

Unclassified

Spanish - Or. English

14 September 2021

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

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish version) FORO
LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: Competencia y
sistemas de pago de bajo valor**

- Contribución de México -

20-22 de septiembre de 2021

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

Sra. Lynn ROBERTSON, Experta en Competencia [Correo electrónico: lynn.robertson@oecd.org]

JT03480937

Sesión III: Competencia y sistemas de pago de bajo valor

Competencia, Sistema de Tarjetas de Pago y Cuotas de Intercambio

– *Contribución de México** –

1. Introducción

1. En México, existen áreas de oportunidad importantes para introducir competencia en el sistema de pagos con tarjeta en el territorio nacional. Para lograr mayor presión competitiva y resolver los problemas de competencia en este mercado la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión) ha llevado a cabo diversas acciones de las cuales se destacan dos en la presente contribución.

2. La primera, consiste en el “*Trabajo de investigación y recomendaciones sobre condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*” (Trabajo de Investigación),¹ presentado el 9 de julio de 2014, a partir del cual se identificaron diversos problemas de competencia en el sistema de pagos con tarjeta y para los cuales se emitieron recomendaciones (que se abordan en el apartado 2 del presente documento).

3. La segunda corresponde al “*Dictamen preliminar del expediente IEBC-005-2018 de la investigación para determinar barreras a la competencia o insumos esenciales*” (Dictamen Preliminar),² mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de diciembre de 2020. En éste la Autoridad Investigadora de la Comisión establece la posible existencia de cuatro barreras a la competencia en el mercado de sistema de pagos con tarjeta en el territorio nacional (que se abordan en el apartado 3 de esta contribución). Actualmente, el caso se encuentra en una etapa similar al procedimiento seguido en forma de juicio de las prácticas anticompetitivas y posteriormente será resuelto por el Pleno de la Comisión.

4. Por último, y derivado de la naturaleza no vinculante de las recomendaciones de la Comisión efectuadas para mejorar las condiciones de competencia en el sistema de pago con tarjeta en México, se retoma, en el último apartado del presente documento, la importancia de las sugerencias del examen inter pares realizado por la OCDE respecto de la política de competencia de México (*Peer Review*), que de adoptarse, darían más fuerza a las recomendaciones de COFECE.

* *Contribución de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).*

¹ Publicado en 2014 por COFECE, disponible en: <https://www.cofece.mx/trabajo-de-investigacion-y-recomendaciones-sobre-las-condiciones-de-competencia-en-el-sector-financiero-y-sus-mercados/>

² Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-005-2018, disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/12/DOF-16diciembre2020-01.pdf>

2. Trabajo de Investigación: sistemas de pago con tarjeta

2.1. Antecedente y estructura del Trabajo de Investigación

5. Entre los objetivos de la reforma constitucional en materia financiera del 2014 estaba el incrementar la competencia en el sector. En consecuencia, el artículo 5º transitorio de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (derivada de la reforma) mandató a la COFECE realizar un estudio para analizar las condiciones de competencia en el sector y sus mercados.

6. Con fundamento en las atribuciones establecidas en el artículo 12 fracción XXIII de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), que facultan a la COFECE para realizar estudios o trabajos de investigación en materia de competencia, y en atención al mandato arriba mencionado, la Comisión inicio el estudio el 16 de enero de 2014, contando con un plazo legal de ciento ochenta días naturales para llevarlo a cabo. El Trabajo de Investigación se publicó el 9 de julio de 2014.³

7. Para realizar la investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados, y a fin de estar en la posibilidad de formular recomendaciones a las autoridades financieras para mejorar la competencia, la Comisión se enfocó en la realización de un estudio sobre distintos segmentos del sector financiero. En éste, analizó diversos productos y servicios financieros (tales como el crédito, ahorro, financiamiento bursátil, seguros, así como aspectos transversales relevantes del sector). Dentro de los aspectos transversales relevantes se analizaron los sistemas de pago de bajo valor. En los sistemas de pago de bajo valor se utilizan los siguientes instrumentos:⁴ cheques, transferencias electrónicas de fondos, domiciliaciones, tarjetas de crédito o débito, y más recientemente, el teléfono móvil. A continuación se describen los sistemas de pagos con tarjeta de crédito o débito.

2.2. Sistema de pagos con tarjeta en México

8. Estos sistemas aceptan tanto las tarjetas de crédito como las de débito. En las primeras, el cliente tiene una línea de crédito con el banco emisor (entidad emisora), mientras que en las segundas la cuenta del cliente es generalmente una cuenta corriente de un banco.

9. El sistema de pagos con tarjeta en México es una red donde participan varias entidades con roles distintos: a) el *banco emisor* es el banco que emite la tarjeta asociada a un contrato de crédito o a una cuenta corriente, y este banco pagará el importe de la compra al comercio donde se utilizó la tarjeta; b) el *banco adquirente* es el banco que lleva al comercio una cuenta donde depositará los importes de las compras con tarjeta, y se encarga de administrar la terminal punto de venta (TPV) instalada en el comercio para procesar las compras; c) las *cámaras de compensación* (o *switches*) son empresas (procesadoras) que proporcionan servicios de comunicación entre los bancos emisores y los adquirentes; y d) las *marcas de tarjeta*, quienes establecen los estándares operativos y financieros que los bancos emisores deben cumplir para poder llevarla marca en la tarjeta (en México los titulares de marca son MasterCard, Visa, American Express o Carnet).

³ El Trabajo de Investigación se hizo público el 9 de julio de 2014. Ver COFECE-013-2014, disponible en: https://www.cofece.mx/images/comunicados/COFECE_013_2014.pdf

⁴ En los sistemas de pago de bajo valor, el promedio de los pagos es bajo, y la compensación y liquidación son el mismo día o un día posterior.

10. El sistema de pagos con tarjeta es una *plataforma* de dos lados que se enfrenta a demandas interdependientes de dos grupos (emisores y adquirentes). En este caso existen externalidades de red entre ambos lados: el tarjetahabiente valorará más sus tarjetas de pago (crédito o débito) mientras mayor sea el número de comercios que las acepten; por otro lado, el comerciante valorará su contrato de afiliación mientras los tarjetahabientes estén dispuestos a usar más su tarjeta.

11. Las *cuotas de intercambio* son un elemento fundamental de estos sistemas. Estas cuotas son las tarifas que se cobran entre sí los bancos y otras instituciones financieras por operaciones de servicios de pago a través de la plataforma. Específicamente, la cuota de intercambio es la comisión que se genera por cada transacción que se realiza en una TPV donde el banco emisor es distinto al banco adquirente. En este caso, el banco emisor puede cobrar al banco adquirente un porcentaje sobre el monto total del pago que se está realizando (es decir, un cobro *ad valorem*) o una cuota fija. El banco adquirente cobra al comercio que está recibiendo los pagos con tarjetas bancarias una comisión que se conoce como tasa de descuento. Esta tasa de descuento en la mayoría de los casos se cobra como un porcentaje de la transacción y cubre la cuota de intercambio y otros costos de operación del banco adquirente.⁵

12. Por último, respecto al desempeño del mercado en el momento de la realización del Trabajo de Investigación se reportó que el sistema de pagos con tarjetas se posicionó como el segundo en importancia en México, después del efectivo. Por lo que se refiere a las tarjetas emitidas (y utilizadas), tanto de crédito como débito, el estudio establece que su número se ha incrementado de manera sostenida en México.⁶ A su vez, las estadísticas disponibles al momento mostraron una tendencia creciente en el número de TPV.⁷

2.3. Problemática del sistema de pagos con tarjeta en México

13. La problemática que se identificó en el Trabajo de Investigación relacionada con el sistema de pagos con tarjeta se resume a continuación:

- El lado emisor tiene más participantes que el lado adquirente; y todos los bancos que participan en el lado adquirente participan en el lado emisor. En general, los bancos más grandes del sistema tienen participaciones importantes tanto en la adquirencia como en la emisión de tarjetas. Se concluyó que un lado adquirente

⁵ Banxico, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/cuotas-intercambio-comisiones.html>.

⁶ La información del Banco de México, en línea en el Sistema de Información Económica, para Sistemas de pago de bajo valor, disponible en:

<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=5&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF256&locale=es>, indica que las tarjetas de crédito vigentes en el último trimestre de 2013 fueron 25,887,321, mientras que en el último trimestre de 2020 fueron 27,679,900; asimismo las tarjetas de crédito utilizadas en el último trimestre de 2013 fueron 18,978,118, mientras que en último trimestre de 2020 las registradas como utilizadas fueron 20,988,324. En lo que respecta a tarjetas de débito, las vigentes en el último trimestre de 2013 fueron 126,006,604, mientras que en el último trimestre de 2020 fueron 157,782,610; asimismo tarjetas de crédito utilizadas en el último trimestre de 2013 fueron 51,559,394, mientras que en último trimestre de 2020 las registradas como utilizadas fueron 73,683,116.

⁷ La información del Banco de México, en línea en el Sistema de Información Económica, para Sistemas de pago de bajo valor, disponible en:

<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=5&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF256&locale=es>, indica que el número de TPV en la república Mexicana ha aumentado de 129,971 en el último trimestre de 2002 a 1,494,370 en el último trimestre de 2020. Asimismo, las operaciones en TPV en el último trimestre de 2014 fueron 16,778,326 mientras que en el último trimestre de 2020 se registraron 30,761,249.

poco desarrollado puede estar obstaculizando el crecimiento de los pagos con tarjeta.

- Las cámaras de compensación E-Global y Prosa son las únicas en México y son copropiedad de los ocho principales emisores y adquirentes. Asimismo, las condiciones de operación para el procesamiento de tarjetas se encontraban establecidas en el Contrato de Aceptación de Tarjetas Bancarias (CATB), y se concluyó que la naturaleza privada de este contrato constituye una barrera de entrada para la participación en este mercado.
- Las cuotas de intercambio, en México son un mecanismo *sui generis*, ya que son fijadas de común acuerdo entre los bancos y, en esto, la Asociación de Bancos de México (ABM) ha jugado un papel importante para su determinación.
- Además, las cuotas de intercambio no estaban balanceando eficientemente los incentivos entre los tarjetahabientes y comercios. Se observó que en negocios de grandes superficies (por ejemplo, tiendas de autoservicios, cadenas comerciales, grandes almacenes, etc.) se concentraba el 17% del total de operaciones con tarjetas de crédito y débito y la cuota de intercambio en ese giro es un cobro fijo por operación de 1.15 pesos, donde la factura promedio era de 527 pesos. En contraste, en pagos con tarjetas de débito había giros con facturas promedio equivalentes que estaban enfrentando una cuota de intercambio cinco veces superior y en transacciones específicas, la cuota de intercambio para tarjetas de débito podía ser hasta 12 veces mayor que la que paga el giro de grandes superficies (pagos sujetos a techo de 13.50 pesos). Al considerar la factura promedio como una medida aproximada de la disposición a usar las tarjetas por parte de los tarjetahabientes y de los comercios a aceptarlas, las diferencias en cuotas de intercambio mencionadas no parecían estar relacionadas con la sensibilidad de la demanda de aceptación de pagos por parte de los comercios o de uso por parte de los tarjetahabientes.

2.4. Recomendaciones para mejorar el sistema

14. La principal recomendación que arrojó el Trabajo de Investigación con relación al sistema de pagos con tarjeta en México se centraba en regular las cuotas de intercambio para su balanceo (en tarjetas de crédito y débito), con el objetivo de optimizar el uso de este medio de pago y su cobertura, tomando en cuenta las sensibilidades de los usuarios finales a los cambios de precios.

15. En específico, se recomendó la determinación de una cuota de intercambio cercana a la eficiencia que pudiera incrementar que los usuarios que ya cuentan con tarjeta la usen con más frecuencia. Además, sugirió la reducción de la cuota de intercambio pues los usuarios que ya cuentan con tarjeta podrían no estar utilizándola a un nivel eficiente en virtud de que las tarifas tienden a establecerse en función de consumidores marginales.

16. Por último, durante la elaboración del Trabajo de Investigación, la Comisión emitió una opinión respecto del proyecto de las “Reglas para la organización, funcionamiento y operación de cámaras de compensación para pagos con tarjeta” del Banco de México (Banxico),⁸ cuyos elementos fundamentales se incluyeron en el Trabajo de Investigación. A continuación se describe la problemática identificada y las recomendaciones emitidas en la opinión:

⁸ PRES-CFCE-2014-029, Opinión referente al proyecto de "Reglas para la organización, funcionamiento y operación de las cámaras de compensación para pagos con tarjetas". Disponible en: <https://www.cofece.mx/conocenos/pleno/resoluciones-y-opiniones/>

- Se regula la autorización de la subcontratación de terceros por parte de las cámaras de compensación para la prestación de servicios de compensación y liquidación, lo que podría implicar una barrera a la entrada para la provisión de estos servicios. Al respecto la COFECE consideró que esta autorización no es necesaria pues las cámaras pueden hacerse responsables de la subcontratación de empresas no reguladas. Sin embargo, de mantenerse se recomendó que las condiciones que establezca Banxico sean muy generales.
 - Se establece la creación de un solo protocolo o conjunto de reglas de intercambio (presumiblemente el CATB) entre cámaras, lo que podría tener el efecto de limitar la innovación o la flexibilidad necesaria para la oferta de servicios especializados o diferenciados. La COFECE recomendó la posibilidad de establecer una regulación general inicial y que en el futuro se puedan aceptar otros protocolos o reglas nuevas, diferenciadas de la existente, que promuevan la innovación y la eficiencia dinámica. Esta recomendación fue acogida por Banxico.
 - Se establecen reglas para el trato no discriminatorio entre accionistas de las cámaras de compensación, así como para la autorización de cobros y cargos diferenciados. Sin embargo estas reglas podrían incentivar el cobro por encima de los costos, cuando los accionistas pudieran recuperar este excedente a través del reparto de utilidades. En este sentido se sugirió que la regulación de cargos se estableciera de manera cautelosa.
17. En lo que respecta al resto de la problemática identificada en el Trabajo de Investigación, ésta se analizó de manera posterior en la investigación de mercado por barreras a la competencia que se describe en la siguiente sección del documento.

3. Investigación de mercado por barreras a la competencia en el sistema de pagos con tarjeta

3.1. Marco legal de las investigaciones de mercado por barreras a la competencia

18. La reforma constitucional del 2013 en materia de competencia económica dotó a la Comisión con facultades para ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia, regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos.

19. En concordancia, la LFCE de 2014, en su artículo 2, estableció como uno de sus objetivos el de *“prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar [...], las barreras a la libre competencia [...]*”, y en su artículo 3 fracción IV, definió a estas barreras como *“Cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia”*.

20. Esta ley, en su artículo 12 fracción II, faculta a la Comisión para eliminar dichas barreras y en el artículo 57 establece que la Comisión realizará lo conducente para prevenirlas, eliminarlas, así como sus efectos anticompetitivos, a través de los procedimientos establecidos en la misma. En este sentido, el artículo 94 establece dicho procedimiento, para que la Comisión, a través de su Autoridad Investigadora, inicie y

conduzca investigaciones de mercado por barreras a la competencia y, a través del Pleno de la Comisión, resuelva sobre éstas.

3.2. Investigación de mercado en el sistema de pagos con tarjeta

21. En octubre 2018 la Autoridad Investigadora de COFECE anunció que encontró elementos que hacen suponer la falta de condiciones de competencia efectiva en el mercado de sistema de pagos cuyo procesamiento involucre una cámara de compensación para pagos con tarjetas, debido a la posible existencia de barreras a la competencia y/o insumos esenciales y, por ese motivo, abrió un procedimiento de investigación (IEBC-005-2018). En diciembre 2020 la Autoridad Investigadora de la Comisión emitió el Dictamen Preliminar sobre esta investigación en el que se establece que no existen condiciones de competencia efectiva en el sistema de pagos con tarjeta en México. A continuación se presentan los hallazgos más relevantes del dictamen.

3.2.1. Definición de mercado relevante

22. En la investigación se definió que el mercado investigado corresponde al descrito en el apartado 2.2 del presente documento, estableciendo dos mercados relevantes (uno de crédito y otro de débito), considerados sistemas abiertos de pago con tarjeta,⁹ caracterizados por ser mercados transaccionales de dos lados en donde se proveen servicios de transacciones domésticas para la compra y venta de bienes y servicios a tarjetahabientes y comercios.

23. No obstante lo anterior, se identificó que en México existen diferencias con respecto a los sistemas abiertos internacionales, principalmente obedeciendo al marco regulatorio aplicable y a la organización estructural del mercado. Ejemplos de estas diferencias son que en México los titulares de marca no fungen como administradores de red,¹⁰ y en el mercado existen reglas y estándares de operación que regulan las transacciones de pago aplicando las mismas condiciones a todas las tarjetas sin importar su marca.

24. Asimismo, el marco regulatorio establece las siguientes obligaciones: (i) autorización de Banxico para organizarse y operar como cámara de compensación; actualmente se encuentran autorizadas Prosa, E-Global, MasterCard México y Visa México (no obstante, a la fecha de emisión del Dictamen Preliminar estas últimas dos aún no han iniciado operaciones); (ii) que las cámaras de compensación que procesen transacciones en una red de pagos con tarjeta enlacen sus sistemas; y (iii) el establecimiento de un mecanismo consensuado entre participantes del mercado para la determinación de las cuotas de intercambio que se apliquen a las transacciones de pago con tarjeta (mencionado en el punto 2.3 de este documento).

25. Por lo que respecta a la estructura del mercado, el Dictamen Preliminar destaca que los derechos y obligaciones en torno a la operación e intercambio de las transacciones de pago con tarjeta con emisor y adquirente nacional se han establecido a través de instrumentos consensuados entre los participantes, como por ejemplo el Contrato de

⁹ El mercado investigado tiene varias similitudes con los sistemas abiertos, las más importantes son: (i) en ellos participan emisores y adquirente que compiten por atender a usuarios finales; (ii) las transacciones de pagos con tarjeta inicia en un receptor de pagos que, mediante los servicios de un adquirente, comunica la información a una cámara de compensación; (iii) los titulares de marca licencia el uso de marcas de tarjetas a los emisores y adquirentes; (iv) los adquirente negocian las tasas de descuento de manera bilateral con cada receptor de pago o agregador.

¹⁰ “Un sistema cerrado es aquel en el que un solo agente económico funge como administrador de red, como emisor, adquirente y a su vez es el encargado de realizar el procesamiento de la transacción y es quien establece las reglas del sistema de pago y es el propietario de la marca” Extracto del Dictamen Preliminar del expediente IEBC-005-2018, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607752&fecha=16/12/2020

Intercambio Doméstico (CID) que sustituye a los CATB,¹¹ y que incluyen las cuotas de intercambio consensuadas, y las condiciones para el intercambio entre cámaras autorizadas por Banxico. En este sentido, dado que todas las transacciones autorizadas que operan mediante cámaras de compensación lo hacen bajo las reglas antes mencionadas, se identificó una única red de pagos con tarjeta, denominada red doméstica.

3.2.2. Análisis de competencia

26. Sobre el nivel de competencia entre los participantes del mercado (emisores, adquirentes, cámaras de compensación) se identificó que sus participaciones han permanecido estables y sin grandes cambios en su posición de mercado de 2009 a la fecha. Derivado de lo anterior en el mercado se observa:

- Falta de movilidad de los participantes del mercado, que se agrava debido a que los emisores, adquirentes y cámaras de compensación han realizado comportamientos que se traducen en retrasos en innovación, problemas de seguridad, esquemas comerciales, alianzas y exclusividades que implican costos elevados de entrada para nuevos participantes.
- Limitada competencia entre las instituciones financieras con mayor posicionamiento en ambos lados del mercado (emisión y adquirencia) ya que tienen: (i) información provista por su propia cámara de compensación para tener conocimiento del mercado y sus competidores, (ii) incentivos económicos para establecer acciones que fortalezcan su posición en los mercados que participan (emisión y adquirencia), y (iii) facultades para analizar, diseñar y ejecutar acciones a través de Prosa y E-Global para el fortalecimiento del patrimonio de sus accionistas.
- Únicamente Prosa y E-Global tienen capacidad para restringir el abasto del servicio de transacciones domésticas. Esta capacidad se observa a partir de las constantes intermitencias e interrupciones del servicio de procesamiento ocasionadas por sus sistemas. Además, se identificó que la posibilidad de diferenciación de los servicios entre ambas cámaras es limitada debido a que realizan procesamientos conforme al marco regulatorio arriba mencionado.
- Fallas de mercado relacionadas con el comportamiento de usuarios finales (tarjetahabientes y receptores de pagos) al registrarse muy baja movilidad a pesar de la existencia de ofertas atractivas para ellos. Lo que se traduce en una pobre respuesta competitiva entre emisores y adquirentes. En específico se identificó que:
 - Los tarjetahabientes son propensos al *single-homing*,¹² ya que utilizan de manera preponderante una sola tarjeta, lo que se caracteriza por una reducida movilidad, uso exclusivo, alta permanencia y persistencia.

¹¹ Antes de dos mil catorce, la operación estaba sujeta a los Contratos de Aceptación de Tarjetas Bancarias (CATB) celebrados entre los bancos, Prosa y E-Global. Sin embargo, a partir de 2014, los CATB fueron sustituidos por el Contrato de Intercambio Doméstico (CID), de carácter multilateral, en el cual se incluyen las cuotas de intercambio consensuadas, y las Condiciones para el Intercambio entre Cámaras autorizadas por el Banco de México.

¹² “Si un cliente decide utilizar únicamente una plataforma para un servicio específico, por lo general se considera como *single-homing*. En su defecto, al utilizar múltiples plataformas, se dice que es un cliente *multi-homing*” en p. 10 de OECD (2018) Plataformas digitales y competencia en México, disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/esp-plataformas-digitales-y-competencia-en-mexico.pdf>

- Los receptores de pagos presentan la misma característica de *single-homing*. Además, existen ventajas de escala operativa importante para Prosa y otras instituciones bancarias generadas a partir de esquemas comerciales que repercuten anticompétitivamente en la movilidad de receptores de pagos.

3.2.3. Posibles barreras a la competencia

27. Bajo las condiciones del mercado arriba mencionadas, se identificaron en el Dictamen Preliminar cuatro barreras a la competencia que se describen a continuación:

- *Existencia de una sola red de pagos con tarjeta*, denominada red doméstica, resultado de las reglas del sistema, lo que imposibilita la coexistencia de otras redes de pago con menores cuotas, mejores servicios y mayor seguridad en las transacciones. Esto porque cualquier otra red que quiera operar y expandirse en el mercado tendrá la necesidad de interconectarse con la red doméstica para operar transacciones de pago y atraer participantes a su red.
- *Existencia de requisitos anticompétitivos que incrementan los costos de entrada de nuevos participantes en la red de pagos* existente o en una nueva. Se observa que la red doméstica opera el 100% de las transacciones domésticas de tarjetas de débito y el 88.65% de las transacciones domésticas con tarjeta de crédito, por lo que la entrada de una nueva red de pagos requiere necesariamente, de interoperar transacciones con la red doméstica y, en consecuencia, es necesario que las cámaras de compensación de una nueva red se enlacen o interconecten con las cámaras de la red doméstica. Sin embargo éstas nuevas redes deben asumir altos costos de entrada de este enlace derivados de los periodos extensos de autorización y de que los requerimientos de enlace con la red doméstica que en algunos casos son inciertos, deben ser certificados por las cámaras de compensación existentes, y deben ajustarse al estándar de mensajería ISO 8583.
- *Ocho bancos copropietarios de las cámaras de compensación* que se encargan de procesar las operaciones en la red de pagos, lo que les permite: (i) contar con información pormenorizada que otros bancos no tienen; y (ii) diseñar, facilitar, implementar y monitorear esquemas comerciales y políticas internas que favorecen de manera ventajosa su operación en el lado del emisor y el lado adquirente.
- *Obligación de garantizar la liquidez diaria de las transacciones recae en los titulares de marca y no en las cámaras de compensación (administradores de red en México),¹³* que son las que procesan los pagos y conocen los riesgos de cada operación: lo que por un lado, desincentiva la entrada de otras marcas de tarjetas, y por otro, al no tener esta obligación, las cámaras de compensación dejan de invertir y monitorear el sistema para detectar amenazas, lo que genera riesgos a la seguridad de la red de pagos.

¹³ En muchos países, las redes de pago incluyen la figura de “administrador de red” que usualmente puede ser el titular de marca (Visa o MasterCard). La ventaja de este mecanismo es que el “administrador de red” no tiene participación en ninguno de los lados de la plataforma. En consecuencia, el “administrador de red” busca balancear la red. En México no es claro que esto esté sucediendo.

3.3. Etapa similar al procedimiento seguido en forma de juicio y resolución del caso

28. Actualmente el Dictamen Preliminar se encuentra en una etapa similar al procedimiento seguido en forma de juicio, previsto para las prácticas anticompetitivas. Esta etapa prevé que los agentes económicos que demuestren tener interés jurídico en el asunto puedan manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes. También en esta etapa, los agentes económicos involucrados pueden proponer, en una sola ocasión, medidas idóneas y económicamente viables para eliminar los problemas de competencia identificados. Una vez desahogadas las pruebas y alegatos se integra el expediente, a fin de que el Pleno de la Comisión emita la resolución final del caso, en un plazo no mayor a sesenta días.

29. Para eliminar barreras a la competencia el Pleno podrá resolver: (i) ordenar remedios conductuales, que obligan a los agentes económicos a actuar de una manera específica o dejar de hacer actos que distorsionen el proceso competitivo; (ii) ordenar remedios estructurales, que permiten modificar la estructura de un mercado, incluida la posibilidad de la desincorporación de activos, derechos o partes sociales, con el objetivo de generar o restaurar condiciones de competencia; y (iii) dar recomendaciones a las autoridades de cualquier nivel de gobierno para eliminar aquellas barreras normativas detectadas.

30. En este sentido, el Dictamen Preliminar realiza cuatro propuestas para eliminar las barreras arriba mencionadas, y que el Pleno puede considerar en su determinación final, estas son:

- A Banxico y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) se recomienda emitir la regulación necesaria que permita la participación de otras redes de pago y para que cada red formule sus propias cuotas de intercambio. Asimismo, que ambos reguladores analicen la idoneidad de que las cámaras de compensación operen sus propias reglas, protocolos y cuotas de intercambio, y se recomienda la elaboración de un estudio a Banxico sobre la idoneidad de los niveles de cuotas de intercambio.
- A Banxico se le recomienda emitir regulación para establecer los requisitos para el enlace con los sistemas de procesamiento entre cámaras de compensación, en específico que se elimine la certificación del enlace por parte de las cámaras de compensación incumbentes, que establezca tiempos máximos para que estas cámaras realicen enlaces, y se emitan las directrices para los requisitos de enlace.
- A Banxico y a la CNBV se les recomienda eliminar obligaciones de los titulares de marca para garantizar liquidez diaria de operaciones y, emitir regulación para que cada cámara de compensación garantice transacciones que operen bajo sus propias reglas de operación.
- Ordenar la desincorporación el 51% de las acciones de las cámaras de compensación (E-Global y Prosa), hoy propiedad de algunos bancos.

4. Carácter de las recomendaciones de COFECE

31. Finalmente, las recomendaciones de los trabajos de investigación y las investigaciones de mercado de COFECE dirigidas a autoridades públicas son de carácter no vinculante. En este sentido, estas pueden tener una lenta adopción por parte de los reguladores y las autoridades públicas. Por lo anterior, el *Peer Review* de la OCDE 2020, que analizó las facultades y el trabajo de la COFECE en los últimos años, realizó sugerencias relacionadas con tales recomendaciones de COFECE. En específico la OCDE sugirió que para:

- los estudios de mercado, las dependencias de gobierno mexicanas se comprometan a responder públicamente toda recomendación que se les dirija en un plazo definido desde la fecha que estas se emiten; y
- las investigaciones de mercado, se estipule con claridad el alcance y los efectos legales de las resoluciones aprobadas conforme al Artículo 94 de la LFCE y dirigidas a las autoridades públicas. Si éstas siguen siendo no vinculantes, se recomienda que las autoridades públicas informen a la COFECE los motivos objetivos para no acatar su resolución dentro de un plazo establecido. Además, se recomienda que la COFECE, pueda tener la posibilidad de impugnar directamente esas leyes o disposiciones ante los tribunales, por motivos constitucionales.

32. De implementarse las sugerencias de la OCDE incrementaría la adopción de las recomendaciones de COFECE, ya que (i) habría mayor transparencia respecto a la intención (o no) de implementación de las recomendaciones de la COFECE por parte de las autoridades públicas, (ii) se conocerían las razones por las que, en su caso, estas consideren que no podrían ser adoptadas; (iii) en caso de haber intención de adopción, se conocería el plazo estimado para ello y, (iv) en el caso de investigaciones de mercado, la posibilidad de impugnación directa de COFECE ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por motivos constitucionales haría este procedimiento más expedito.