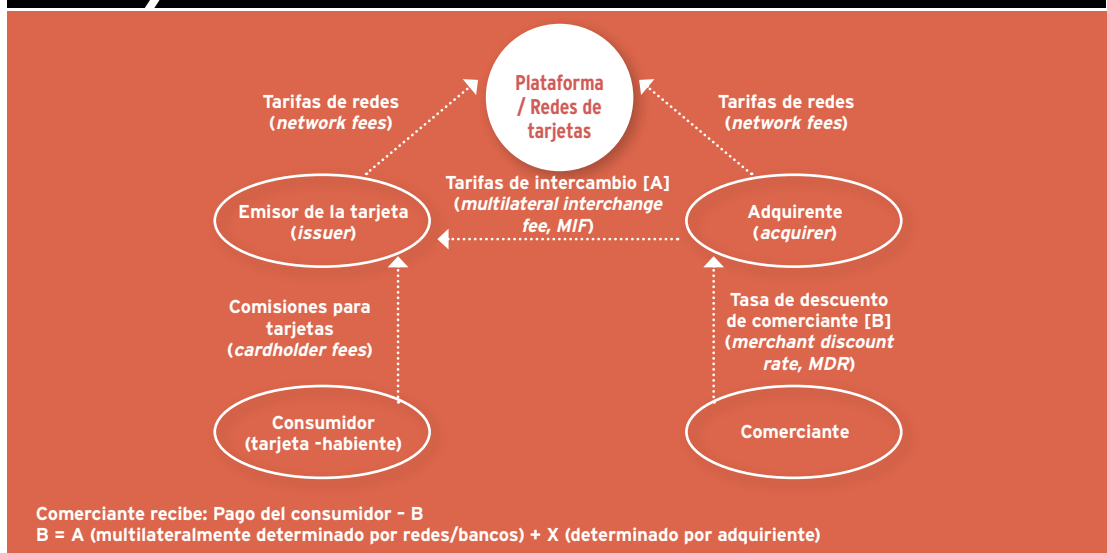
En este sentido, el sistema de tarjetas de pago presenta características de un mercado de dos lados (*two-sided markets*). Efectivamente, para que una transacción ocurra se necesita por un lado, que el consumidor tenga la tarjeta y, por el otro, que el comerciante la acepte. En muchas de estas interacciones, se registra cierto grado de integración vertical. Es decir, los actores que podrían estar compitiendo por los consumidores en el mercado final también en algunos casos manejan las estructuras intermedias o los insumos de las plataformas (e.g. el mercado mayorista).

Finalmente, el mercado también registra externalidades de red significativas. En la práctica, una tarjeta es más valiosa para un usuario cuando más comerciantes la acepten y el comerciante prefiere aceptar aquellas tarjetas en las que la mayor parte de usuarios estén presentes.

Considerando estas características generales del mercado, la experiencia internacional revela que la competencia en tarjetas de pago ocurre principalmente en tres niveles:

- Competencia entre las redes de marcas de tarjetas (Visa, Mastercard) que es precisamente la competencia que se da a nivel más alto de la cadena y depende de la oferta de tarjetas en el mercado. El grado de competencia a este nivel está determinado por el alcance de las externalidades de red y por la habilidad a

GRÁFICO 1 Principales Características del Sistema de Tarjetas de Pago



² El MDR es la diferencia entre la cantidad cargada en una transacción y la cantidad recibida por el comerciante. El MDR incluye la tarifa de intercambio pagada por el adquirente al emisor, que es adicional a los cargos de procesamiento determinados por el adquirente.

³ Contar con una tarjeta se conoce como *single-homing* y con varias como *multi-homing*. De manera general, en un contexto de *single-homing*, una marca de tarjeta de pago con una reducida participación de mercado solo podrá expandirse a costa de la marca con mayor participación de mercado. En cambio, en un contexto de *multi-homing*, la red de menor tamaño solo tiene que convencer a un consumidor de usar su tarjeta en adición a la tarjeta que actualmente utiliza.

CUADRO 1 ■ Intervención regulatoria en la experiencia internacional

	Persuasión/compromisos voluntarios	Normas de competencia	Regulación explícita/tarifas máximas
Acuerdos de exclusividad/operador monopólico		Brasil Chile	
Tarifas de intercambio/fijación de tasas de descuentos	Colombia, Suiza	EE.UU., Israel, México, CE, Francia, Grecia, Holanda	EE.UU., CE, India
Reglas de redes de tarjeta de pago		Canadá	Australia

Grado de intervención de los instrumentos regulatorios

— — — — — +

Persuasión Provisión de información Incentivos Normas de competencia Regulación tarifaria Empresas públicas

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

aceptar y utilizar diversas tarjetas de pago. En la experiencia internacional, los consumidores típicamente cuentan con una tarjeta de débito mientras que los comerciantes aceptan más de una tarjeta. Un mayor nivel de aceptación incentiva la competencia entre tarjetas de pago³. Los incentivos de los comerciantes a usar o aceptar varias tarjetas a la vez son mayores si (i) cada adquirente procesa más de una tarjeta de pago, (ii) existe más de un adquirente en cada red de tarjetas con diferentes ofertas, y (iii) el comerciante puede fijar precios distintos por aceptar determinadas tarjetas.

- Competencia entre emisores de tarjetas de pago (generalmente bancos emisores) que deriva del nivel general de competencia en el sistema financiero.
- Competencia entre los adquirentes (bancos adquirentes de tarjetas/procesadores) que es afectada por los contratos de exclusividad de los adquirentes: Por ejemplo, los niveles de competencia varían significativamente si las marcas de tarjetas de pago operan bajo arreglos de exclusividad o permiten que diversas instituciones financieras compitan por los adquirentes.

RECIENTES TENDENCIAS INTERNACIONALES EN EL MERCADO DE TARJETAS DE PAGO

Debido a las externalidades de red, las redes de menor tamaño necesitan una masa crítica de usuarios para ser aceptadas por los compradores. Al mismo tiempo, requieren ser aceptadas por un

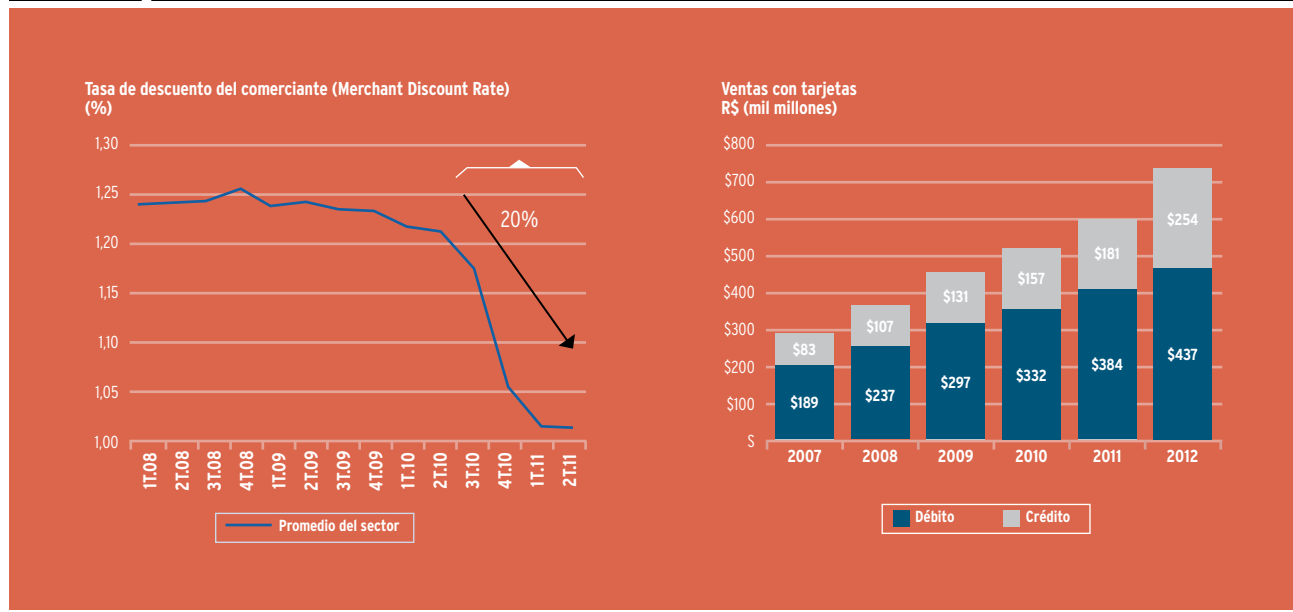
número significativo de establecimientos para ser atractivas para los consumidores. Esto genera ventajas y economías de escala para las empresas que ingresan primero al mercado (*first movers*). En la práctica, la experiencia internacional revela que las participaciones de mercado de las redes de marcas de tarjetas líderes a nivel mundial tienden a ser fijas y estables en el tiempo resultando en mercados relativamente concentrados. La probabilidad de entrada exitosa por parte de nuevos agentes ha sido y, probablemente, será limitada.

En este contexto, algunos países han enfrentado problemas similares en cuanto a la concentración de redes de tarjetas de pago y han decidido intervenir en el mercado utilizando diferentes instrumentos regulatorios. En algunos casos, se limita el poder excesivo de mercado por parte de las redes de tarjetas directamente (por ejemplo regulando precios o fijando topes máximos) o indirectamente (e.g. prohibiendo ciertas reglas o prácticas que incrementan las barreras de entrada y expansión para redes eficientes con menor participación de mercado).

En el caso de las tarifas de intercambio, algunos países han intervenido directamente y han establecido topes de precios particularmente en tarjetas de débito – y menos frecuentemente en tarjetas de crédito. En muchos casos, un acuerdo voluntario ha sido propuesto por los participantes del mercado como resultado de estudios de mercado o recomendaciones de política sugeridas por el banco central o la autoridad de competencia.

El Cuadro 1 sintetiza el alcance y los temas de intervención regulatoria en estos mercados: desde la persuasión para la eliminación de provisiones

GRÁFICO 2 ■ Efectos de la eliminación de exclusividad en Brasil



anticompetitivas hasta la regulación directa de mercados por los gobiernos. Cada uno de estos casos será discutido a continuación.

ACUERDOS DE EXCLUSIVIDAD Y POSIBLE EXISTENCIA DE OPERADOR MONOPÓLICO

Brasil y Chile cuentan con iniciativas para eliminar o reducir la existencia de acuerdos de exclusividad en el mercado de tarjetas de pago, que son particularmente relevantes para el caso peruano.

En Brasil, en los últimos años, un trabajo conjunto entre la autoridad de promoción de competencia y el Banco Central ha llevado a la eliminación de acuerdos de exclusividad entre adquirente y redes de tarjetas por marca (adquirente único por marca). Tradicionalmente Brasil –que concentra el mayor mercado de adquirentes en América Latina– tenía un adquirente único para cada marca: Visanet para Visa y Redecard para Mastercard. En 2006, el Banco Central de Brasil (BCB), la Secretaría para Monitoreo Económico (SDE) y la Secretaría Económica (SEAE) acordaron realizar una evaluación del nivel de competencia en la industria de tarjetas de pago.

Como resultado, el BCB planteó la posibilidad de eliminar la existencia de un único adquirente y se inició un procedimiento administrativo por parte de la autoridad de competencia en el cual se analizaba la exclusividad en la adquirencia. Como resultado, las empresas se comprometieron a terminar su acuerdo de exclusividad al año siguiente. Al pasar el BCB formalmente a ser el regulador de sistemas de pago de Brasil, se crean normas específicas para asegurar la interoperabilidad entre

marcas de tarjetas y adquirentes, lo que resulta en una estructura en la cual existe mayor competencia entre adquirentes. La tasa de descuento de los comerciantes se reduce con un ahorro estimado para los consumidores de 43 mil millones de reales y un incremento del volumen de las tarjetas a nivel general (Gráfico 2).

En el caso de Chile, Transbank era la única procesadora propiedad de la Asociación de Bancos y el único adquirente de toda la red de tarjetas de pago en el país hasta 2005. La autoridad de competencia declaró que la Asociación de Bancos manejaba una facilidad esencial que todas las empresas necesitaban para proveer el servicio. Además resolvió que, en la práctica, se había constituido un abuso de posición de dominio al negarse a proveer este servicio en condiciones iguales y no discriminatorias. Y precisamente, se ordenó una modificación a la estructura tarifaria de la procesadora Transbank, para que estuviera basada en costos, fuera pública y objetiva. Al final, la empresa acordó reducir los descuentos a los comerciantes y también presentó un plan propio de autorregulación. En este caso en particular, una sanción efectiva por potencial abuso de posición de dominio puede introducir cambios positivos en las condiciones de competencia en el mercado.

FIJACIÓN DE TARIFAS DE INTERCAMBIO Y TASAS DE DESCUENTO PARA COMERCIANTES

En teoría, la racionalidad detrás de la tarifa de intercambio es que si esta tarifa es alta genera más ingresos a los emisores. Sin embargo, si hay mucha competencia entre los bancos emisores, esos mayores ingresos se trasladan a los consumidores en una

forma de mejores condiciones de comercialización: eliminación de renovaciones anuales, mayores millas o menores costos, etc. Y es una forma de promover el uso de la emisión de tarjetas, pero eso sólo ocurre si efectivamente el mercado de emisores es competitivo.

Sin embargo, en algunos casos la competencia a nivel de emisores no es necesariamente óptima y como respuesta, las autoridades han decidido intervenir. Algunas jurisdicciones han intervenido directamente para poner un tope a las tarifas de intercambios (*interchange fees*) en tarjetas de débito y –con menor frecuencia– en tarjetas de crédito. Para el caso de las tarjetas de débito, las tarifas de intercambio se consideran menos justificadas que en el caso de las tarjetas de crédito, donde el emisor de la tarjeta incurre en mayor riesgo crediticio y de fraude.

Canadá, Estados Unidos, la Comunidad Europea, Australia, India y México ostentan topes en las tarifas de intercambio de débito, como resultado de acuerdos voluntarios (Canadá e India), compromisos derivados de una investigación de competencia (Canadá) y propuestas regulatorias específicas (Australia, México y Estados Unidos).

Más aun, en los países de la Comunidad Europea, la intervención de la autoridad de competencia ha sido complementada con una regulación ex - ante específica. Acuerdos para fijar conjuntamente las tarifas de intercambio han sido analizados en investigaciones de competencia en contra de Visa y Mastercard. Como resultado de estas investigaciones, tanto Visa como Mastercard han firmado compromisos de reducción del nivel de las tarifas de intercambio. A pesar de que distintos procedimientos de competencia han sido iniciados a lo largo de diversos países de la Comunidad Europea, se ha concluido que la regulación ex ante específica era necesaria para resolver la situación de las tarifas de intercambio de una manera siste-

mática, particularmente debido a que el mercado se encuentra aún fragmentado y a que el nivel de tarifas de intercambio varía significativamente entre países. A partir del año 2013, las tarifas de intercambio multilaterales son reguladas tanto para tarjetas de pago de crédito como para tarjetas de débito.

De otro lado, la eliminación de la fijación conjunta de tasas de descuento a los comerciantes también se ha traducido en mejores condiciones de mercado. Si las tasas de descuento de los comerciantes son muy altas y un comerciante identifica que efectivamente es muy costoso aceptar una tarjeta, puede continuar aceptándola pero podría aumentar el precio de los bienes de manera general. Por ejemplo, en el caso de Colombia, inicialmente los diferentes bancos adquirentes conjuntamente determinaban las tasas de descuento del comerciante la cual actuaba como un punto focal. Como consecuencia, se propuso que precisamente cada una de las redes de tarjetas determinara exclusivamente con sus comerciantes cómo iba a ser la tasa de descuento y se eliminaba la negociación conjunta. Como resultado, la tasa de descuento para los comerciantes bajó de 4,3 a 3,3 en tarjetas de crédito y de 2 a 1,7 en tarjetas de débito.

REGLAS DE REDES DE TARJETAS DE PAGO

Algunas jurisdicciones han modificado las reglas impuestas por los titulares de tarjetas. Las reglas de comercialización impuestas por las redes titulares de las tarjetas en el extremo pueden afectar las condiciones de venta de los bienes. La experiencia internacional revela que un número de países ha decidido implementar (i) la remoción de la regla de “no-sobrecargo” (*no-surcharge*), la cual le impide a un comerciante cobrar precios diferenciados por marca de tarjeta de pago y su costo asociado (*merchant discount rate*) y (ii) la remoción de la regla “*honor all cards*”, la cual obliga al comerciante de aceptar todos o ninguna

CUADRO 2 ■ Experiencia internacional en regulación de reglas de redes de tarjetas de pago

País	Débito	Crédito	Tipo de intervención
Canadá	En 1996 la prohibición de recargos (<i>surcharge</i>) fue levantada	2010: comerciantes están permitidos de otorgar descuentos en función de los diferentes medios de pago	Los cambios en la regulación fueron implementados por el Competition Bureau de Canadá
Estados Unidos	2010: Los comerciantes están permitidos de ofrecer descuentos por el uso de Visa/MC		Acuerdo con el Departamento de Justicia en las cortes federales
Australia	En 2006 la prohibición de recargos fue levantada	En 2003 la prohibición de recargos fue levantada	Los cambios en la regulación fueron implementados por el Banco Central de Australia
México	1993: los bancos no prohibirán a los comerciantes ofrecer descuentos por pagos con cash		Acuerdo de la Comisión de Competencia Mexicana con la Asociación de Bancos
Israel	En 1993 la prohibición de recargos fue levantada		Acuerdos con la autoridad de competencia de Israel

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

de los tipos de tarjeta (crédito, débito) de una marca. Por ejemplo, en México no está permitido que los bancos prohíban a los comerciantes aplicar descuentos a las compras en efectivo (ver Cuadro 2).

En algunos casos, los países han intervenido conjuntamente en las reglas de comercialización de tarjetas de pago y en las tarifas de intercambio. Por ejemplo, el gobierno australiano eliminó la regla de “no-sobrecargo” y propuso la reducción de las tarifas de intercambio para las redes Visa y Mastercard en 2003, lo que resultaría en una reducción de la tarifa de descuento del comerciante.

Otras regulaciones han sido implementadas en el contexto de reformas estructurales en la industria y en función a reducir los incentivos para eliminar potenciales rivales del mercado (*foreclosure*). Por ejemplo, en el caso de México, regulaciones ex ante para evitar tratos discriminatorios y ventas atadas en las plataformas de tarjetas de pago han sido recibidas positivamente por el mercado. En particular, se estableció que las plataformas no podían discriminar entre filiales y accionistas por una parte y los usuarios de esos sistemas u otros socios contractuales, por otra. También, se determinó que no se podían realizar ventas atadas, es decir, condicionar la compra de un servicio a la de otro. Asimismo, se eliminó la exclusividad de una marca de tarjeta específica⁴.

En la práctica, en los tres temas previamente descritos, las intervenciones de política se han dado a través de normas de competencia y compromisos de las empresas de garantizar esas condiciones de competencia en las tarifas de intercambio y en las tasas de descuento de los comerciantes. En algunos casos, la persuasión y la amenaza de una potencial investigación de competencia han llevado a cambios explícitos en las condiciones de mercado. En el caso de las reglas de redes de tarjetas de pago se observan, regulaciones más explícitas, como en el caso de Australia. La eliminación de estas reglas que impiden a los comerciantes competir, o de alguna manera reducen sus opciones, es complementada con regulación de tarifas de intercambio.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DEL MERCADO PERUANO

A manera general, el mercado peruano registra básicamente cuatro o cinco características que son relevantes para el análisis de competencia en tarjetas de pago. Primero, el mercado presenta un uso de tarjetas relativamente reducido, con el promedio

“
Sería recomendable
incrementar la transparencia
en el mercado así como
evaluar si un conjunto de
prácticas estaría limitando un
desarrollo del mercado a favor
de los usuarios”

de transacciones por persona a nivel de crédito y débito bastante bajo, inclusive comparado con países de la región.

Por otro lado, cada tarjeta cuenta con contratos de exclusividad, lo que en la práctica lleva a unos únicos adquirentes. En el caso de crédito, VisaNet mantiene una participación de mercado estable a lo largo del tiempo con cerca del 70% del mercado mientras que en débito incluso es aún mayor. En el Perú, cada marca de tarjeta de pago tiene un adquirente exclusivo (VisaNet para Visa y MC Procesos para MasterCard). VisaNet es controlada por tres instituciones financieras con participaciones de mercado significativas, una empresa no-financiera peruana y Visa International.⁵ Scotiabank e Interbank conjuntamente son propietarias de MC Procesos, cada una con 50% de participación de mercado. En ese sentido, el mercado de tarjetas de pago registra cierto grado de integración vertical que puede afectar los incentivos a competir: cada marca de tarjeta tiene un adquirente exclusivo y cada uno de ellos se encuentra relacionado en propiedad por un subconjunto de instituciones financieras importantes.

Asimismo, de acuerdo a la información disponible, los costos para los comerciantes son relativamente altos comparados con estándares internacionales. Precisamente por el tema de las exclusividades y la existencia del único adquirente, actualmente para aceptar más de una

⁴ Medidas complementarias incluyeron que las plataformas debían abstenerse de dar tratamiento diferenciado en la provisión de un mismo tipo de servicio salvo que, a juicio del Banco de México, esté debidamente justificado y no sea discriminatorio. Del mismo modo, deberán abstenerse de otorgar descuentos por consumir dos o más servicios proporcionados por la propia cámara de compensación o por la tenencia accionaria. Asimismo, por lo que refiere a los cargos diferenciados por volumen, el diferencial entre la tarifa por transacción más alta y la más baja no deberá exceder el 5%.

⁵ Banco de Crédito, Interbank, Banco Continental, Unibanca.

tarjeta, el comerciante debe firmar un contrato con dos adquirentes, instalar dos equipos, dos POS (punto de venta), manejar dos facturas lo que incrementa significativamente los costos de transacción y también indirectamente las opciones a los usuarios.

A diferencia de lo que ocurre en algunos países donde participan varios bancos adquirentes y redes procesadoras, en el caso del Perú, se cuenta sólo un adquirente y una red procesadora, el comerciante efectivamente no se beneficia con diferentes alternativas. Por ello, existe un adquirente único en cada red de terminales y los POS son incompatibles, lo que precisamente incrementa los costos del comerciante y lleva también a que a la larga debido a las externalidades de red, se mantenga y refuerce la predominancia de la red más grande. En el Perú, no solo los costos pagados por los comerciantes son relativamente más altos que en otras jurisdicciones, sino que tampoco se registra una diferencia significativa entre los costos de crédito y débito. Típicamente, en cuanto al crédito, los costos deberían ser mayores por los costos de fraude, y menores en débito. De acuerdo a la información disponible, el promedio de las tasas de descuentos de los comerciantes en el Perú es mayor a 2,5 e incluso 5 en casos individuales, lo cual llega a ser por lo menos el doble en comparación con diferentes países a nivel mundial.

Asimismo, no se encuentra evidencia que el mercado emisor incentive el uso de tarjetas por consumidores a pesar de los altos costos incurridos por los comerciantes. En teoría, si el mercado emisor es competitivo y las tasas cobradas a los comerciantes son altas, los bancos ofrecerían mejores condiciones a los usuarios finales para incentivar el uso de tarjetas. Sin embargo, la evidencia sugiere que esto no estaría ocurriendo: la prevalencia de comisiones anuales y el nivel reducido de Programas de Premio (*reward programs*) por consumo revelaría que no existe un traspaso de las mayores ganancias a los consumidores finales. A nivel internacional, la mayor competencia en el mercado emisor se traduce en eliminación de renovaciones anuales, costos por correo o reemplazo de tarjetas, otros sobrecostos y cargos al mismo tiempo que lo programas por consumo frecuente otorgan significativos beneficios.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las redes de tarjetas de pago presentan externalidades de red significativas y características de mercados de dos lados. Estas características tienen un impacto en la dinámica de competencia en estos mercados, que se acentúan en la presencia de cierto nivel de integración vertical o de restricciones verticales como la presencia de exclusividades.

Diversas prácticas y características del mercado pueden contribuir al bajo uso y alta concentración de la industria de sistemas de pagos en el Perú. En el caso particular de las tarjetas de pago:

- Las redes más grandes son accionistas de infraestructura de interconexión importante para los sistemas de pago minoristas. En el caso de sistemas de tarjetas de pago, el adquirente de mayor tamaño procesa solo una de las marcas (Visa). Por lo tanto, una marca con una red de menor tamaño aún igual de eficiente enfrentará dificultades para que los comerciantes acepten sus tarjetas.
- Las redes de tarjetas contratan solamente con un adquirente para procesar el acceso a sus redes. Esto implica que una sola institución determina el precio por el procesamiento de pagos de una marca en particular. Del mismo modo, tampoco existe suficiente información con relación a los adquirentes y las redes de tarjetas.
- No existe inter-operatividad de POS. La necesidad de contar con más de uno por tarjeta es, a luz de la experiencia internacional, un caso muy particular a la situación del Perú.
- No es evidente que las tarifas de intercambio ni las condiciones de comercialización están cumpliendo el objetivo de incentivar el uso de tarjetas de pago. La información disponible parece indicar que las ganancias en las tarifas de intercambio no están siendo trasladadas en beneficios a nivel de usuarios. En la experiencia internacional, se cuenta con casos en los que las condiciones de comercialización establecidas por los titulares de redes de tarjeta limitan la aceptación del uso de tarjetas para los comerciantes y en el extremo, podrían estar incrementando los precios finales de los bienes para los usuarios.

En este contexto y considerando la experiencia internacional en tarjetas de pago, sería recomendable incrementar la transparencia en el mercado así como evaluar si un conjunto de prácticas estaría limitando un desarrollo del mercado a favor de los usuarios. Entre ellas, las exclusividades en el mercado de adquirentes, las reglas impuestas por los titulares de tarjetas que limitarían las opciones de comercialización y las condiciones actuales de las tarifas de intercambio y tasas de descuentos a los comerciantes. Cambios en estas condiciones podrían llevar a un mayor uso de tarjetas de pago y, por último, también a un cambio en el giro del negocio: pasar a uno de mayor volumen y quizás menores márgenes, pero a la larga, alcanzar un mayor uso de tarjetas por los usuarios.