968

Informe de Alan S. Frankel, Ph.D.

Sobre la Competencia en los Mercados de Adquirencia de Tarjetas

20 de marzo de 2014

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

1.2 Encargo

1.3 Calificaciones

1.4 Resumen de opiniones

2. MONOPOLIO VS. COMPETENCIA EN LA ADQUIRENCIA Y PROCESAMIENTO

2.1 Flujo de Fondos en las Redes Interbancarias de Tarjetas de Pago

2.2 La Competencia en los Mercados de Adquirencia Beneficia al Comercio

2.2.1 La Competencia Efectiva entre Bancos redunda en menores Comisiones para el Comercio

2.2.2 Las Redes de Tarjetas han Reconocido que la Competencia entre Adquirentes Beneficia a los Comercios

2.2.3 La Competencia de Adquirentes ha Contribuido a Reducir las Comisiones "Merchant Discount"

2.3 Las Tasas de Intercambio son otro Mecanismo usado por los Bancos para Ejercer su Poder de Mercado Conjunto

2.4 La estructura del mercado de la adquirencia en Chile

2.5 Daños a la Población derivados de un Mercado de Adquirencia de Alto Costo e Ineficiente

2.6 Evidencia Internacional Adicional respecto de los Beneficios de la Competencia en la Adquirencia

2.6.1 Bélgica

2.6.2 Brasil

2.6.3 Chipre

2.6.4 Finlandia

2.6.5 Alemania

2.6.6 Italia

2.6.7 Países Bajos

2.6.8 Corea del Sur

2.6.9 Reino Unido

2.6.10 Evidencia Internacional: Resumen

3. EFECTOS DE UNA ESTRUCTURA ADQUIRENTE ANTICOMPETITIVA EN LOS MERCADOS DE EMISIÓN DE TARJETAS

3.1 Lógica Económica de los Efectos Indirectos en el Mercado de la Emisión de Tarjetas

3.2 Razones estructurales sobre por qué las Comisiones al Comercio no Fluyen hacia los Consumidores

3.2.1 No todas las comisiones pagadas por el Comercio Fluyen hacia los Bancos Emisores.....
3.2.2 Costos de cambio.....
3.2.3 Los Mercados de Emisión no son Perfectamente Competitivos.....
3.2.4 Los Clientes que usan Efectivo no Obtienen Beneficios, pero los Premios Aumentan los Costos Totales.....
3.3 Evidencia de la Transmisión de Comisiones del Comercio a los Tarjetahabientes.....
3.3.1 Incluso cuando son Transparentes, los Premios son Significativamente menores que las Tasas de Intercambio.....
3.3.2 Cuando se Reducen las Tasas de Intercambio, los Beneficios a los Tarjetahabientes no se Reducen en la Misma Cantidad.....
4. CONCLUSIONES.....

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

1. En Chile, "los pagos con tarjetas de [c]rédito [y débito] son procesados por Transbank, empresa que pertenece conjuntamente a los mayores bancos chilenos"[1]. Además de su rol como procesador, Transbank "también juega un rol como adquirente, como el agente de los emisores de tarjetas, quienes le delegan la función de afiliar establecimientos de comercio al sistema"[2]. Transbank es el único adquirente de todas las marcas (v.gr., Visa, MasterCard, Diners Club, American Express) de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal en Chile. Como único adquirente, cualquier comercio que pretenda aceptar tarjetas de crédito y débito de aceptación universal como medio de pago debe obtener servicios de parte de Transbank[3].

2. Los comercios en Chile pagan comisiones – las que muchas veces se denominan "*merchant discount rate*", y otras veces se usa el sinónimo "*merchant service charge*", o "*merchant service fee*" – para aceptar pagos de un cliente que utilice una tarjeta de crédito o débito de aceptación universal. Como consecuencia de los compromisos derivados de procedimientos de libre competencia previos en Chile, Transbank publica anexos de las tasas de merchant discount que aplican a las operaciones del comercio[4]. Transbank se comprometió a establecer una comisión máxima de 3,5% para tarjetas de crédito y 2,5% para tarjetas de débito, y, en los últimos años, Transbank redujo estos niveles a 2,95% y 1,79%, respectivamente. Transbank remite las comisiones que cobra al banco accionista que haya emitido la tarjeta utilizada en la operación correspondiente[5].

1.2 Encargo

3. La Fiscalía Nacional Económica me ha solicitado referirme a dos materias económicas principales que se desprenden de la estructura competitiva de la industria de la adquirencia y procesamiento de tarjetas en Chile. La primera materia

---

[1] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], "Chile: Revisión del Sistema Financiero", [octubre de 2011], p. 19.

[2] OCDE, "Foro de Competencia Latinoamericano, Sesión 1: Principios de Competencia en Facilidades Esenciales, Contribución de Chile, 8-9 septiembre de 2010" ("Contribución LACF"), ¶38.

[3] Id., ¶39.

[4] La tasa de *merchant discount* específica que aplica a la operación de un comercio depende de su giro, volumen de operaciones y la suma promedio de operaciones.

[5] Contribución LACF ¶42. Transbank también distribuye sumas [mucho menores] de ingresos a sus accionistas en base a su propia utilidad neta del año anterior.

se refiere a los efectos económicos *directos* probables de un monopolio de adquirencia y procesamiento en la prestación de servicios al comercio, en especial, si se puede esperar que dicha estructura de mercado lleve a precios, servicios o costos distintos de otras estructuras alternativas y menos centralizadas. La segunda materia competitiva es determinar si los efectos de la estructura monopólica de Transbank en el "lado" del comercio de la industria generan efectos económicos indirectos adicionales sobre el lado emisor de la industria, y si tales efectos en el lado emisor disipan hacia los consumidores las rentas supracompetitivas pagadas por los comercios.

4. Para responder estas preguntas me valgo de mi propio análisis económico y de la evidencia disponible de otras jurisdicciones, incluyendo los resultados de las investigaciones desarrolladas por otras autoridades regulatorias.

1.3 Calificaciones

5. He sido economista profesional a tiempo completo desde 1985. Soy Director de Coherent Economics, LLC, empresa que fundé en 2008. Además soy Asesor Senior de Compass Lexecon, una consultora líder especializada en la aplicación de economía a disputas legales, regulatorias y de políticas públicas[6].

6. Recibí mi licenciatura en economía (con honores) en 1982, un M.A. en economía en 1985, y un PhD. en economía en 1986, todos de la Universidad de Chicago. Mi principal campo de estudio en el programa de PhD fue la organización industrial, lo que incluye análisis de las cuestiones económicas derivadas de controversias de derecho de la libre competencia.

7. Desde 1985 que vengo analizando materias económicas derivadas de cientos de disputas de libre competencia y otras ramas. He comparecido como perito en muchos procedimientos en Estados Unidos, como también en Canadá, Australia, el Reino Unido, Nueva Zelanda, y ante la Comisión Europea en Bruselas, Bélgica. Muchos de estos peritajes se relacionaron con disputas con intermediarios financieros y redes de pagos. Me han solicitado actuar como perito tanto personas privadas como agencias gubernamentales como el *Department of Justice* de Estados Unidos, la *Competition Bureau* de Canadá, la *Office of Fair Trading* del Reino Unido, y la *Commerce Commission* de Nueva Zelanda.

---

[6] Compass Lexicon se constituyó a principios de 2008 por Lexecon y COMPASS (Competition Policy Associates). Desde 1985 a 1996, y desde 2004 a 2008, trabajé para Lexecon, más recientemente como Vicepresidente Senior. Entre 1996 y 2004, fui empleado de LECG, otra consultora económica.

8. Comencé a estudiar la competencia en las redes de tarjetas de pago en la década de 1980. Desde entonces, he escrito y dialogado extensamente sobre la economía de las redes de tarjetas de pago. He sido autor y coautor de numerosos artículos y publicaciones profesionales relativas a materias de libre competencia relacionadas con redes de tarjetas de pago, los que han sido citados por economistas, reguladores y otros en múltiples países. En 2006, organicé la publicación de una edición del *Antitrust Law Journal* dedicada principalmente a materias de libre competencia relacionadas con las redes de tarjetas de pago.

9. De dado charlas sobre competencia en las redes de tarjetas de pago en conferencias profesionales en múltiples oportunidades, incluso en eventos promocionados por el US Federal Reserve Bank de Nueva York; el Federal Reserve Bank de St. Louis, el Federal Reserve Bank de Kansas City; la sección de libre competencia de la American Bar Association; del Comité de Servicios Financieros para Consumidores de la American Bar Association; la Chicago Bar Association; Clearing House Association; Econometric Society en Auckland, Nueva Zelanda; la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en Paris, Francia; el Consejo de Tarjetas y Pagos Internacionales en Roma, Italia; y en una conferencia promocionada por el Reserve Bank of Australia y la Escuela de Negocios de Melbourne en Sídney, Australia. Adjunto mi CV como Anexo 1.

1.4 Resumen de Opiniones

10. El resto de este informe describe las bases para arribar a las siguientes conclusiones principales.

11. En la Parte 2, describo la forma en que la competencia en los mercados de adquirencia de comercios lleva a menores tasas de merchant discount y a un servicio mejor y más eficiente. Explico por qué puede esperarse que un único procesador/adquirente monopolista, que pertenece conjuntamente a los bancos emisores, debiera acarrear efectos anticompetitivos. Analizo la principal justificación económica para dicha estructura monopólica en el lado del comercio, y explico por qué no tiene sustento en la evidencia disponible.

12. En la Parte 3, reviso los efectos anticompetitivos que pueden esperarse del lado del comercio en la emisión de tarjetas y en los términos de las cuentas de tarjetas de crédito y débito ofrecidos a los tarjetahabientes. Aunque las utilidades relacionadas con el uso de tarjetas emitidas por un banco pueden llevar a menores comisiones o mayores beneficios para los tarjetahabientes, explico que – incluso en

mercados de emisión de tarjetas relativamente competitivos – los beneficios para los tarjetahabientes tienden a ser significativamente menores que los altos costos que generan para el comercio las tasas merchant discounts supracompetitivas.

13. En la Parte 4, presento mis conclusiones generales respeto de los efectos económicos generales que se derivan de un procesador/adquirente de propiedad de los bancos.

2. MONOPOLIO VS. COMPETENCIA EN LA ADQUIRENCIA Y PROCESAMIENTO

2.1 El Flujo de Fondos en las Redes Interbancarias de Tarjetas de Pago

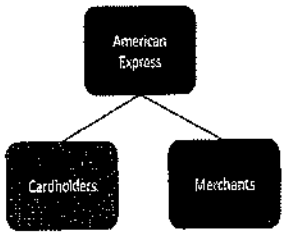
14. El objeto de una red interbancaria de tarjetas de débito o crédito es facilitar las operaciones entre un comercio que tiene una cuenta en un banco y un cliente del comercio que tiene su tarjeta en un banco distinto[7]. En oposición a una operación con dinero, la cual supone el intercambio directo de valor (el comercio entrega bienes o servicios a un cliente, y el cliente entrega dinero al comercio), una operación con tarjetas normalmente supone la participación de una pluralidad de partes para entregarle el pago al comercio.

---

[7] Esta discusión se limita a las tarjetas "universales" que pueden usarse para compras en un gran número de comercios no afiliados. Algunos comercios emiten "tarjetas de tienda", pero la mayor parte de los comercios que aceptan tarjetas universales no emiten sus propias tarjetas de tienda, y la mayoría de los consumidores que tienen una o más tarjetas de tienda también son titulares de al menos una tarjeta universal. Casos de libre competencia recientes referidos específicamente a estas materias han concluido que las tarjetas de tienda no corresponden al mismo mercado relevante que las tarjetas universales. Ver, *United States v. Visa U.S.A., Inc.*, et al, 163 F. Supp. 2d 322, 331 (disponible en http://www.justice.gov/atr/cases/f9800/9857.pdf). ("Los dos mercados relevantes de producto son (1) el mercado de servicios de red que apoyan el uso tarjetas de crédito y débito. Dado que las tarjetas de este caso son aceptadas en numerosos comercios no relacionados, se les conoce como tarjetas universales. No hay disputa de que las tarjetas emitidas por tiendas por departamento como Sears o Macy's, las que son aceptadas solo en esas tiendas, no forman parte del mercado relevante.") El tribunal superior confirmó la conclusión del tribunal inferior. 344 F.3d 229 (2003) (disponible en http:www/justice.gov/atr/cases/f201200/201283.htm) ("Habiendo oído una gran cantidad de opiniones expertas, el tribunal de distrito determinó como cuestión de hecho que otros medios de pago – como el efectivo, cheques, tarjetas de débito y tarjetas de tiendas (v.gr., las tarjetas de Sears o Macy's) – no se consideran por la mayoría de los consumidores como sustitutos razonables de las tarjetas de crédito universales.... No encontramos razón para poner en duda la conclusión del tribunal."). Ver también, *In re Visa Check/MasterMoney Antitrust Litigation*, 96/CV/5238 (JG), Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Oriental de Nueva York (2003, US Dist. LEXIS 4965), p. 10 ("No hay controversia sobre el hecho de que el mercado relevante, considerado lo más ampliamente, es prestación de servicios de tarjetas de crédito y débito universales.").

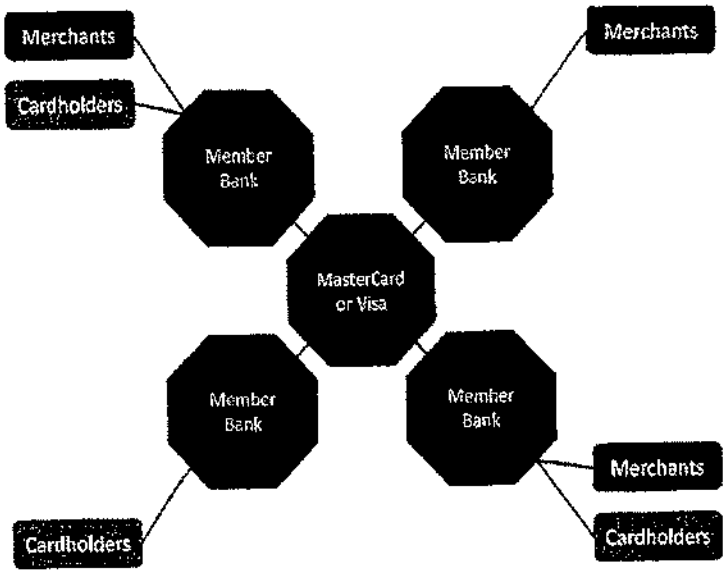
15. Muchas veces se distingue entre redes de pago de tarjetas de "tres partes" y de "cuatro partes" (aunque en ocasiones esta terminología puede ser imprecisa y confusa). La Figura 1 muestra la estructura tradicional de "tres partes" en que una sola empresa como American Express emite tarjetas a los tarjetahabientes y recluta comercios para que acepten dichas tarjetas, "adquiriendo" sus operaciones. Sin embargo, American Express puede licenciar a bancos para que emitan tarjetas en una región, y puede depender parcial o totalmente (como es el caso en Chile) de uno o más procesadoras para adquirir operaciones de American Express.

Figura 1
La Estructura Tradicional de Red de Tarjetas de "Tres Partes"



16. Las redes de pago de tarjetas de "Cuatro Partes" como MasterCard y Visa le permiten a los miembros individuales de la red (en la mayoría de los países) prestarle servicios a los tarjetahabientes, al comercio, o a ambos. La red en sí misma opera como una cámara de compensación, de la misma forma en que las tradicionales cámaras de compensación bancarias facilitaban la compensación y liquidación de pagos interbancarios en formato papel. La Figura 2 contiene una representación esquemática de un tradicional mercado de pago de tarjetas de cuatro partes.

Figura 2
Estructura Tradicional de Red de Tarjetas de "Cuatro Partes"



17. Las redes de "cuatro partes" se denominan así porque, en cualquier operación específica, normalmente hay un cliente tarjetahabiente, un emisor, el banco que adquiere del comercio, y el comercio[8]. Desde luego, hay una quinta parte: el operador de red[9]. La red operar como una red de procesamiento física o simplemente establecer reglas y procedimientos técnicos mediante los cuales ocurre la compensación, liquidación y traspaso de información operacional entre los bancos miembros.

18. En una operación de cuatro partes, el cliente recibe bienes o servicios del comercio, pero le entrega los fondos directamente al banco emisor del cliente (el "emisor"). La red determina qué banco debe dinero y a qué banco se le adeuda, y completa el proceso de compensación ordenando las transferencias de fondos desde y hacia los bancos miembros, según corresponda. La posición compensada neta del banco del comercio (el adquirente) se incrementa como consecuencia de la operación del tarjetahabiente, y el adquirente a su vez carga la cuenta del comercio. En una operación con tarjetas de crédito, el comercio normalmente recibirá un pago antes de que el tarjetahabiente haya remitido los fondos al emisor, mientras que en las operaciones con tarjetas de débito el cliente típicamente pone los fondos a disposición antes de que ocurra la operación[10].

---

[8] A veces, un mismo banco es banco del comercio y del tarjetahabiente, generando una operación "on us"

[9] Además, los procesadores especializados pueden actuar como agentes de los bancos miembros para asistir al banco en la atención de comercios, gestionar cuentas de tarjetahabientes, o ambos.

[10] Este intercambio de valor va acompañado de intercambios de información. El tarjetahabiente presenta una tarjeta (o un número de cuenta) y le presenta información de identificación adicional al comercio. El comercio le presenta la operación a su adquirente, el que utiliza la red de procesamiento

19. Los tarjetahabientes y el comercio pagan comisiones por los servicios de pago por tarjetas. Un tarjetahabiente puede pagarle al emisor una comisión periódica (v.gr., mensual o anual), comisiones por operación (v.gr., por avances en efectivo u operaciones en el extranjero), o cargos financieros por saldos de crédito pendientes. Los comercios le pagan la comisión "merchant discount" al adquirente. Cuando la red es independiente de los bancos, los adquirentes (o comerciantes) y emisores también le pagan comisiones a la red. Los adquirentes incorporan las tarifas de red que pagan a las comisiones que les cobran a los comercios. Finalmente, en muchos (pero no todos) mercados de tarjetas de cuatro partes, el operador de red puede requerir el pago de "tasas de intercambio", los que se describen típicamente como pagos de parte del adquirente al emisor en una operación. Cuando las redes requieren el pago de tasas de intercambio, estos pagos también aumentan la comisión merchant discount. En efecto, según pasaré a explicar, las tasas de intercambio tienen efectos competitivos similares a un monopolio o cartel adquirente. Esto ha llevado a legislación, litigios o intervención regulatoria en materia de tasas de intercambio en muchas regiones alrededor del mundo, incluyendo al menos Australia, Austria, China, Estonia, la Unión Europea, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Israel, Italia, Letonia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Sudáfrica, España, Suiza, Turquía, Estados Unidos y el Reino Unido[11].

2.2 La Competencia en los Mercados de Adquirencia Beneficia al Comercio

2.2.1. La Competencia Efectiva entre Bancos redunda en Menores Comisiones para el Comercio

20. Las comisiones cobradas al comercio por el procesamiento de operaciones en formato papel cayeron a niveles muy bajos en muchas regiones como consecuencia de innovaciones en la tecnología de transporte y procesamiento y por la competencia existente entre bancos. La competencia llevó a un mercado en el cual las operaciones interbancarias con cheques se compensaron a valor "nominal", y cada

---

para transmitir los datos de la operación al emisor. El emisor responde para informarle al comercio que la operación ha sido aprobada. Después de la operación, existen otros intercambios de información en el proceso de autorización de las operaciones.

[11] Fumiko Hayashi, *Public Authority Involvement in Payment Card Markets: Various Countries.* Actualización agosto de 2013, Federal Reserve Bank de Kansas, http://www.kansascityfed.org/publicat/psr/dataset/pub-auth_payments_var_countries_August2013.pdf (adjunto como Anexo 2).

banco competía con respecto al nivel de comisiones que se cobraban a los clientes que giraban cheques, y a los comercios que los depositaban[12].

21. En mercados competitivos, los precios tienden a reflejar los costos. Las redes electrónicas reducen los costos de procesamiento aplicables a los pagos con cheques de papel, y en un mercado competitivo deberían resultar en comisiones todavía más bajas para el comercio. Esto ha ocurrido en algunas ocasiones, pero las comisiones merchant discount para aceptar operaciones con tarjetas muchas veces no reflejan estos menores costos, por cuanto la aceptación de operaciones con tarjetas de crédito es valiosa para el comercio y los bancos han actuado en conjunto para extraer ese valor (e.g., ejerciendo su poder mercado colectivo), limitando la competencia entre ellos para servir a los comercios[13]. Los bancos en distintas regiones han usado dos métodos para impedir que la competencia erosione el nivel de sus comisiones merchant discount: monopolización directa de mercados adquirentes, o el requerimiento de remitir tasas de intercambio – un mecanismo de participación de utilidades que preserva altas comisiones cobradas por los bancos al comercio, incluso cuando existe un mercado de adquirencia competitivo.

2.2.2. Las Redes de Tarjetas han Reconocido que la Competencia entre Adquirentes Beneficia a los Comercios

22. Pocos ponen en duda los beneficios competitivos que se generan cuando los consumidores pueden elegir entre múltiples bancos competidores para servicios, incluyendo servicios de emisión de tarjetas de débito y crédito[14]. Por ejemplo, los distintos bancos emisores ofrecen distintos niveles de tasas de interés ("cargos financieros") sobre saldos pendientes y otros cargos, y a veces los bancos emisores ofrecen programas de premios o reembolsos a los tarjetahabientes. En la Parte 3 analizo en mayor detalle el lado emisor de la industria.

23. Los comercios también se benefician de la competencia en el mercado de las tarjetas de pago. Los economistas (incluyendo algunos que han consultado en representación de las redes de pago y defendido las prácticas de red como las tasas de intercambio) han reconocido que los comercios que aceptan una marca de tarjeta tienden a tener una demanda inelástica respecto de los servicios de aceptación de

---

[12] Ver Alan Frankel, *Monopoly and Competition in the Supply and Exchange of Money*, 66 Antitrust Law Journal 313 (1998). Explico que a veces, sin embargo, los bancos actuaron conjuntamente para ejercer poder de mercado, lo que incrementó los costos del comercio.

[13] La naturaleza de "dos lados" del mercado es reflejo de este ejercicio de poder de mercado.

[14] Estos beneficios pueden ser menores si es difícil o costoso para los tarjetahabientes cambiarse de un emisor a otro, o si el mercado de emisión no es altamente competitivo, según se discute en la Parte 3.

dicha marca[15]. Si el comercio deja de aceptar la marca, tenderá a perder ventas a sus rivales que sí la aceptan, dado que no todos los clientes cuentan con medios de pago alternativos o tienen una marcada preferencia por usar una tarjeta de pago específica. Eso significa que para dicha marca, si existe un solo adquirente al que el comercio se puede acercar para servicios de aceptación de tarjetas, ese adquirente puede ejercer un gran poder de mercado sobre el comercio.

24. Las redes de tarjetas de crédito de cuatro partes, MasterCard y Visa (y sus consultores económicos) se han defendido de las alegaciones que les imputan haber incurrido en conductas anticompetitivas argumentando que la competencia entre bancos adquirentes beneficia al comercio (y a los tarjetahabientes) dándole alternativas, y también los protege del ejercicio de poder de mercado. Por ejemplo:

- En Australia, MasterCard explicó que "aumentar las alternativas para el comercio... significa que habrá competencia más intensa en el lado adquirente del negocio, lo que lleva a menores comisiones para el comercio"[16].
- De cara a los reclamos por altas comisiones en Estados Unidos, MasterCard arguyó que "los comercios tienen la posibilidad de negociar con cientos de bancos adquirentes para obtener las mejores tasas y condiciones que puedan"[17].
- Visa ha explicado que la competencia descentralizada lleva a mayor innovación y calidad, además de menores precios[18].

---

[15] Ver, por ejemplo, Benjamin Klein, Andres Lerner, Kevin Murphy y Lacey Plache, "*Competition in Two-Sided Markets. The Antitrust Economics of Payment Card Interchange Fees*", 72 Antitrust Journal 571, en 574, 586; Timothy Muris "*Payment Card Regulation and the (Mis)application of the Economics of Two-Sided Markets*", 2005, Columbia Business Law Review 515, en 522; David Evans y Richard Schmalensee; David Evans y Richard Schmalensee, *Paying with Plastic* (MIT Press, primera edición, 1999), pp. 121-27.

[16] MasterCard International Incorporated, Reforma del Sistema de Tarjetas de Crédito en Australia: Respuesta al Documento de Consulta de 2001 del Reserve Bank of Australia, marzo de 2002, http://www.rba.gov.au/payments-system/reforms/cc-schemes/consult-doc-responses/mastercard-0302-1.pdf, p. 22

[17] Declaración escrita de Joshua Peirez, Jefe de Integridad del Sistema de Pagos, MasterCard Worldwide, Ante el Comité de Política de Competencia y Leyes de Libre Competencia del Poder Judicial. 15 de mayo de 2008, p. 2.

[18] Visa International and Global Insight, Inc. "*The Virtuous Circle: Electronic Payments and Economic Growth*", junio de 2003, http://www.visacemesa.com/av/pdf/eng virtuouscircle.pdf, p. 16 ("Como entidad altamente descentralizada, Visa permite un mayor grado de autonomía a las instituciones miembro en materia de desarrollo de productos, gestión de productos, precios y promoción. Las características de esta estructura de gobierno le permiten a la organización central garantizar esfuerzos cooperativos en la gestión de los activos comunes, mientras también promueve un modelo de mercado competitivo a nivel institucional minorista. A la vez que los beneficios comunes de un sistema compartido se confieren a todos los miembros, se obtiene mayor innovación de productos, calidad y

- Visa alega que "la competencia irrestricta dentro del sistema Visa entre emisores y adquirentes significa que, a largo plazo, ningún miembro podrá ganar más que una tasa de retorno competitiva"[19].
- Otra vez respondiendo a los reclamos sobre las altas comisiones cobradas al comercio en Estados Unidos, Visa sostuvo que "todos los minoristas pueden elegir entre más de 1.600 adquirentes que ofrecen una amplia gama de modelos de precios. En efecto, cientos de miles de minoristas cambian sus adquirentes cada año.")[20].
- Los economistas David Evans y Richard Schmalensee, consultores históricos de Visa, escriben que (cuando hay múltiples adquirentes), "evidentemente hay una intensa competencia por las cuentas del comercio... El proceso de licitación y la amenaza de cambiarse han ayudado a reducir los precios pagados por los comercios mayores"[21].

2.2.3 La Competencia de Adquirentes ha Contribuido a Reducir las Comisiones "Merchant Discount".

25. La red Visa (originalmente, "BankAmericard") se creó por el Bank of America en 1958[22]. En esa época, Bank of America era el único emisor y adquirente de operaciones BankAmericard, y fijó su comisión para el comercio en 5 ó 6 por ciento[23]. En 1996, Bank of America comenzó a licenciar a otros bancos para emitir tarjetas de crédito BankAmericard y servir como adquirentes de comercios. En principio era uno por cada ciudad en que Bank of America hubiera establecido un banco licenciatario[24].

---

diversidad a menores precios."); y p. 18 ("la naturaleza descentralizada de la estructura permite un control local sobre el desarrollo de productos, política de precios y dirección estratégica. El control directo y la competencia promueve mejores respuestas de parte de los consumidores, comercios y gobiernos locales").

[19] Visa USA, Inc., "*Comment on Issues relating to Joint Venture Project, Joint Ventures: Putting a Principle to a Practice*", Federal Trade Commission, 31 de julio de 1997.

[20] Carta a los Senadores Richard J. Durbin, Herb Kohl, Olympia Snowe y Arlen Specter de parte de Joseph Saunders, Presidente y CEO de Visa Inc.,2 de junio de 2008, p. 8. http://www.durbin.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=85c0f9c3-5f33-456e-ba3e-c2e9681756eb

[21] David Evans y Richard Schmalensee, *Paying with Plastic* (segunda edición), p. 261.

[22] "*History of Visa*" http://corporate.visa.com/about-visa/our-business/history-of-visa.shtml.

[23] David Evans y Richard Schmalensee, *Paying with Plastic* (segunda edición, 2005), p. 151 (se informa una comisión al comercio de 5 por ciento); Paul Chutkow, "*Visa: The Power of an Idea* (Harcourt, 2001), pp. 61, 65 (informa una comisión de 6 por ciento).

[24] Chutkow, Power of an Idea, p. 70. Ya en 1967, Bank of America tenía diecisiete bancos con franquicia en diecisiete estados de Estados Unidos. A los bancos no se les permitía operar sucursales en más de un estado. Por ello, en principio cada banco con franquicia esencialmente controlaba un territorio específico.

En las primeras fases del sistema BankAmericard, las primeras operaciones eran "on us" – involucraban comercios y tarjetahabientes que eran clientes del mismo banco[25]. Sí ocurrían operaciones interbancarias (por ejemplo, cuando se usaban las tarjetas estando de viaje). Sin embargo, Bank of America siguió expandiendo su red de bancos miembro, con lo cual creció el volumen de operaciones interbancarias, y los bancos miembro comenzaron a competir entre sí para atender a los comercios y tarjetahabientes[26].

26. La competencia entre adquirentes generó una situación en que algunos adquirentes "contrataban comercios con *comisiones de descuento muy bajas*"[27]. Esto llevó a cambios en la red de BankAmericard (Visa) para mantener las comisiones merchant discount en el sistema de tasas de intercambio, cambios que analizo más abajo. Sin embargo, los adquirentes siguieron compitiendo respecto del margen del adquirente – la diferencia entre la comisión merchant discount y la tasa de intercambio que debía remitirse al banco emisor de tarjetas.

27. Los avances tecnológicos a nivel de red, en especial el desarrollo de la autorización electrónica moderna, sistemas de liquidación y compensación, redujeron sustancialmente los costos de procesamiento de operaciones con tarjetas, lo cual llevó a disminuciones en los márgenes promedio de los adquirentes (comisiones merchant discount relacionados con el nivel de tasas de intercambio y comisiones de red). Pero la competencia entre adquirentes también llevó a menores comisiones para el comercio. Evans y Schmalensee explican que en Estados Unidos "hay competencia evidentemente intensa por las cuentas de los comercios, y es común que los comercios se cambien de adquirente en un esfuerzo por obtener el mejor precio posible". Citan una fuente de la industria en el sentido que "Los comercios se cambian de una cartera a otra cada vez que aparece un mejor precio" y otra que señala que los comercios "muchas veces están dispuestos a cambiarse de un procesador de tarjetas a otro para ahorrarse centésimos de porcentajes en las comisiones". Explican que por ello "el proceso de licitación y la amenaza de cambio han ayudado a reducir los precios pagados por los comercios mayores"[28]. En Estados Unidos, explica un analista de la

---

[25] Ver, por ejemplo, Ann Kjos, "*The Merchant-Acquiring Side of the Payment Card Industry: Structure, Operations and Challenges*", Centro de Tarjetas de Pago del Federal Reserve Bank de Filadelfia, Papel de Discusión, octubre de 2007, http://www.phil.org/consumer-credit-and-payments/payment-cards-center/publications/discussion-papers/2007/D2007OctoberMerchantAcquiring.pdf, p. 6.

[26] La historia de MasterCard es similar, pero MasterCard fue una organización multi-banco desde un comienzo.

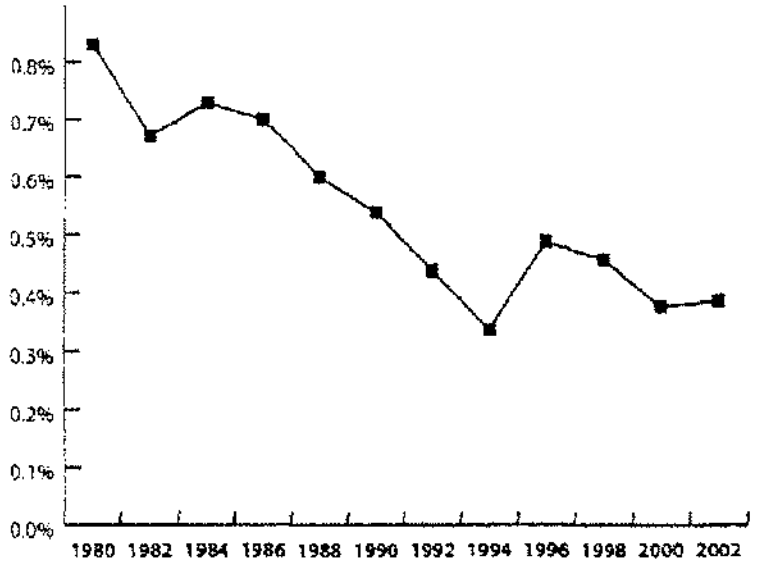
[27] Escrito de Apelante Visa USA, Inc., en 12, National Bancard Corp. (NaBanco) v. Visa USA, Inc., 779 F. 2d 592 (11 Circ. 1986) (No. 84-5818) (énfasis agregado). La otra razón que da Visa es que algunos adquirentes hicieron "trampa" en la suma de la tasa de intercambio entregada a los emisores.

[28] Evans y Schmalansee, *Paying with Plastic* (segunda edición, 2005), en 261.

industria, la intensa competencia entre adquirentes lleva a que 1.4 millones de comercios se cambien de adquirente todos los años[29]. Los adquirentes han desplegado "rápidos avances tecnológicos"[30] para competir eficazmente y ganar y retener comercios.

28. Como se observa en la Figura 3, en promedio, estos efectos en Estados Unidos han llevado a reducciones sostenidas y significativas en los márgenes de los adquirentes – el componente del merchant discount sobre el que pueden competir los adquirentes.

Figura 3
Merchant Discount Promedio Visa (Merchant Discount menos Intercambio), 1980-2002



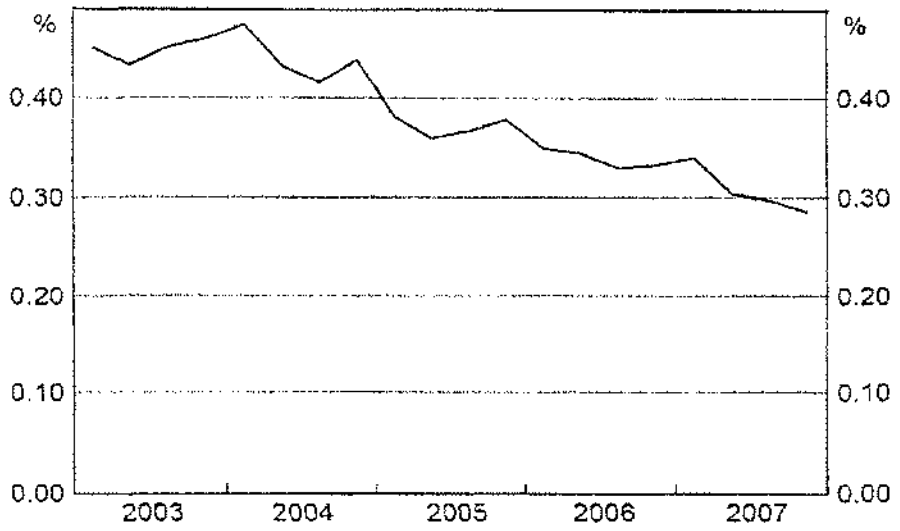
Fuente: Visa USA, datos reproducidos de Evans y Schmalensee, *Paying with Plastic* (segunda ed. 2005), p. 262

29. En Australia se dio un patrón similar después de una serie de reformas diseñadas para incrementar la competencia en el mercado de la adquirencia. El Reserve Bank of Australia (RBA), en conjunto con la autoridad de libre competencia del país, lanzó una investigación de la industria de las tarjetas de pago a fines de la década de 1990. Aunque hubo múltiples adquirentes competidores en Australia, al

[29] Ann Kjos, "*The Merchant-Acquiring Side of the Payment Card Industry: Structure, Operations and Challenges*", Centro de Tarjetas de Pago del Federal Reserve Bank de Filadelfia, Papel de Discusión, octubre de 2007, http://www.phil.org/consumer-credit-and-payments/payment-cards-center/publications/discussion-papers/2007/D2007OctoberMerchantAcquiring.pdf, p. 18 (citando al participante de la conferencia y consultor de la industria, Marc Abbey).
[30] Id. p. 19.

RBA le preocupaba la alta concentración de mercado, falta de transparencia en el mercado de la adquirencia, y barreras a la entrada del mercado[31]. El RBA concluyó que ciertas restricciones a la membresía por adquirentes especializados llevaban a "competencia indebidamente restringida"[32]. Entre otras reformas regulatorias, el RBA comenzó a publicar los merchant discount promedio pagados por los comercios australianos (en 2003) y dictaminó que los adquirentes no-bancos podían ingresar al mercado (en 2004). El RBA también reguló el nivel de tasas de intercambio a cobrar en Australia. Según se observa de la Figura 4 (para operaciones con tarjetas de crédito) y Figura 5 (operaciones con tarjetas de débito), los márgenes de los adquirentes se redujeron sustancialmente en Australia después de las reformas del RBA.

Figura 4
Margen Promedio de Adquirentes de Tarjetas de Crédito en Australia (Merchant Discount menos Intercambio), 2003-2007



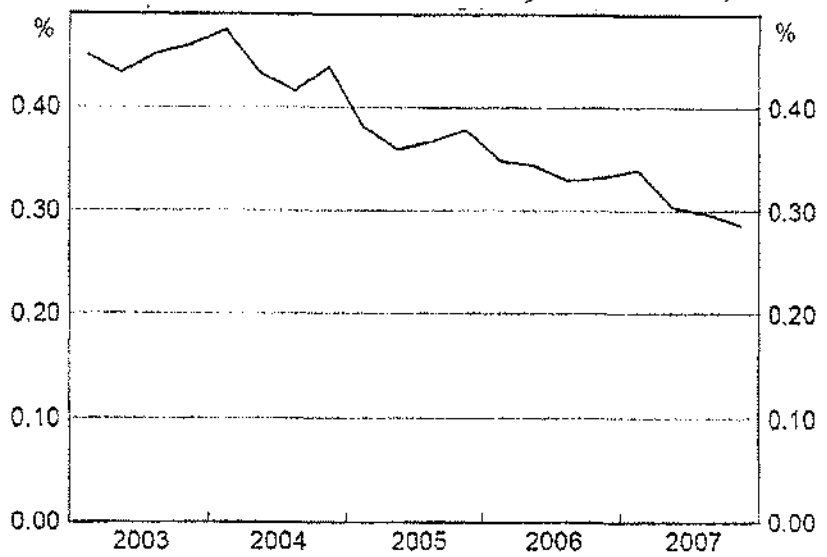
[31] Ver, por ejemplo, Reserve Bank of Australia, *"Reform of Credit Card Schemes in Australia: A Consultation Document"*, diciembre de 2001, http://www.rba.gov.au/payments-system/reforms/cc-schemes/la-consult-doc/pdf/la-consult-doc.pdf, p. 84 ("la información entregada al Estudio Conjunto por los miembros del sistema de tarjetas mostró que la prestación de servicios de tarjetas de crédito genera utilidades por sobre los costos promedio, en especial para instituciones financieras que son emisores y adquirentes a la vez. Los márgenes son particularmente amplios en la adquirencia de tarjetas de crédito."); p.86 ("Los temores de que la competencia no está funcionando como debería en Australia son particularmente fuertes en el caso de la adquirencia de tarjetas de crédito.").

[32] Reserve Bank of Australia, *"Reform of Credit Card Schemes in Australia: Preliminary Conclusions of the 2007/08 Review"*, http://www.rba.gov.au/payments-system/reforms/review-card-reforms/pdf/review-0708-pre-conclusions.pdf, abril de 2008, pp. 7-8.

Fuente: Reserve Bank of Australia, "*Reform of Credit Card Schemes in Australia: Preliminary Conclusions of the 2007 Review*", http://www.rba.gov.au/payments-system/reforms/review-card-reforms/pdf/review-0708-pre-conclusions.pdf, abril de 2008, p. 22.

30. El margen de los adquirentes por operaciones con tarjetas de crédito se redujo en un 35,6% durante el breve periodo entre septiembre de 2003 y diciembre de 2007. Para operaciones EFTPOS de tarjetas de débito, el margen del adquirente se redujo en un 27,8% durante el todavía más breve periodo entre septiembre de 2006 y diciembre de 2007 (y por más desde 2003). El RBA atribuye estas reducciones a la mayor transparencia de las comisiones de los comercios y al acceso liberalizado por adquirentes especializados, lo cual aumentó la competencia[33].

Figura 5
Merchant Discount Neto Promedio Tarjetas de Débito EFTPOS (Merchant Discount menos Intercambio) en Australia, 2003-2007



Fuente: Reserve Bank of Australia, "*Reform of Credit Card Schemes in Australia: Preliminary Conclusions of the 2007 Review*", http://www.rba.gov.au/payments-system/reforms/review-card-reforms/pdf/review-0708-pre-conclusions.pdf, abril de 2008, p. 22.

2.3 Las Tasas de Intercambio son otro Mecanismo usado por los Bancos para Ejercer su Poder de Mercado Conjunto

[33] Id. p. 22. La reducción total del margen adquirente de EFTPOS desde 2003 fue de 43,5% a diciembre de 2006. Los merchant discount han bajado todavía más desde 2006. http://www.rba.gov.au/statistics/tables/xls/c03hist.xls

31. La competencia efectiva llevaría a menores comisiones de merchant discount dado que los comercios se habrían beneficiado de menores costos de procesamiento. Pero los bancos han actuado conjuntamente en varias oportunidades para impedir la reducción de los merchant discount.

32. A los adquirentes de BankAmericard originalmente se les pidió enviar pagos de tasas de intercambio a los emisores que se basaran en la tasa de descuento real o promedio de los adquirentes[34]. Según lo describí con anterioridad, la competencia en la adquirencia llevó a menores merchant discount. BankAmericard (que pasó a ser "Visa" en 1976[35]) se convirtió a una estructura con tasas de intercambio en la que Visa estableció el nivel de la tasa de intercambio, montos que se deducían de las sumas remitidas por los emisores a los adquirentes por las operaciones que los tarjetahabientes de los emisores celebraban en los comercios del adquirente.

33. Como cuestión económica, la tasa de intercambio (en conjunto con – típicamente en menor medida – la tarifa de red[36]), establece un "piso" mínimo por debajo del nivel del merchant discount[37]. Incluso los adquirentes más competitivos

---

[34] National Bankard COrporation (NaBanco) v. Visa, USA, 596, F. Supp, 1231, 1238-39 (1984). Algunas de las primeras redes de tarjetas de crédito de EE.UU. fijaron las operaciones interbancarias en valor nominal (sin tasa de intercambio). Evans y Schmalensee, *Paying with Plastic* (segunda edición, 2005), en 66. La mayoría de las operaciones de tarjeta de débito en línea en EE.UU. (autorizadas por PIN) fueron a valor nominal hasta que Visa compró la red Interlink y estableció una tasa de intercambio, lo que fue emulado posteriormente por las demás redes. Ver, Lloyd Constantine, Jeffrey I Shinder y Kerin E. Coughlin, "In Re: Visa Check/Mastermoney Antitrust Litigation: A Study of Market Failure in a Two-Sided Market", Columbia Business Law Review 599, 609 ("El débito con PIN también se desarrolló porque las redes regionales lo fijaron a valor nominal (esto es, los comercios no pagaron tasas de intercambio), con lo cual se maximizaron los incentivos del comercio para instalar los paneles PIN que necesitaban para aceptar operaciones de débito con PIN.").

[35] http://corporate.visa.com/about-visa/our-business/history-of-visa.shtml

[36] La tarifa de red puede ser más importante cuando las redes se operan con fines de lucro y no como una casa de compensación sin fines de lucro.

[37] Ver, por ejemplo, Evans y Schmalensee, *Paying with Plastic* (primera edición, 1999), p. 199 ("Aun cuando es cierto que las asociaciones no determinan directamente los precios que cobran los bancos emisores o adquirentes, sí fijan comisiones que afectan esos precios. Las comisiones pagadas a las asociaciones para cubrir sus costos juegan un rol relativamente pequeño. La tasa de intercambio es mucho más importante, alrededor de diez veces el tamaño de las tarifas de membresía. La tasa de intercambio establece un piso debajo del merchant discount."); Comisión Europea, "*Payment Services Directive and Interchange Fees Regulation: frequently asked questions*" http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-719_en.htm ("Las tasas de intercambio establecen un piso para las comisiones del comercio, sin que se pueda negociar por debajo de dicho piso, y la posibilidad que tienen los comercios para negociar el resto es baja."); Reforma de los Sistemas de EFTPOS y Débito Visa en Australia:

compiten solo respecto del margen del adquirente. Incluso como la describen las redes de tarjetas – como un pago del adquirente al emisor – la tasa de intercambio es un costo marginal para el adquirente que debe ser cubierto por el merchant discount. En consecuencia, al establecer una tasa de intercambio que los bancos reciben de un comercio cuando sus clientes tarjetahabientes le compran, los bancos pudieron impedir que la competencia redujera las comisiones que se cobran al comercio.

34. En EE.UU., David Evans y Richard Schmalensee explican que:

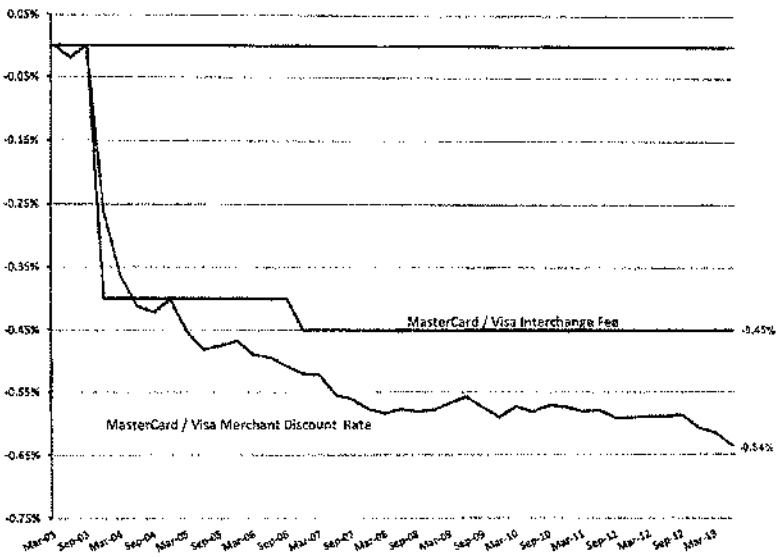
> La tasa de intercambio es un costo para los adquirentes que debe ser cubierto por las tarifas que le cobran al comercio. En consecuencia, el merchant discount para las operaciones con Visa y MasterCard incluye la tasa de intercambio. Con competencia intensa entre adquirentes y escasos márgenes en los años recientes en Estados Unidos, la tasa de intercambio parece haber sido trasladada al comercio. Esto es, los cambios en la tasa de intercambio [llevan a] cambios en el merchant discount[38].

35. En Australia, donde se redujeron las tasas de intercambio y se intensificó la competencia entre adquirentes, la Figura 6 muestra cómo los beneficios de ambos cambios se reflejan en menores merchant discounts. A fines de 2003, se redujeron las tasas de intercambio en promedio en un 0.40%. Aunque los comercios generalmente pagaron comisiones basados en contratos con "comisiones mixtas" (en oposición a contratos que se ajustaban automáticamente a medida que cambiaban las tasas de intercambio), la competencia entre adquirentes fue suficiente para asegurar que el monto total de la reducción de la tasa de intercambio se traspasaba casi inmediatamente a los comercios en la forma de menores merchant discounts.

Figura 6
Cambio Acumulado en las Tasas de Intercambio y Merchant Discounts de Tarjetas de Crédito en Australia, 2003-2013

Reformas Finales y Declaración de Impacto Regulatorio, abril de 2006, http://www.rba.gov.au/payments-system/reform/debit-card-systems/impact-stmt-apr06/impact-stmt-apr06.pdf, p. 6 ("Los comercios no pueden ejercer presión competitiva sobre las tasas de intercambio amenazando con que van a cambiarse de adquirente, pues todos los adquirentes pagan la misma tasa de intercambio. De este modo, las tasas de intercambio establecen un piso bajo la comisión de servicio del comercio").

[38] Evans y Schmalensee, *Paying with Plastic* (segunda ed., 2005), p. 155.



Fuente: http://www.rba.gov.au/statistics/tables/xls/c03hlst.xls

36. Según lo describí en la sección anterior, el margen de los adquirentes también se ha reducido desde 2003. En general, las tasas de intercambio disminuyeron en un 0.45%, pero los merchant discount se redujeron en 0.64% respecto de la suma de la operación hasta junio de 2013. Esto demuestra que la tasa de intercambio anterior y un ambiente menos competitivo llevaron a aumentos en los merchant discount.

37. Los bancos pueden usar tasas de intercambio para replicar los resultados de monopolios o carteles y mantener los niveles monopólicos de las comisiones cobradas a los comercios, pues ningún banco en particular tiene incentivo económico para reducir las comisiones cobradas a los comercios que son sus clientes (para los cuales debe remitir tasas de intercambio a los demás emisores) aun cuando el banco también *recibe* ingresos por tasas de intercambio de los comercios que son clientes de otros bancos[39].

38. La existencia de múltiples marcas de tarjetas es insuficiente para eliminar la posibilidad que tienen los bancos de utilizar las tasas de intercambio para fijar merchant discounts a niveles monopólicos. Dado que cada tarjeta típicamente solo tiene una marca (con algunas excepciones en el caso de ciertas tarjetas de

[39] Hay una pequeña excepción en relación con la posibilidad que un banco tenga un número relevante de operaciones "on us" para un comercio que es cliente del banco y que a su vez atiende a tarjetahabientes que también son clientes del mismo banco. Pero incluso en esos casos, el requerimiento de remitir tasas de intercambio cuando el tarjetahabiente que va al comercio es cliente de otro banco limita los incentivos económicos para ofrecer menores merchant discount.

débito), no es fácil para los comercios cambiarse a una marca alternativa para beneficiarse de un menor merchant discount, incluso si otra marca lo ofreciera. Como lo han reconocido los economistas que consultaron por Visa, "cada sistema tiene el monopolio de acceso a sus propios tarjetahabientes (de la misma manera en que un operador de telecomunicaciones tiene un monopolio sobre la terminación de los llamados realizados a sus suscriptores). Gracias a este cuello de botella competitivo, puede "cobrar" un merchant discount monopólico[40]".

2.4 La Estructura del Mercado de la Adquirencia en Chile

39. No existe tasa de intercambio en Chile. En lugar de ella, según se observa en la Figura 7, los bancos emisores más grandes de Chile son dueños y controlan en conjunto a Transbank, empresa que recauda los ingresos por merchant discount y remite esos ingresos directamente al banco que emitió la tarjeta utilizada en las operaciones del comercio. En efecto, Transbank opera como un agente de ventas para los bancos y ha convertido lo que en la mayoría de los países es un mercado de cuatro partes con adquirentes competidores en un conjunto de sistemas de tres partes. Desde la perspectiva del comercio, en efecto, cada banco emisor en Chile opera como lo hace American Express, o como lo hacía Bank Americard cuando era controlado exclusivamente por Bank of America.

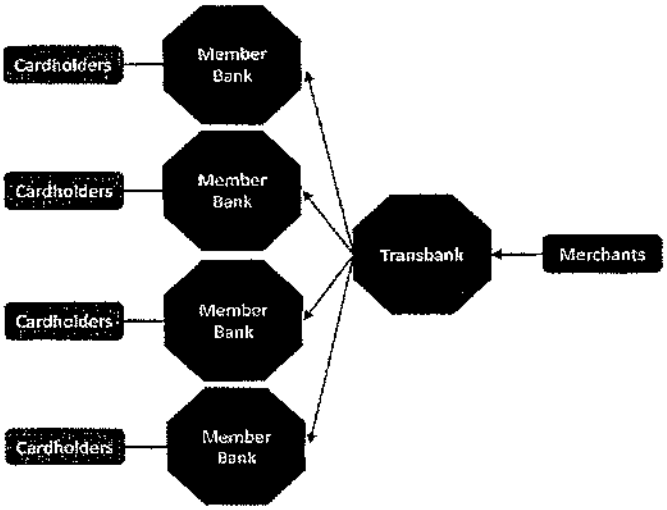
40. Transbank cubre sus propios costos a través de comisiones operacionales pagadas por los bancos, otros cobros como los arriendos de los terminales al comercio, y comisiones cobradas a tarjetas emitidas en el extranjero[41]. Los bancos pueden utilizar la estructura de Transbank para ejercer poder de mercado sobre los comercios y mantener (abiertamente) un sistema de precios "de cartel". No necesitan preocuparse de que los otros bancos pudieran ofrecer un menor merchant discount pues es Transbank quien fija las comisiones a nombre de todos ellos y, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los mercados, un banco no puede ganar más operaciones ofreciendo precios más bajos que sus rivales (comisiones merchant discount).

---

[40] Jean-Charles Rochet y Jean Tirole, "*Externalities and Regulation in Card Payment Systems*", 5 Review of Network Economics 1 (2006), p. 8. Si los comercios fijan precios diferenciales a sus clientes para reflejar los distintos niveles de merchant discounts que ellos deben pagar, esto puede generar algo de competencia entre las redes, lo cual ha sido el sustento de algunos de los esfuerzos regulatorios por eliminar las reglas de "no recargo" de red.

[41] En los últimos años, Transbank ha obtenido excedentes con sus ingresos y ha pagado dividendos (relativamente bajos) a sus bancos accionistas. Trece bancos chilenos han establecido a Transbank como su agente conjunto y exclusivo para afiliar comercios y aceptar operaciones con tarjetas (aunque todas, salvo un porcentaje mínimo, dichas acciones pertenecen a siete de esos bancos).

Figura 7
La Estructura del Mercado de Procesamiento y Adquirencia de Operaciones con Tarjetas en Chile



41. Del mismo modo en que la competencia entre adquirentes beneficia a los comercios generando menores merchant discounts (y también a los consumidores finales mediante la reducción de los costos del comercio y los precios), un adquirente conjunto y monopolista le permite a los bancos evitar esa competencia y mantener los merchant discounts en niveles anticompetitivos. Las rentas supracompetitivas, sean implementadas por un cartel de adquirentes o a través de una tasa de intercambio, son un efecto económico, equivalente a un impuesto a las ventas recaudado por los bancos, que daña a todos los consumidores[42].

---

[42] Ver, por ejemplo, UK Office of Fair Tradiing, "MasterCard Interchange Fees: Preliminary Conclusions", febrero 2003, p. 9 ("En resumen, la [tasa de intercambio] opera como un impuesto en las operaciones minoristas que se paga por todos los consumidores en los comercios que aceptan tarjetas de crédito. Ello resulta en mayores precios para los consumidores del Reino Unido. Ciertos tarjetahabientes pueden beneficiarse en alguna medida de las utilidades que se van generando, pero virtualmente todos los consumidores se enfrentan a mayores precios como consecuencia."); Ann Börestam y Heiko Schmeidel, "*Interchange Fees in Card Payments*", Banco Central Europeo, Paper Ocasional No. 131 (septiembre de 2011), http://www.ech.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp131.pdf, p. 14 ("la tasa de intercambio opera como un impuesto indirecto con el que todos los adquirentes gravan a sus clientes, los comercios.").
Ver también, Frankel, "*Monopoly and Competition in the Supply and Exchange of Money* (1998), en 345; Alan S. Frankel y Allan L. Shampine, "*The Economic Effects of Interchange Fees*", 73 Antitrust Law Journal 627 (2006), en p. 657.

42. Las tasas de intercambio tienen un efecto anticompetitivo similar sobre las comisiones merchant discount, pero incluso con altas tasas de intercambio, la posibilidad de elegir entre múltiples adquirentes genera competencia sobre otros aspectos del servicio al comercio, como lo son la entrega de los terminales POS, servicios y soporte, confiabilidad y la velocidad de procesamiento de las operaciones o de depósito de los ingresos a las cuentas del comercio, la entrega de servicios mejorados de protección de fraudes, la entrega de informes y datos contables a los comercios, servicios de solución de controversias, y otros similares[43]. Los adquirentes ofrecen cada vez más servicios comerciales móviles a los comercios[44]. Evans y Schmalensee señalan que la competencia entre adquirentes no se refiere solo a los merchant discount, sino que también incluye confiabilidad de los servicios, y que los adquirentes "pueden diferenciarse entregando servicios contables más sofisticados"[45].

43. En consecuencia, la estructura del mercado adquirente en Chile sacrifica competencia en materia de precios *y* también respecto de otros aspectos de la

---

[43] El gran adquirente/procesador First Data Corporation, bajo el título "¿Qué buscar en un proveedor?" le explica a los comercios que ellos deberían considerar "seguridad", "confiabilidad", "experiencia relevante y asesoría experta" y "soluciones de cartera que cumplan con las necesidades comerciales" como variedad de servicios y comercios" "acceso completo a información contable a través de herramientas poderosas y en línea y soluciones para ayudar a simplificar procesos *back office* y apurar los tiempos de respuesta". First Data Corporation, Payments 101: Credit and Debit Card Payments, Key Concepts and Industry Issues," octubre de 2010, https://www.firstdata.com/downloads/though-leadership/payments101wp.pdf, p. 13. Entre otros atributos de sus servicios, First Data promociona que entrega "soluciones de pago y seguridad innovadores diseñadas para incrementar el ROI de los clientes, aumentando los ingresos a la vez que disminuye costos y riesgos" y que además le permite a los comercios "aceptar tarjetas de débito y crédito rápidamente y en forma segura con financiamiento al día siguiente para la mayor parte de las tarjetas de crédito". https://www.firstdata.com/en_us/products/merchants/car-and-check-acceptance.html (visitada 1 de noviembre de 2013). El adquirente canadiense Moneris promueve características incluyendo soluciones "fáciles" y "eficientes en función de los costos", e "innovación" con respecto a la tecnología y servicios. http://www.moneris.com/en/Getting-Started/Guides/Why-More_businesses-Choose-Moneris.aspx.

[44] Ver, por ejemplo https://www.firstdata.com/en_us/products/merchants/mobile-commerce-solutions.html.

[45] David Evans y Richard Schmalensee, *Paying with Plastic* (segunda ed., 2005), p. 260. Ver también, Ann Kjos, *The Merchant-Acquiring Side of the Payment Card Industry: Structure, Operations, and Challenges,* Centro de Tarjetas de Pago del Bank of Philadelphia, Paper de Discusión, octubre de 2007, http://www.phil.frb.org/consumer-credit-and-payments/payment-cards-center/publications/discussion-papers/2007/D2007OctoberMerchantAcquiring.pdf, p.6 ("La recopilación e información de los datos operacionales de sus clientes comerciales son un servicio importante a prestar por los adquirentes. La medida en que se presta este servicio y el grado de integración en los sistemas contables de los comercios varía y puede ser la fuente de ventajas competitivas para entidades adquirentes".)

tecnología de pagos y servicios para el comercio[46]. Mis investigaciones de hace más de veinte años me llevan a concluir que las tasas de intercambio, las cuales se establecieron por los bancos a través de redes controladas por los bancos, replican los efectos económicos que tendría un acuerdo de precios entre los bancos. El establecimiento por parte de Transbank de comisiones para el comercio en representación de los bancos le permite a los bancos emisores de tarjetas ejercer poder de mercado conjunto sobre los comercios y, en los hechos, gravar con impuestos las ventas minoristas. No obstante, la estructura de Transbank es todavía más dañina que un típico acuerdo de tasas de intercambio. Sacrifica la competencia en la función adquirente – la parte de los merchant discount que retiene el adquirente y la calidad del servicio ofrecido a los comercios – que normalmente (en mercados competitivos) se ha hecho cada vez más eficiente en los años recientes, incluso cuando las redes requieren el pago de tasas de intercambio. En consecuencia, el establecimiento y la exigencia del uso de un adquirente monopolista que pertenece conjuntamente a los bancos generan significativos daños a la competencia en el mercado de la adquirencia en Chile.

2.5 Daños a la Población derivados de un Mercado de Adquirencia de Alto Costo e Ineficiente

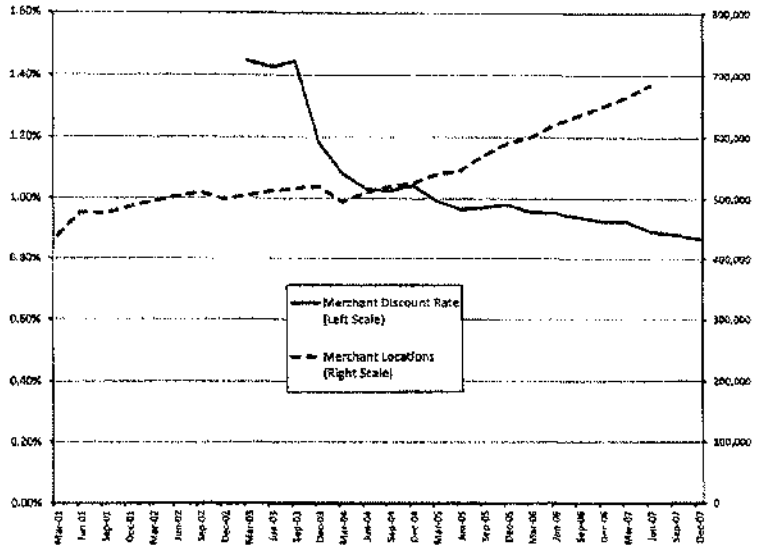
44. Los comercios se ven directamente perjudicados si pagan comisiones que se ven aumentadas como consecuencia del ejercicio de poder de mercado o la prestación de servicios de menor calidad que los que obtendrían en un mercado competitivo. Existen otros elementos que dañan a la población. Ya describí los aumentos de costos, y con ello los aumentos de precios, los cuales son efectos de altas comisiones merchant discount en todos los sectores minoristas. Los clientes que pagan con efectivo, que tienden a ser más pobres, se ven especialmente perjudicados, porque ellos pagan los mayores precios y no obtienen beneficio alguno del uso de tarjetas.

45. Además, aunque los comercios tienen una demanda relativamente inelástica, algunos comercios que aceptan tarjetas en mercados más competitivos optarán por no aceptar tarjetas de pago en lo absoluto dada la presencia de un adquirente costoso, ineficiente y monopolista. La experiencia australiana confirma

[46] Debe tenerse presente que ha habido un crecimiento sustancial en el número de operaciones con tarjetas en Chile – más de 300% desde 2005. Por ello, el volumen actual de operaciones podría soportar múltiples operadores del mismo tamaño al que operaba Transbank hace solo unos pocos años. En otras regiones, según se muestra a continuación, la competencia en la adquirencia ha llevado a reducciones de comisiones, lo que sugiere que cualquier beneficio de economías de escala logrado por adquirentes monopolistas se encuentra ampliamente compensado por efectos anticompetitivos.

que – como uno podría esperar – los menores merchant discount se asocian a una mayor aceptación de tarjetas de pago por parte de los comercios. La figura 4 muestra que los merchant discount normales en Australia se redujeron en un 38,4% entre marzo de 2003 y junio de 2007, como consecuencia de una reducción regulatoria en los merchant discount de ese país. Durante ese mismo periodo, aumentó el número de lugares en que se aceptaban las tarjetas de crédito MasterCard – los que se mantuvieron relativamente estables por varios años – en alrededor de un 36%.

Figura 8
Los Lugares de Aceptación en Australia Aumentaron Rápidamente Después de la Reducción de los Merchant Discounts



Fuente: Reserve Bank of Australia, Merchant Fees Promedio para Tarjetas de Débito, Crédito y Cargo, serie estadística C3 (http://rba.gov.au/statistics/tables/xls/c03hist.xls); Robert Stillman, William Bishop, Kyla Malcolm, Nicole Hildebrant, "*Regulatory Intervention in the Payment Card Industry by the Reserve Bank of Australia, Analysis of the Evidence*", CRA International, 28 de abril de 2008, p. 25-26.

2.6 Evidencia Internacional Adicional Respecto de los Beneficios de la Competencia en la Adquirencia

46. Según ya he indicado, los bancos de muchos países han usado diversas estructuras para ejercer poder de mercado relevante y duradero sobre los comercios. En los años recientes, esto ha llevado a muchos cambios regulatorios y legislativos en materia de libre competencia sobre la estructura (o nivel de comisiones) en las redes de tarjetas de pago. En algunas de estas regiones ha aparecido evidencia relativa a los

efectos competitivos que acarrea el hecho de desplazarse hacia una estructura más competitiva en la adquirencia. En esta sección, revisaré parte de la evidencia que se encuentra disponible al público en relación con las acciones regulatorias relativas a los carteles o monopolios adquirentes, o los efectos de los cambios a dichas estructuras de mercado.

2.6.1 Bélgica

47. Hasta el otoño de 2006, los cuatro bancos belgas más grandes eran los accionistas controladores de Banksys, el único adquirente de operaciones con tarjetas de débito en Bélgica, y Bank Card Company, el único adquirente de operaciones con tarjetas MasterCard y Visa[47]. La autoridad de competencia belga abrió una investigación sobre los altos precios cobrados a los comercios. Posteriormente, Banksys se comprometió a establecer un máximo para sus tarifas de arriendo de terminales por tres años, le permitió a los comercios utilizar terminales alternativos, y puso término a las prácticas de discriminación de precios entre comercios pequeños y más grandes. Los bancos belgas además vendieron su control en los adquirentes[48].

2.6.2 Brasil

48. Hasta 2010, Redecard era el único adquirente de operaciones MasterCard en Brasil, mientras que Cielo (antes Visanet) era el único adquirente de operaciones con tarjetas Visa. No había interoperabilidad entre dichas redes, de modo que cada operación podía ser adquirida solo por uno de esos dos adquirentes[49]. Como consecuencia, "los precios cobrados a los comercios eran altos comparado con estándares internacionales"[50].

49. En julio de 2010, el regulador financiero de Brasil "decretó el fin de los derechos exclusivos sobre la adquirencia de marcas de tarjetas de crédito"[51]. Luego de este decreto, "las empresas comenzaron a pelear activamente por una cuota de

---

[47] European Competition Network, *Information Paper on Competition Enforcement in the Payments Sector*, marzo de 2012, pp. 22-23.

[48] Pareciera que la estructura de mercado en Bélgica sigue dominada por un único adquirente (hoy Atos Worldwide), pero es independiente de los bancos belgas.

[49] Banco Central Do Brasil, Informe sobre la Industria de Tarjetas de Pago Brasilera (mayo de 2010) http://www.bcb.gov.br/Pom/Spb/Ing/Payment Cards report.pdf, pp. 4-5.

[50] Josh Allen y Marc Abbey, "*Redecard's surprise valuation*", Cards International, 28 de noviembre de2007, http://cardsinternational.com/news/redecards-surprise-valuation.

[51] Marcelo Pinho, "*Blame it on the competition: End of Brand exclusivity pressures margins and drives down Redecard Shares*", revista Capital Alberto, abril-junio de 2011.

mercado"[52]. Como resultado, se redujeron las comisiones a los comercios y mejoró el servicio.

- El analista Daniel Malheiros explica que "La competencia le dio a los comercios mayor poder de negociación y obligó a los operadores a reducir sus comisiones"[53].
- Terry Xie del Mercator Advisory Group escribe que la estructura de exclusividad en la adquirencia "fue criticada largamente por causar altos costos para el comercio, inhibiendo la competencia"[54]. Como consecuencia de la intervención regulatoria, "Ahora los dos adquirentes pueden adquirir cualquier marca de tarjetas y competir directamente el uno con el otro. El movimiento también le abrió la puerta a nuevos competidores, locales y extranjeros. Inmediatamente después se produjo una guerra de precios entre los principales adquirentes. Los nuevos agentes también ejercieron presión en materia de precios. Dentro del año siguiente al cambio, el MDR promedio bajó rápidamente en un 16%..."[55].
- Después de la aparición de competencia en la adquirencia, Redecard mejoró la calidad del servicio al cliente ofrecido a los comercios[56].
- El CFO de Redecard reconoció que "El gobierno tuvo razón en intervenir en la industria mediante la competencia"[57].

2.6.3 Chipre

50. En 2006, la Comisión Europea nombró a Chipre como uno de los cinco estados miembro en que existía un monopolio de adquirencia de MasterCard[58]. Un informe de 2012 indica que JCC Payment Systems era el único adquirente en Chipre hasta fines de 2008[59]. En ese momento, un banco tanzano, FBME Card Services Limited, ingresó al mercado de la adquirencia en Chipre. De acuerdo a FBME, a su

---

[52] Id.

[53] Id.

[54] Terry Xie, "*The Evolving Brazilian Acquiring Market*", Payments Journal, 24 de abril de 2012, http://www.paymentsjournal.com/Blog.aspx?id=11389&blogid=206.

[55] Id.

[56] *Blame it on the Competition*, supra nota 46.

[57] Id.

[58] Investigación de Sector bajo la Regulación del Artículo 17 1/2003 sobre la banca minorista, "*Interim Report I: Payment Cards*", 12 de abril de 2006, http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/interim_report_1.pdf, p. 79

[59] Red de Competencia Europea, *Information Paper on Competition Enforcement in the Payments Sector*, marzo de 2012, p. 17

ingreso, JCC "inició una guerra de precios" al reducir sus merchant fees al punto que FBME llegó a declarar que los precios de JCC eran "predatorios"[60].

2.6.4 Finlandia

51. Luottokunta era el adquirente monopolista de tarjetas de débito desde 2006[61]. Después, los bancos finlandeses comenzaron a migrar a las ("cumplidoras SEPA") tarjetas de débito Visa y Mastercard. La autoridad competitiva finlandesa, que había estado monitoreando el mercado, puso término a una investigación del mercado en base al aumento en la "libertad de elección de los minoristas", pero sigue monitoreando el mercado, incluso respecto de los niveles de las comisiones al comercio[62].

2.6.5 Alemania

52. De acuerdo al consultor de la industria de las tarjetas Eric Grover:

> En los años 90, el principal adquirente alemán, Euro Kartensysteme GmbH tuvo un monopolio sobre la adquirencia de MasterCard. En 1995, provocado por una adquirencia dual de RBS para algunos comercios de viajes y entretenimiento, decidió que la dualidad era inevitable. Con su escala, optó por liderar la carga y seguir dominando el mercado. En respuesta, los adquirentes de Visa B&S Card Service GmbH y Citigroup Inc. comenzaron a prestar servicios de adquirencia de MasterCard. Al año siguiente, los precios colapsaron, y la adquirencia aumentó en un 15%. El negocio de adquirencia de Euro Kartensysteme se derivó en ConCardis GmbH. Hoy, entre alrededor de una docena de adquirentes activos en Alemania, sigue siendo uno de los tres más grandes, pero ya no es dominante[63].

2.6.6 Italia

---

[60] Id.

[61] Investigación de Sector bajo la Regulación del Artículo 17 1/2003 sobre la banca minorista, "*Interim Report I: Payment Cards*", 12 de abril de 2006, http://ex.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/interim_report_1.pdf, p. 79

[62] Red de Competencia Europea, *Information Paper on Competition Enforcement in the Payments Sector*, marzo de 2012, p. 31

[63] Eric Grover, "*Shifting Tides for Brazil's Credit Card Waters*", The Deal Magazine, 15 de septiembre de 2009, http://www.intrepidadventures.net/system/articles/39/origi9nal/Shifting-tides_for_Brazil_s_credit_card_waters.pdf/1258327321

53. En Italia, los bancos establecieron un joint venture, CartaSi, para la adquirencia de comercios:

> Hasta 2003, un comité de CartaSi recomendó comisiones al comercio y condiciones de intercambio, que los bancos debían aplicar en ausencia de un consentimiento expreso en contrario de parte de CartaSi. Sin embargo, la actividad del comité debió descontinuarse después de una resolución del banco central italiano, la cual sostuvo que la actividad del comité era ilícita conforme a la ley italiana. Hoy día, las comisiones se determinan por los bancos miembros de CartaSi que tienen una relación bancaria con el comercio[64].

2.6.7 Países Bajos

54. Eric Grover resume los efectos de la introducción de competencia en los mercados de adquirencia en los Países Bajos:

> Interpay Nederland BV, empresa perteneciente a la banca, gozaba de un monopolio en la adquirencia para el sistema de tarjetas de débito nacional – PINS – hasta 2004, cuando Nederlandse Mededingingsautoriteit, la autoridad competitiva del país, obligó a los ocho bancos accionistas a realizar la adquirencia directamente. La presión regulatoria, la publicidad de las comisiones al comercio y la introducción de competencia causó que las comisiones promedio al pequeño comercio se redujeran en un 18% y 21% para los grandes comercios desde 2003 a 2006[65].

2.6.8 Corea del Sur

55. Once bancos coreanos establecieron conjuntamente una empresa de tarjetas de crédito, BC Card, la que "determinó conjuntamente las comisiones del comercio para cuarenta y dos categorías de negocios del comercio"[66]. La autoridad competitiva coreana falló en 2005 que la política de precios conjunta de BC Card para

---

[64] Investigación de Sector bajo la Regulación del Artículo 17 1/2003 sobre la banca minorista, "*Interim Report I: Payment Cards*", 12 de abril de 2006, http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/interim_report_1.pdf, p. 91. Todavía no encuentro información sobre los efectos de la alteración del acuerdo en Italia.

[65] Eric Grover, "*Shifting Tides for Brazil's Credit Card Waters*", The Deal Magazine, 15 de septiembre de 2009, http://www.intrepidadventures.net/system/articles/39/origi9nal/Shifting-tides_for_Brazil_s_credit_card_waters.pdf/1258327321

[66] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Mesa de Trabajo de Política, "*Competition and Efficient Use of Payment Cards, 2006*", DAF/COMP(2006)32, http://www.oecd.org/regreform/sectors/39531653.pdf, p. 180.

los servicios prestados al comercio constituía un cartel ilegítimo, impuso una multa, y "ordenó medidas correctivas". Posteriormente, la ley estableció un máximo para las comisiones y ordenó intervención regulatoria[67].

2.6.9 Reino Unido

56. Hasta 1986, el Reino Unido tenía adquirentes exclusivos para cada una de las tarjetas de marca Visa y MasterCard. La autoridad competitiva del Reino Unido de ese entonces (UK Mergers and Monopolies Commission), "resolvió que existían situaciones monopólicas". Notó que durante su investigación, ocurrieron "cambios significativos" dentro del mercado, incluyendo un "aumento en la competencia... de la adquirencia"[68]. Como resultado, "las comisiones promedio pagadas por los comercios se han reducido y el mayor número de adquirentes que está ingresando al comercio probablemente aumente la competencia"[69] .

57. "Con adquirencia y competencia dual" en el Reino Unido, Eric Grover informa que "las comisiones cobradas al comercio se redujeron desde 60 a 80 puntos bases y ahí se estabilizaron"[70].

2.6.10 Evidencia Internacional: resumen

58. La Comisión Europea explicó en 2007 que "en varios Estados Miembro, la adquirencia de operaciones Visa y/o MasterCard se ejecuta por un agente monopolista. Tales adquirentes actúan como joint ventures de los bancos que al mismo tiempo emiten tarjetas para ese mercado. Esta situación le permite a los adquirentes ejercer poder de mercado significativo y con ello imponer comisiones supracompetitivas al comercio"[71].

---

[67] Fumiko Hayashi, "*Public Authority Involvement in Payment Card Markets: Various Countries, August 2013 Update*", Departamento de Investigación de Sistemas de Pago, Federal Reserve Bank of Kansas City, pp. 6-7.

[68] Informe de la UK Monopolies and Mergers Commission, *Credit Card Services*, 1989, p. 1,

[69] Id.

[70] Eric Grover, "*Shifting Tides for Brazil's Credit Card Waters*", The Deal Magazine, 15 de septiembre de 2009, http://www.intrepidadventures.net/system/articles/39/origi9nal/Shifting-tides_for_Brazil_s_credit_card_waters.pdf/1258327321

[71] Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión, Investigación del Sector bajo el Artículo 17 de la Regulación (EC) no. 1/2003 sobre la Banca Minorista (Informe Final(¿??), SEC(2007)106, 13 de enero de 2007, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0033:FIN:EN:PDF, ¶17.

59. La evidencia disponible apoya los temores de la Comisión. Como podría esperarse, los aumentos en la competitividad de los mercados de adquirencia – y especialmente la eliminación de monopolios adquirentes – han traído consigo reducciones de las comisiones cobradas al comercio y mejores niveles de servicio e innovación.

3. EFECTOS DE UNA ESTRUCTURA ADQUIRENTE ANTICOMPETITIVA EN LOS MERCADOS DE EMISIÓN DE TARJETAS

3.1 Lógica Económica de los Efectos Indirectos en el Mercado de la Emisión de Tarjetas

60. Según se mencionó anteriormente, los bancos en diversos países han protegido su capacidad de ejercer poder de mercado sobre los comercios (i.e., altas comisiones cobradas al comercio), tanto mediante acuerdos estructurales (como monopolios en la adquirencia) como con requerimientos de remitir tasas de intercambio a los bancos emisores de tarjetas. Lo han hecho para aumentar la rentabilidad de sus operaciones con tarjetas.

61. Las tasas de intercambio o los merchant discount cobrados directamente por los emisores han superado con creces cualquier costo marginal de los emisores asociado con esas operaciones, según se observa a partir de los programas de premios y otros programas de incentivos que los emisores frecuentemente entregan a sus tarjetahabientes para fomentar el uso de tarjetas que les generan los mayores ingresos (para cualquier nivel de ingresos de tasas y comisiones), independiente de la *eficiencia* relativa de un medio de pago versus otro.

62. La proliferación de programas de premios ha llevado a algunos a argumentar que el propósito de las tarifas de intercambio (más generalmente, acuerdos que generan altas comisiones pagadas por los comercios a los emisores) es proveer de fondos que, según se sostiene, inevitablemente fluyen hacia los tarjetahabientes en forma de menores comisiones y mayores premios. En efecto, algunos modelos económicos teóricos simplemente asumen como cuestión matemática que las mayores comisiones obtenidas de los emisores inevitablemente se compiten hacia los tarjetahabientes. La idea esencial es que los ingresos de los comercios, en el margen, representa una utilidad incremental para el emisor, de manera tal que los emisores altamente competitivos disiparán estos ingresos hacia sus propios tarjetahabientes como consecuencia de la competencia por los gastos de tarjetahabientes.

63. En lo que sigue de esta sección, explicaré que hay razones estructurales y empíricas para ser escépticos respecto a la afirmación de que las altas comisiones al comercio se compensarán con los beneficios de magnitud similar para los tarjetahabientes.

3.2 Razones Estructurales sobre por qué las Comisiones al Comercio no Fluyen hacia los Consumidores

3.2.1 No Todas las Comisiones Pagadas por el Comercio Fluyen hacia los Bancos Emisores

64. Las comisiones cobradas al comercio pueden ser altas por diversos motivos. Uno, ya descrito, es la existencia de comisiones al comercio (o, en otros países, tasas de intercambio) que se remiten a los bancos emisores. Pero los comercios también pagan comisiones que no se reflejan en los ingresos recibidos por los bancos emisores. El monto total pagado por los comercios generalmente también cubre los pagos a las redes (v.gr., MasterCard, Visa) y los pagos al adquirente, por ejemplo, por el arriendo de terminales.

65. En la medida que las comisiones cobradas al comercio ayudan a costear los costos de los adquirentes, dichos pagos no fluyen a los emisores, y menos a los tarjetahabientes. (Y, en la medida que las ineficiencias o poder de mercado resultante de la ausencia de competencia aumentan estos costos, el diferencial entre lo que pagan los comercios y lo que los emisores reciben por las operaciones puede ser todavía mayor).

66. Los dividendos de Transbank han sido históricamente bajos, pero incluso si Transbank fuera a ganar una utilidad significativa a partir de sus ingresos por comisiones, cualquier dividendo que distribuya a sus accionistas (bancos emisores) será en proporción a su respectiva participación accionaria, y no se relaciona, en el margen, con el volumen de gastos de los tarjetahabientes. No se esperaría que los ingresos no generados por gastos de los tarjetahabientes resultaran en mayores premios o reducciones de tarifas para los tarjetahabientes por parte de los emisores.

3.2.2 Costos de Cambio

67. En algunos países, incluyendo Estados Unidos, las tarjetas de crédito evolucionaron a productos independientes ofrecidos por los bancos a los clientes con quienes los bancos no tenían otra relación existente. En la medida que las altas

comisiones cobradas al comercio fluyen hacia los bancos emisores, esos bancos tienen un incentivo económico para gastar en sus clientes de tarjetas de crédito. En consecuencia, los emisores de tarjetas de crédito en Estados Unidos a veces ejecutan grandes campañas promocionales y de marketing para reclutar nuevos tarjetahabientes y estimular mayores gastos con tarjetas de crédito por sus clientes existentes. La competencia entre bancos que buscaban altos ingresos por comisiones al comercio (en conjunto con comisiones por interés y otros ingresos de parte de los tarjetahabientes) ha llevado en algunos casos a disminuciones de algunas comisiones y programas de premios más valiosos, pero, según lo explicaré en la sección siguiente, estos beneficios no son suficientes para compensar los beneficios anticompetitivos de las altas comisiones al comercio.

68. La mayoría de las tarjetas de débito y crédito en muchos países no son productos independientes, sino que se asocian a una cuenta con un banco específico. Este formato aumenta los costos de cambio de los clientes y reduce la intensidad de la competencia por tarjetahabientes. Incluso si un banco ofrece términos aparentemente superiores por una cuenta de tarjeta de crédito, a un tarjetahabiente le puede parecer muy costoso y gravoso cambiarse de banco solo por esa razón.

69. En Estados Unidos, por muchos años las tasas de intercambio de tarjetas de débito MasterCard y Visa fueron más o menos las mismas que las tasas de intercambio de sus tarjetas de crédito; sin embargo, los programas de premios de tarjetas de débito no aparecieron hasta muchos años después que los de las tarjetas de crédito, y nunca fueron igual de significativos[72]. Ello refleja la naturaleza menos portable de las cuentas de tarjetas de débito.

70. En Chile, las tarjetas de crédito se asocian a cuentas de depósito, y los tarjetahabientes pueden optar por pagar una compra en uno o varios meses. Por consiguiente, para que un banco reclute un cliente de tarjeta de crédito, debe reclutar un cliente para una relación bancaria completa. Como lo notan Evans y Schmalensee, las tarjetas de "crédito" asociadas a cuentas de depósito (las cuales, funcionalmente, son tarjetas de débito diferidas) son comunes en muchos países europeos, y "algunos observadores de la industria han sugerido que tal vez fue el deseo de los bancos de algunos países europeos por limitar la competencia entre ellos lo que llevó al desarrollo del débito diferido (i.e., "crédito" al estilo europeo por sobre el crédito "no asociado" americano)[73].

---

[72] Más recientemente, las tasas de intercambio de las tarjetas de débito han sido reducidas por ley y regulación.

[73] Evans y Schmalensee, *Paying with Plastic* (primera ed., 1999), p. 55.

3.2.3 Los Mercados de Emisión no son Perfectamente Competitivos

71. En los modelos teóricos de los mercados de tarjetas de crédito, los economistas han *asumido* que los aumentos de las tasas de intercambio o comisiones al comercio llevan a reducciones de precio (o aumentan los reembolsos) para los tarjetahabientes por el monto total de la tasa de intercambio. Sin embargo, ello presume que los mercados emisores se acercan a mercados perfectamente competitivos. Esto no es un supuesto razonable. Los mercados emisores de tarjetas tienden a ser altamente concentrados, las tarjetas asociadas a cuentas bancarias aumentan los costos de cambio, y los competidores interactúan de cerca entre sí. En efecto, incluso los economistas consultados por las redes de tarjetas que defienden el uso de tasas de intercambio han reconocido que los emisores muchas veces poseen poder de mercado[74].

72. Incluso en Estados Unidos, donde hay miles de bancos emisores, una creciente proporción del volumen emisor se ha concentrado en un número relativamente bajo de bancos emisores. A mayor abundamiento, hasta el ingreso de algunos emisores de gran escala, la mayoría de las tarjetas de crédito de los consumidores tenían términos muy similares, típicamente con la misma comisión anual, la misma tasa de interés sobre saldos pendientes, y ningún programa de premios o reembolsos. A fines de los años 80, una nueva marca (la tarjeta Discovery) ingresó sin comisión anual y con un programa de reembolsos en dinero. Ello llevó a que otros bancos comenzaran a ofrecer programas de premios para algunas de sus tarjetas, pero generalmente con mayores comisiones anuales. Algunos años después, ingresó otro agente disruptivo (AT&T) ofreciendo tarjetas sin comisión anual "de por vida", lo cual dio inicio a una competencia que llevó a la eliminación de las comisiones anuales sobre la mayor parte de las tarjetas sin premios, e incluso a la eliminación de muchas tarjetas con premios en Estados Unidos[75]. Más recientemente, un banco emisor (Capital One) introdujo y ha promovido intensamente programas de premios

---

[74] Ver, por ejemplo, Jean-Charles Rochet & jean Tirole, *Cooperation Among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations*, 33 RAND J. Econ. 549 (2002), en 552 ("El lado adquirente... es generalmente visto como altamente competitivo. En cambio, generalmente se considera que el lado emisor tiene poder de Mercado").

[75] Dennis Carlton y yo documentamos esta historia en Dennis W. Carlton y Alan S. Frankel, "*The Antitrust Economics of Credit Card Networks*", 63 Antitrust Law Journal 643 (1995); "*The Antitrust Economics of Credit Card Networks: Reply to Evans and Schmalensee Comment*", 63 Antitrust Law Journal 903, y "*Antitrust and Payment Technologies*", 77 Federal Reserve Bank of St. Louis Review 41, diciembre de 1995.

más simples, lo que ha llevado a otros emisores a mejorar sus propios programas de premios.

73. Los tarjetahabientes generalmente reciben pocos, de haberlos, premios o reembolsos por el uso de tarjetas de débito en Estados Unidos, incluso cuando las tasas de intercambio de las tarjetas de débito eran más o menos las mismas que en las tarjetas de crédito[76]. Ello se debe a que en Estados Unidos las tarjetas de débito, al igual que las tarjetas de débito y crédito en Chile, se asocian a cuentas de depósito.

74. Por consiguiente, pese a la existencia de múltiples emisores, y después de más de cuarenta años, solo una fracción de los ingresos por comisiones al comercio que reciben los bancos emisores (por medio de tasas de intercambio) fluye hacia los tarjetahabientes de los bancos.

3.2.4 Los Clientes que usan Efectivo no Obtienen Beneficios, pero los Premios Aumentan los Costos Totales

75. Aunque la medición del costo de los pagos ha generado debates entre muchos proveedores de pagos y economistas, la mayoría de los comercios piensa que con el nivel de comisiones que pagan, aceptar una tarjeta de crédito para el pago resulta mucho más costoso que la aceptación de pagos en efectivo. Las tarjetas de débito pueden resultar en niveles de costos intermedios, excepto en países en que no existen tasas de intercambio por débito (o cuando son muy bajas), en los cuales los pagos con tarjetas de débito pueden ser la forma de pago de menor costo.

76. Los comercios generalmente no varían sus precios con respecto a los diversos costos de pago en que incurren en base a la forma (o marca, cuando hay diferencias de costo entre marcas) de pago. Dado que los mayores costos de los comercios generalmente se reflejan en mayores costos minoristas, los altos costos de pago generarán mayores precios a pagar por los consumidores, sea que usen tarjetas de alto costo o no[77].

---

[76] Las tasas de intercambio "tipo" de las tarjetas de débito Visa y MasterCard en Estados Unidos eran similares a las tasas de las tarjetas de crédito hasta, en una primera etapa, la transacción de un litigio en 2003 (el caso "Visa Check") que llevó a modestas reducciones en las tasas "tipo" de tarjetas de débito Visa y MasterCard y, más recientemente, la regulación basada en costos de las tasas de intercambio de débito que tuvo lugar en 2011, "*Credit and Debit Card Interchange Fees in the United States: August 2013 Update*"

[77] He denominado este fenómeno "coherencia de precio". Ver Alan S. Frankel, *Monopoly and Competition in the Supply and Exchange of Money*, 1998, supra nota 12.

77. Dado que los tarjetahabientes generalmente no pagan comisiones operacionales por el uso de sus tarjetas, y pagan los mismos precios que pagarían de utilizar dinero en efectivo, cualquier premio que reciban los incentiva a realizar una mayor cantidad de operaciones con tarjetas. Esto aumenta los costos y precios de los comercios, pero el tarjetahabiente no tiene incentivo económico para tomar estos efectos en consideración a la hora de elegir cómo pagar. Incluso la transmisión de comisiones al comercio desde los emisores a los tarjetahabientes puede llevar a mayores costos para los usuarios de tarjetas. Los clientes que pagan con efectivo, que no reciben premios por el uso de tarjetas, se ven claramente perjudicados por altas comisiones cobradas al comercio.

3.3 Evidencia de la Transmisión de Comisiones del Comercio a los Tarjetahabientes

78. La evidencia internacional muestra que, en general, solo una pequeña fracción de las comisiones del comercio que reciben los bancos emisores fluyen a sus clientes tarjetahabientes, incluso en mercados de emisión altamente competitivos. Los bancos alrededor del mundo se han resistido vigorosamente a la reducción de las tasas de intercambio. En efecto, es claro que las tasas de intercambio y los acuerdos de adquirencia monopólicos han contribuido a la rentabilidad de las operaciones de emisión de los bancos.

3.3.1 Incluso cuando son Transparentes, los Premios son Significativamente menores que las Tasas de Intercambio

79. Los programas de premios de los bancos generalmente son poco transparentes. Sin publicidad por parte de los bancos emisores, puede ser difícil o imposible para los economistas, y más todavía para los consumidores, determinar el valor efectivo que genera para los tarjetahabientes el uso de las tarjetas con premios. Es más, muchas tarjetas de crédito no tienen premios, o tienen mayores comisiones que otras tarjetas sin premios. Además, los programas de premios muchas veces se diseñan para resultar en "rompimiento" – es decir, los premios se ganan pero nunca se cobran, o nunca resultan en un valor entregado al tarjetahabiente[78].

[78] Ver, por ejemplo, Brent Samuels, "What Should a Rewards Program Cost?", First Annapolis Navigator, enero de 2007, p. 2: "El modelo de rompimiento de enfoca en la creación de un *spread* razonable entre "ganar y utilizar", o rompimiento. El rompimiento es necesario para manejar el costo de un programa de premios a través de un marketing selectivo del canjeo, y un control agresivo del inventario de canjeo. Los canjes de artículos de menor costo, como mercaderías, se ofrecen más agresivamente que las opciones de mayor valor como reembolsos y viajes, tradicionalmente la posibilidad de canje más cara... El modelo de alto rompimiento, o conversión, es un enfoque menos basado en la lealtad; piensen en él

80. En Estados Unidos, donde las tasas de intercambio tienden a ser cercanas al 2%, los programas de premios se introdujeron por primera vez a fines de los años 80, pero por muchos años la mayoría de las tarjetas no otorgaban premios a los tarjetahabientes. Hasta hace poco, era generalmente imposible determinar cuánto valor realmente se distribuía como premios bajo casi cualquier programa de premios. Incluso los programas de "reembolso en efectivo" tenían fórmulas complicadas, umbrales de gastos, otras restricciones y a veces complejos procedimientos de canje. Más recientemente, algunos emisores han introducido programas de reembolso más sencillos. Cuando lo han hecho, los reembolsos simples en dinero generalmente no han excedido un 1%, aunque algunas tarjetas (que parecen imponer mayores tasas de intercambio) han ofrecido más[79].

81. Estos factores llevan a que solo una porción de las tasas de intercambio fluyan hacia los tarjetahabientes. Un analista de la industria estimó en 2006 que, en promedio, solo alrededor de un 44% de las tasas de intercambio era gastado por los emisores para *financiar* los programas de premios – y el costo para los emisores es un límite superior del valor de estos programas para los tarjetahabientes[80]. Es más, pocos usuarios de tarjetas de débito en EE.UU. reciben reembolsos o premios por sus

---

como el modelo del rompimiento llevado al extremo"). Al menos parte del desafío respecto de la competencia en forma de programas de premios puede desprenderse de cuestiones de economía del comportamiento. La competencia respecto de precios negativos – i.e., premios y reembolsos – puede ser menos efectiva que la competencia normal porque los consumidores pueden ser menos sensibles a las diferencias entre varios niveles o tipos de premios que respecto a diferencias equivalentes en precios (i.e., multas).

[79] En los últimos meses, un gran emisor (Capital One) introdujo una tarjeta con reembolsos simples en efectivo "Quicksilver" que ofrece a las tarjetahabientes un reembolso de 1.5% en todas las compras, la cual es una de las ofertas más generosas en Estados Unidos, y aun así esa suma probablemente es significativamente menor a la suma que Capital One obtiene por esa tarjeta como tasas de intercambio. El programa "Quicksilver" parece ser uno programa "tipo" de Visa en la categoría Premium. Ver, http://credit.about.com/od/cashrewardscreditcard/fl/Capital-One-Quicksilver-Cash-Rewards-Visa-Credit-Card-Review.htm. El anexo de tasas de intercambio de Visa es complejo, pero las tasas de intercambio "tradicionales" generalmente bordean 2%, y las tasas "tipo" generalmente exceden las tasas de las tarjetas tradicionales. Ver, por ejemplo, Federal Reserve Bank of Kansas City, Payments System Research Department, "Credit and Debit Card Interchange Fees in the United States: August 2013 Update", http://www.kc.frb.org/publicat/psr/dataset/US_IF_August2013.pdf, y *Visa USA Interchange Reimbursement Fees*, abril de 2013, http://usa.visa.com/download/merchants/visa-usa-interchange-reimbursement-fees-april2013.pdf.

[80] Amy Dawson y Carl Hugener, "*A new Business Model for Card Payments*", Diamond Management & Technology Consultants, p. 2.

compras. Esto era cierto incluso antes de las reducciones a las tasas de intercambio que ordenó la ley[81].

3.3.2 Cuando se Reducen las Tasas de Intercambio, los Beneficios a los Tarjetahabientes no se Reducen en la Misma Cantidad

82. Como ha ocurrido con otras cuestiones de tarjetas de pago, los cambios regulatorios del Reserve Bank of Australia en materia de publicación de datos lo han transformado en un recurso valioso para analizar la transmisión de los ingresos por comisiones al comercio desde los emisores a los tarjetahabientes.

83. Notablemente, aunque las regulaciones australianas fueron fuertemente resistidas por las redes de tarjetas y sus consultores económicos, esos consultores no alegaron que las reducciones de las tasas de intercambio que ordenó el RBA fueron soportadas íntegramente por los tarjetahabientes. Los consultores de Visa, Howard Chang, David Evans y Daniel Garcia-Schwartz alegan que los emisores "recuperaron entre 30 y 40 por ciento" de las tasas de intercambio perdidas de sus tarjetahabientes[82]. Los consultores de MasterCard, Robert Stilman et al, alegan que los emisores de tarjetas en Australia "han podido recuperar alrededor de un 74% de la pérdida de ingresos por tasas de intercambio"[83]. En otras palabras, incluso aquellos que alegaron que la reducción de las tasas de intercambio por el RBA fue algo perjudicial han reconocido que las comisiones a los tarjetahabientes no aumentaron para compensar la reducción en las comisiones cobradas al comercio, al menos no completamente.

84. Es más, un análisis más reciente y exhaustivo de los datos disponibles por Allan Shampine deja dudas sobre las declaraciones de los consultores de MasterCard y Visa en el sentido que los emisores recuperaron tanto de los tarjetahabientes como lo describen esos autores. Revisando los diversos componentes de las comisiones y premios en detalle, y considerando tendencias previas, Shampine (que enfatiza la incertidumbre de cada uno de los elementos del cómputo) concluyó

---

[81] La mayoría de los emisores de tarjetas de crédito en EE.UU. ofrecen programas de premios al menos a algunos de sus clientes. En contraste, menos de la mitad de los clientes eran titulares de tarjetas de débito que ofrecían programas de premios antes de las recientes reducciones de las tasas de intercambio e EE.UU. Ver, "*Debit Card Reward Offerings Grow More Diverse*" (4 de mayo de 2010), http://creditcards.com/credit-card-news/reward-debit-cards-grow-diverse-1271.php

[82] Howard Chang, David Evans y Daniel Garcia-Schwartz "*The Effect of Regulatory Intervention in Two-Sided Markets: An Assessment of Interchange-Fee Capping in Australia*", 4 Review of Network Economics (2005), en 339.

[83] Robert Stilman, William Bishop, Kyla Malcolm, Nicole Hildebrandt, "*Regulatory Intervention in the payment card industry by the Reserve Bank of Australia*", CRA International, 28 de abril de 2008, p. 20.

que lo más probable es que la reducción de 45 puntos base del RBA en la tasa de intercambio fuera acompañada de una compensación de solo 7 puntos base debido a cambios en las comisiones y premios de los tarjetahabientes. Ello implica una tasa de transmisión de las tasas de intercambio a los tarjetahabientes, al margen, de solo alrededor de un 16 por ciento[84].

85. En Estados Unidos se redujeron significativamente las tasas de intercambio como consecuencia de actos legislativos y regulatorios. Muchos bancos, asociaciones bancarias y redes señalaron que los tarjetahabientes de débito soportarían la pérdida de ingresos de los tasas de intercambio, pero los bancos que intentaron incrementar las comisiones y otros cargos a sus cuentacorrentistas (citando sus pronósticos anteriores y la pérdida de ingresos por tasas de intercambio) generalmente no fueron capaces de sostener dichos aumentos[85].

4. CONCLUSIONES

86. El uso de tarjetas ha aumentado en Chile, y cualquier economía de escala que pudiera haberse generado por un joint venture para la prestación de servicios de procesamiento en la formación de Transbank hoy podría ser generada por múltiples

---

[84] Allan Shampine, "*Testing Interchange Fee Models Using the Australian Experience*", presentado en la Economics of Payments Workshop, del Bank of Canada, 24-25 de mayo de 2012, http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2012/09/allan-shampine-paper.pdf

[85] Por ejemplo, un banco inició un litigio en un intento por bloquear la reducción de tasas de intercambio, reclamando que su posibilidad de ofrecer servicios de cuenta gratuitos, incluyendo el uso de tarjetas de débito sin comisión, dependía de su recepción de tasas de intercambio al usar tarjetas de débito. Ver Reclamo Modificado en TCF National Bank v. Ben Bernanke et al, Caso No. 4:10-cv-04149-LLP (Corte Distrito US, Dakota del Sur). 27 de enero de 2011. Según expliqué en ese litigio, TCF, como otros bancos, ofrecía servicios operacionales a sus clientes para atraer sus depósitos, los que TCF podía usar para realizar préstamos o inversiones. Declaración del Dr. Alan Frankel, TCF v. Bernanke, 9 de marzo de 2011. TCF ofrecía cuentas corrientes "gratuitas" antes de emitir tarjetas de débito, y ha seguido ofreciendo cuentas gratuitas con uso libre de tarjetas de débito a pesar de las menores tasas de intercambio. Ver https://www.tcfbank.com/account_checking.aspx y Memoria Anual del CFO a los Accionistas, https://tcfbank.com/about-tcf_annual-report.aspx (visitado el 1 de noviembre de 2013) ("*Return of Free Checking*, TCF, como muchos bancos grandes, eliminó sus productos de cuentas gratuitas después de la implementación de la Enmienda Durbin en octubre de 2011, la cual limita la utilidad del interchange por operaciones de débito. Después de escuchar a los clientes y trabajadores, TCF decidió devolverse a lo que lo hizo ser tan exitoso por tantos años – cuentas corrientes gratuitas. Después del retorno, TCF ha tenido un aumento constante en la producción de cuentas nuevas y una reducción en el cierre de cuentas. Los clientes y trabajadores de TCF están felices de tener una de las cuentas corrientes más competitivas de ese país – TCF Free CheckingSM"). El hecho que las tasas de intercambio de las tarjetas de débito afectan las utilidades del banco en lugar de los precios para el consumidor demuestra que las tasas de intercambio no fluyen hacia los tarjetahabientes.

procesadores competidores[86]. Los joint ventures que abarcan una industria completa pueden generar beneficios, pero también existe el peligro que puedan utilizarse en forma anticompetitiva para ejercer el poder de mercado conjunto de sus miembros o para implementar un acuerdo de precios "de cartel"[87]. Los joint ventures de red pueden tomar medidas para protegerse de esos efectos anticompetitivos, por ejemplo, permitiéndole a cada miembro ofrecer servicios a los comercios y fijar sus precios en forma independiente[88].

87. Los bancos que formaron Transbank no tomaron esos pasos. En lugar de ello, actuaron conjuntamente a través de Transbank para fijar el nivel de los merchant discount y eliminar la competencia entre ellos sobre el nivel de esas comisiones. A primera vista, esto es un acuerdo anticompetitivo. La experiencia en otros países ha demostrado que la competencia entre varios adquirentes redunda en menores comisiones (y por tanto mayor aceptación de los comercios), estimula la inversión e innovación para mejorar la calidad del servicio, reduce el fraude y otros costos, y presta nuevos servicios e información a los comercios que aceptan tarjetas. Cuando los monopolios adquirentes han pasado por la transición hacia mercados más competitivos, las comisiones se han reducido y no han aumentado, lo que demuestra que los efectos anticompetitivos de los monopolios adquirentes exceden cualquier beneficio que pudiera resultar de mayores economías de escala. Los comercios en Chile – y sus clientes – han sido despojados de estos beneficios competitivos.

88. Es más, es probable que carezca de fundamento cualquier argumento de que los bancos han utilizado los ingresos de los merchant discount que les remite Transbank para beneficiar a los consumidores. Los clientes que pagan en dinero en efectivo (los cuales tienen niveles de ingresos desproporcionadamente más bajos que el típico titular de tarjeta de crédito) no reciben beneficio alguno de las altas comisiones cobradas al comercio, sino que se ven perjudicados por mayores precios

---

[86] Es más, los servicios de adquirencia como el establecimiento y administración de cuentas para los comercios y la confección de estados de cuenta son funciones ordinarias de la banca que no generan el tipo de economías de escala que pudieran asociarse a las funciones de "casa de compensación" que le corresponden a los procesadores.

[87] Dennis W. Carlton y Alan S. Frankel, *The Antitrust Economics of Credit Card Networks,* 63 Antitrust Law Journal 643 (1995), en 644.

[88] Ver también Carl Shapiro y Robert D Willig, *"Antirust Treatment of Production Joint Ventures"*, 4 Journal of Economic Perspectives 113 (1990), pp. 115-17. Además de los precios competitivos entre los miembros del joint venture, puede ser necesario para garantizar que el joint venture opera sobre una base de recuperación de costos y no como una plataforma de utilidades a beneficio de sus propietarios. En Chile, entiendo que Transbank fija las tasas para sus bancos miembro (pero no las comisiones para los comercios) sobre la base de recuperación de costos, ello en virtud de un procedimiento anterior.

minoristas de la misma manera que los clientes que pagan con tarjetas[89]. Incluso los clientes que pagan con tarjeta se beneficiarían menos de lo que les cuestan los merchant discounts más altos en todas las compras en los comercios que aceptan sus tarjetas de crédito y débito.

20 de marzo de 2014

Alan S. Frankel, Ph.D.

[89] Los economistas del Federal Reserve Bank of Boston estiman que en Estados Unidos "alrededor de un 79 por ciento del ingreso de los bancos de comisiones cobradas al comercio por tarjetas de crédito se obtiene de los clientes que pagan en efectivo, y desproporcionadamente de clientes con bajos ingresos" y que podría mejorarse el bienestar eliminando la transferencia del comercio los emisores en conjunto con los programas de premios. Scott Schuh, Oz Shy y Joanna Stavins "*Who Gains and Who Loses from Credit Card Payments? Theory and Calibrations*", Federal Reserve Bank of Boston, Public Policy Discussion Paper No. 10-03, agosto de 2010, http://www.bostonfed.org/economic/ppdp/2010/ppdp1003.pdf, pp. 3-4.