



Nota Complementaria

Cofece determinó falta de condiciones de competencia y la existencia de barreras a la competencia en el procesamiento de pagos con tarjeta

El 13 de julio de 2023, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece o Comisión) determinó la falta de condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante del servicio de procesamiento de transacciones domésticas proporcionados por las cámaras de compensación para pagos con tarjeta (Cámaras de Compensación) y la existencia de tres barreras a la competencia y libre concurrencia que generan efectos anticompetitivos en este y en los mercados relacionados de emisión y adquirencia.¹ Asimismo, emitió

recomendaciones al Banco de México (BANXICO) y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y órdenes a diversos agentes económicos para eliminar dichas barreras y restaurar las condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante y mercados relacionados.

El servicio de procesamiento de transacciones mediante Cámaras de Compensación permite la transferencia de dinero entre consumidores y comercios derivada de la

¹ La adquirencia es el proceso por medio del cual entidades financieras proporcionan la infraestructura necesaria para que los negocios puedan recibir pago con tarjetas de crédito y débito.

compra de bienes y servicios. Para ello, el comprador requiere una tarjeta emitida por un banco para disponer de recursos, por su parte, el comercio necesita una terminal punto de venta (TPV) u otro medio digital proporcionado por un adquirente para acceder a la red y aceptar las tarjetas como una forma de pago. En este sistema de pagos participan:

1. **Adquirentes**, que afilian comercios para que accedan a la red;
2. **Bancos emisores** de las tarjetas;
3. **Cámaras de Compensación**, que procesan las transacciones relacionadas con el pago con tarjetas entre emisores y adquirentes.
4. **Comercios**, que proporcionan bienes y servicios y reciben tarjetas como medio de pago a través de un adquirente;
5. **Tarjetahabientes**, que realizan sus pagos mediante una tarjeta adquirida con un banco; y,
6. **Titulares de marca de la tarjeta**, que otorgan licencias para el uso de sus marcas.

Las Cámaras de Compensación que cuentan con autorización por parte del BANXICO para la prestación de los servicios de procesamiento son Promoción y Operación, S.A. de C.V. (PROSA); Servicios Electrónicos Globales, S.A. de C.V. (GLOBAL); MasterCard México, S. de R.L. de C.V. (MC); y, Visa México Servicios de Procesamiento, S. de R.L. de C.V. (VISA). Sin embargo, a la fecha del acuerdo de conclusión de la investigación, las últimas dos no habían iniciado operaciones en el procesamiento de transacciones domésticas.

Las transacciones domésticas pueden ser catalogadas como:

- a) *Transacción del mismo banco*: ocurre cuando el emisor y el adquirente son el mismo agente económico.

Para este tipo de transacciones sólo se requiere la participación de una Cámara de Compensación, ya que tanto el emisor, como el adquirente estarán afiliados a ella.

- b) *Transacción interbancaria*: es cuando el emisor y el adquirente son agentes económicos distintos. Cuando el emisor y el adquirente están adscritos a diferentes Cámaras de Compensación en el procesamiento de estas transacciones participan dos cámaras, por lo que es necesario un enlace entre ambas. Cuando el emisor y el adquirente están adscritos a la misma Cámara de Compensación sólo participa una.

Al respecto, en términos de la fracción I del artículo 59 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE o Ley), para analizar las condiciones de competencia que guarda este mercado deberá considerarse:

“Su participación en dicho mercado y si pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder.

Para determinar la participación de mercado, la Comisión podrá tener en cuenta indicadores de ventas, número de clientes, capacidad productiva, así como cualquier otro factor que considere pertinente; [...].”

Por lo que para el análisis de este mercado relevante se estimaron las participaciones de los agentes económicos considerando las transacciones domésticas (mismo banco e interbancarias) realizadas por las Cámaras de Compensación en el lado emisor y en el lado adquirente. De la información disponible en el expediente se considera que los servicios de procesamiento de transacciones domésticas están altamente concentrados.

Además, se concluyó que las Cámaras de Compensación ya establecidas tienen la capacidad de restringir la oferta

mediante el establecimiento de las condiciones de entrada al mercado relevante, lo que les permite elevar los costos a nuevos participantes, debido a que:

1. No están definidas las pruebas para validar la correcta operación del enlace entre Cámaras de Compensación. La discusión sobre pruebas se inició en 2019 y a la fecha del acuerdo de conclusión no había definición alguna. Al no haber definiciones sobre la cantidad y tipo de pruebas de validación, las Cámaras de Compensación que actualmente participan en el mercado (agentes incumbentes) podrían solicitar pruebas innecesarias que aumenten los costos de los entrantes.
2. La entrada y expansión de una nueva red de pagos abierta requiere, necesariamente, interoperar transacciones con las Cámaras de Compensación para lo cual es indispensable su interconexión o enlace. De acuerdo con las Condiciones para el Intercambio entre Cámaras de Compensación vigentes, el organismo certificador para la incorporación de una nueva Cámara de Compensación será una de las que ya opera, por lo que en ellos recae la decisión de entrada.
3. Los costos del procedimiento de enlace y validación de conexión, así como el tiempo que tarda la certificación son fijados por las Cámaras de Compensación establecidas.

En consecuencia, PROSA y GLOBAL tienen la capacidad de restringir la oferta al retrasar la entrada de otras Cámaras de Compensación al mercado relevante. Esto ocasiona que la oferta total de los servicios que ofrecen se restrinja a la que brindan solo ellas. Lo que provoca que los usuarios no tengan acceso a servicios de procesamiento diferenciados, de mejor calidad y a menores costos.

Adicionalmente, de conformidad con la fracción II del artículo 59 de la Ley, para resolver sobre condiciones de competencia efectiva se deberá considerar la existencia de barreras a la entrada. Por su parte, las barreras a la

competencia y la libre concurrencia se definen, de acuerdo con el artículo 3, fracción IV de la LFCE, 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 concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia”.

De esta forma, derivado de la investigación y posterior análisis de sus resultados en conjunto con los argumentos de los agentes económicos y autoridades involucradas, el Pleno de la Cofece determinó que **existen tres barreras a la competencia y la libre concurrencia** en el mercado relevante, que son de naturaleza normativa y/o estructural, las cuales son:

Barrera 1. Las reglas sobre la operación y el funcionamiento de los servicios relacionados con el sistema de pagos con tarjeta, incluyendo las condiciones de interconexión entre Cámaras de Compensación y el mecanismo de determinación de las Cuotas de Intercambio, son acordadas entre los participantes actuales del sistema, lo que genera ventajas para los incumbentes y desincentiva la entrada de potenciales competidores.

Diversos elementos de las *Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Redes de Medios de Disposición (DCGARM)* y de las *Reglas aplicables a las Cámaras de Compensación (CIRCULAR 4/2014)* permiten que la operación y funcionamiento de los servicios relacionados con el sistema de pagos con tarjeta, así como las condiciones de interconexión entre Cámaras de Compensación, redes y el mecanismo de determinación de las Cuotas de Intercambio, sean acordadas entre los participantes actuales, lo que

ocasiona que prevalezcan las reglas impuestas por los agentes incumbentes en el mercado relevante e incentiva una sobrestimación de las Cuotas de Intercambio.

Esta falta de regulación objetiva y clara para determinar las condiciones de operación y funcionamiento de la red, y para el enlace e interconexión entre Cámaras de Compensación, ha hecho que los agentes económicos establezcan reglas que no tienen por objetivo permitir la entrada de nuevos competidores en el mercado relevante ni promover la adopción de nuevas tecnologías o sistemas de seguridad para ofrecer mejores servicios a los usuarios.

Asimismo, al impedir que se puedan establecer las Cuotas de Intercambio de manera diferenciada, impide que las redes de pago con tarjeta tengan mayores elementos para diferenciarse entre sí y que sus usuarios cuenten con un abanico más amplio de alternativas.

Barrera 2. La existencia de disposiciones regulatorias que obstaculizan el acceso de nuevos entrantes en el mercado relevante.

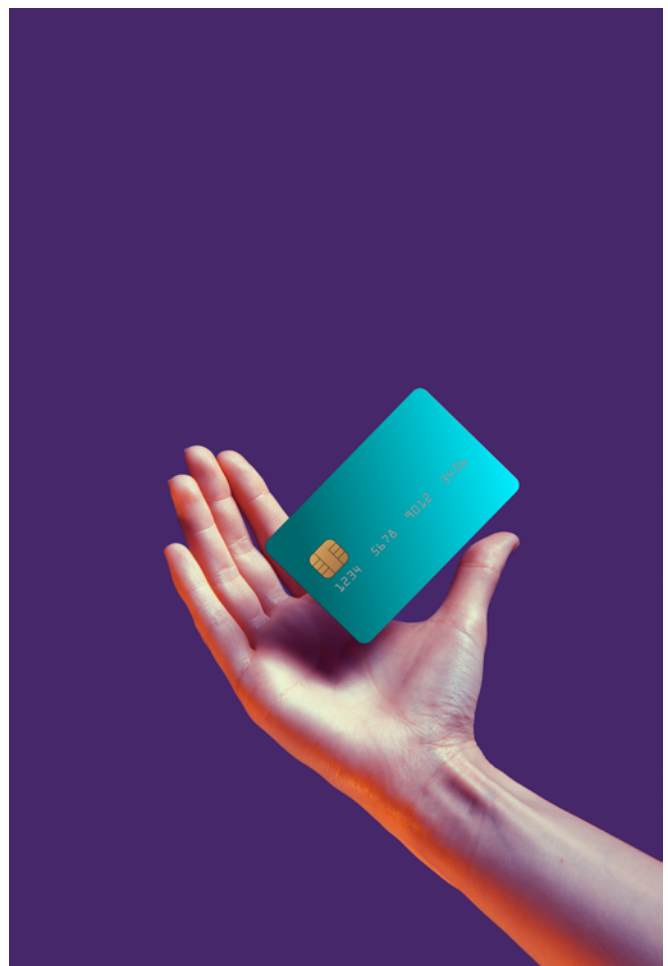
Diversas reglas de la CIRCULAR 4/2014, además de la omisión parcial de regular el funcionamiento y condiciones de enlace e interoperabilidad entre Cámaras de Compensación y redes de pago, obstaculizan el acceso al mercado relevante. Esto, debido a que otorgan a los participantes de la red la capacidad de regulación que originalmente le corresponde a BANXICO, optando por un esquema de autorregulación que ha tenido el efecto de obstaculizar el ingreso de nuevos competidores en el mercado relevante.

Las nuevas Cámaras de Compensación que buscan participar en el mercado asumen elevados costos de entrada al enlazarse con las ya establecidas; los cuales se derivan de:

1. Periodos extensos de autorización para Cámaras de Compensación entrantes en comparación con los plazos de autorización de las actuales.

2. Elementos que dificultan el enlace entre Cámaras de Compensación en la red abierta:

- a) El documento “Relación de Pruebas para validar la correcta operación de una Cámara de Compensación de pagos con tarjeta”, que se menciona como requisito en el numeral 10.1 de las “Condiciones para el Intercambio entre Cámaras de Compensación”, no se ha emitido, por lo que su definición ha quedado incierta y continúa la discusión en el Comité Ejecutivo de Cámaras de Compensación para pagos con tarjetas desde 2019.
- b) El enlace de las Cámaras de Compensación entrantes debe ser certificado por las existentes; lo cual, eleva los costos de entrada en el servicio relevante.
- c) Requisitos imprecisos de interoperabilidad del estándar de la mensajería entre Cámaras de



Compensación, que elevan los costos de entrada, debido a la falta de claridad.

Al ser PROSA y GLOBAL las únicas Cámaras de Compensación que operan en el mercado relevante, todos los emisores y adquirentes se encuentran en las redes de pago de alguna de ellas. En consecuencia, una nueva Cámara de Compensación requiere enlazarse e interoperar con las existentes, debido a que una cantidad importante de transacciones tendrá como destino u origen los clientes de los agentes incumbentes.

Las Cámaras de Compensación existentes tienen incentivos para obstaculizar o impedir el acceso de nuevos competidores. Estos incentivos cobran relevancia si se considera que BANXICO ha encomendado la regulación del funcionamiento, operación y enlace de las Cámaras de Compensación a los participantes de la red abierta. Con ello, los agentes incumbentes no sólo cuentan con los incentivos para impedir el acceso de nuevos competidores, sino que también cuentan con los medios necesarios para hacerlo.

La omisión parcial de BANXICO en regular en forma directa este sector deja en manos de los participantes actuales las condiciones de competencia del mercado relevante, ya que, si dichos agentes deciden emprender acciones que obstaculicen o retrasen la entrada de nuevos jugadores, están en posibilidades de hacerlo.

De ahí la importancia de que BANXICO asuma un papel más activo en la formación, supervisión y vigilancia de la regulación del sistema de pagos con tarjetas.

Barrera 3. La copropiedad de los bancos en las Cámaras de Compensación genera estructuras que podrían facilitar comportamientos coordinados en mercados relacionados.

Que agentes económicos que son competidores entre sí en los mercados relacionados de emisión o adquirencia sean copropietarios de las Cámaras de Compensación constituye

una característica estructural del mercado relevante que podría facilitar posibles comportamientos coordinados. Los agentes económicos competidores comparten información relativa a las actividades de emisión y adquirencia conocida por funcionarios de las áreas comerciales de los bancos copropietarios, debido a que se establece un canal de comunicación frecuente en los consejos de administración de las Cámaras de Compensación.

En este sentido, la CIRCULAR 4/2014, emitida por el BANXICO, es insuficiente para mitigar los posibles efectos coordinados que derivan de la barrera identificada, ya que no establecen reglas claras que prevengan posibles intercambios de información derivados de la estructura corporativa de las Cámaras de Compensación.

En consecuencia, la Cofece, haciendo uso de sus facultades establecidas en el artículo 94, fracción VII, de la LFCE, emitió las siguientes recomendaciones para las autoridades y órdenes para los agentes económicos, con el objetivo de eliminar cada una de las barreras identificadas:

Recomendaciones al BANXICO y a la CNBV para eliminar la Barrera 1. Las reglas son acordadas entre los participantes actuales del sistema.

1.1 Para que modifiquen las DCGARM y la CIRCULAR 4/2014, así como cualquier otra normativa que sea necesaria, a efecto de que sean dichas autoridades quienes la regulación necesaria que garantice la interoperabilidad cuando una transacción requiera la participación de dos o más redes abiertas de pago con tarjeta, así como la diferenciación de servicios de cada red abierta de pagos con tarjeta.

1.2 Para que emitan la regulación necesaria que garantice la interoperabilidad cuando una transacción requiera la participación de dos o más redes abiertas de pagos con tarjeta, así como la diferenciación de servicios de cada red abierta de pagos con tarjeta a que hace referencia la recomendación 1.1.

1.3 Para que modifiquen las disposiciones 10ª y 11ª de las DCGARM, así como cualquier otra normativa que sea necesaria, para que sean el BANXICO y la CNBV quienes establezcan el límite máximo de las Cuotas de Intercambio para cada giro comercial; dejando que cada red abierta de pagos con tarjeta establezca libremente sus propios mecanismos para determinar su Cuota de Intercambio, siempre y cuando las cuotas que se fijen sean iguales o menores a los límites establecidos por el BANXICO y la CNBV.

1.4 Para que modifiquen la fórmula de balanceo vigente para el cálculo de la Cuota de Intercambio máxima por giro de actividad, sustituyéndola por otra que tome en cuenta:

- a) Los costos que evita el comercio al recibir el pago con tarjeta en lugar de efectivo o cheque.
- b) Aquellos elementos que promuevan un mejor balance entre el lado emisor y el lado adquirente del mercado.
- c) La reducción de costos operativos en el tiempo.
- d) El tipo de transacción de que se trate, es decir si se trata de crédito o débito.
- e) La inclusión financiera y la aceptación de tarjeta.

Las Cuotas de Intercambio y la metodología para su determinación deberán ser revisadas, al menos, cada dos años por el regulador, a efecto de determinar la pertinencia de realizar adecuaciones que tengan como fin cumplir con los incisos anteriores.

Recomendación al BANXICO para eliminar la Barrera 2. Existencia de disposiciones regulatorias que obstaculizan la entrada al mercado relevante.

2. Eliminar o, en su caso, modificar, las reglas 6ª y 8ª de la CIRCULAR 4/2014, así como cualquier otra normativa, en las que los participantes de la red abierta tengan permitida la elaboración de las Condiciones para

el Intercambio entre Cámaras de Compensación. En su lugar, que la normativa establezca tiempos máximos y requisitos para el enlace de los sistemas de procesamiento entre Cámaras de Compensación, considerando que:

- a) La certificación del enlace no se realice por parte de las Cámaras de Compensación.
- b) Se garantice la imparcialidad en la certificación de los enlaces, a través de terceros autorizados por las autoridades sectoriales.

Recomendaciones y órdenes para eliminar la Barrera 3. La generación de estructuras que podrían facilitar comportamientos coordinados en mercados relacionados derivado de la copropiedad de los bancos en las Cámaras de Compensación.

3.1 Recomendación al BANXICO para que modifique la regla 16ª de la CIRCULAR 4/2014 para establecer reglas, mecanismos y protocolos con respecto al tratamiento de la información que se genera al interior de la Cámaras de Compensación, con el objeto de mitigar, en forma eficaz, los riesgos de colusión entre los bancos accionistas de las Cámaras de Compensación.

3.2 Recomendación al BANXICO y la CNBV para que analicen la pertinencia de regular los requisitos y cualidades que deberán tener los miembros del Consejo de Administración de las Cámaras de Compensación a fin de evitar que su posición en un emisor, adquirente, agregador, titular de marca o de otra Cámara de Compensación, pudiera afectar el desempeño de su función y facilitar los riesgos de colusión.

3.3 Orden a PROSA y GLOBAL para que diseñen, implementen y difundan entre su personal y sus accionistas, un programa efectivo de Cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica. Al respecto, podrá tomarse como referencia lo establecido en el documento *Recomendaciones para el cumplimiento de*

la Ley Federal de Competencia Económica dirigidas al sector privado, emitido por esta Comisión, así como las mejores prácticas en la materia.

3.4 Orden a Controladora Prosa, S.A. de C.V. (CONTROLADORA), Banco Santander México, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México (SANTANDER), PROSA, BBVA México, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA México (BBVA), Banco Nacional de México, S.A. Integrante del Grupo Financiero Banamex y Grupo Financiero Citibanamex, S.A. de C.V. (En conjunto GRUPO CITIBANAMEX), HSBC México, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero HSBC (HSBC) y GLOBAL para que designen dentro de PROSA y GLOBAL, respectivamente, un cargo de Oficial de Cumplimiento en materia de competencia económica, el cual deberá dar seguimiento al Programa de Cumplimiento establecido en la medida 3.3 previa aprobación del BANXICO, esta designación deberá quedar a nivel estatutario.

En este sentido, el Oficial de Cumplimiento podrá tener, a la vez, otro cargo o posición al interior de la estructura

organizacional del agente económico; sin embargo, deberá ser una persona de alto rango directivo que no trabaje o preste servicios como directivo de cualquier otro emisor, adquirente, titular de marca o Cámaras de Compensación, mientras tenga el cargo de Oficial de Cumplimiento.

3.5 Recomendación al BANXICO para que autorice las modificaciones a los estatutos sociales de GLOBAL y PROSA que permitan la instrumentación de la medida correctiva 3.4.

El cumplimiento de estas medidas correctivas contribuirá a una mayor entrada de competidores en el mercado del servicio de procesamiento de transacciones domésticas proporcionados por las Cámaras de Compensación para pagos con tarjeta, lo que se reflejará en servicios de procesamiento diferenciados, de mejor calidad y a menores costos. La Cofece reafirma su compromiso de vigilar acciones públicas o privadas que puedan afectar las condiciones de competencia en perjuicio del funcionamiento eficiente de los mercados y en detrimento del bienestar de los consumidores.

