



RC-AE-02/2011

Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia: Antiguo Cuscatlán, a las trece horas y treinta minutos del día veinticuatro de agosto de dos mil once.

I. Consideraciones generales

A. Antecedentes

1. Con base a una evaluación preliminar del sector de tarjetas de crédito y débito en El Salvador, la Superintendencia de Competencia determinó la necesidad de conocer el funcionamiento y condiciones de competencia de dicho sector, en tanto que, estos instrumentos son un medio de pago de uso creciente y, en el caso de las primeras, son una fuente de crédito importante para la población; por lo cual, desde la perspectiva del bienestar del consumidor, es un sector de gran importancia, y preliminarmente, se le identificó como un mercado en el que operan pocos agentes económicos de gran tamaño.
2. En este sentido, el Superintendente de Competencia, en ejercicio de las atribuciones contenidas en el artículo 13, letra c), de la Ley de Competencia, emitió el Acuerdo número SC-17/2010, el día 11 de febrero de dos mil diez, por medio del cual ordenó la realización del estudio denominado: ***“Estudio sobre condiciones de competencia del sector de tarjetas de crédito y débito en El Salvador”***.

B. Objeto del estudio

3. Se determinó como objeto general del estudio, apoyar y promover el cumplimiento de la Ley de Competencia y sus principios, realizando una caracterización del sector de tarjetas de crédito y débito en El Salvador, que permitiera conocer sus aspectos relevantes, a fin de establecer las condiciones de competencia en el mismo y los factores que las afectan, con el propósito de diagnosticar y, de ser necesario, proponer las medidas adecuadas para mejorar la eficiencia del sector y que ello se traduzca en un aumento del bienestar de los consumidores.

C. Metodología del estudio

4. En relación con la metodología empleada en el estudio, es necesario mencionar que el análisis de la información cualitativa y cuantitativa del sector es sobre sus elementos estructurales y estratégicos, incluyendo su evolución y desempeño.
5. Esta información se recabó a través de entrevistas directas y requerimientos de información puntuales a los agentes económicos participantes (emisores, adquirentes, comercios, entre otros).
6. Asimismo, en la recopilación de información se contó con la cooperación de entidades públicas que supervisan y aplican la normativa y formulan las políticas públicas sectoriales.
7. Esta metodología permitió analizar las principales variables que describen la oferta y demanda del mismo, tales como: producción, productos ofrecidos en el mercado, precios, costos, márgenes y participaciones de mercado, habiéndose establecido un período de análisis de 5 años, de 2005 a 2010, analizándose también el impacto de la normativa y políticas públicas sobre estas variables.

8. Así también, el estudio describe la organización industrial del sector, sus interrelaciones comerciales, las barreras de entrada identificadas y aspectos conductuales que merecen ser analizados desde la perspectiva de las políticas de competencia.
9. A partir de la metodología descrita anteriormente, se analizaron las condiciones de competencia del sector, estableciéndose hallazgos sobre su funcionamiento, y con base a ellos se determinaron recomendaciones de política pública para mejorar el desempeño competitivo en el mismo.

D. Mercados relevantes definidos en el estudio

1. Marco conceptual

10. En el Glosario de Términos de Competencia de esta Superintendencia, se ha definido el concepto de mercado relevante de la siguiente manera¹:

“Mercado relevante: combina el mercado relevante de productos y el mercado relevante geográfico”.

“Mercado relevante de producto: todos los productos y/o servicios que el consumidor considere intercambiables o sustituibles debido a sus características, su precio y al uso que se destinan”.

“Mercado relevante geográfico: el área geográfica dentro de la cual los consumidores tienen la capacidad y voluntad de cambiar sus compras, en cantidades significativas, de una ubicación a otra, en respuesta a un cambio en los precios relativos”.

11. La definición del mercado relevante es un paso previo para determinar las condiciones de competencia en el mismo, puesto que es necesario saber

¹ Glosario de Términos de Competencia, Superintendencia de Competencia de El Salvador. Enero 2010.

qué empresas y los productos que compiten entre sí para establecer las participaciones de mercado, niveles de concentración, y realizar los análisis de las barreras a la entrada y actividades de integración horizontal y vertical que se observan entre los participantes del mismo, para poder establecer si existen agentes con posición de dominio que sea ejercido de forma unilateral o conjunta.

12. Para determinar la sustituibilidad entre productos y servicios se analizan las características de la oferta y de la demanda. Por el lado de la oferta se analiza qué empresas que producen otros bienes pueden, en el corto plazo, producir el bien objeto del estudio con bajos costos e inversiones adicionales.

13. Por el lado de la demanda, se estudian las propiedades y características tanto de los bienes como de los consumidores que los utilizan. De esta manera, se determina cuáles otros bienes pueden tener propiedades y precios similares que les permitan ser utilizados indistintamente y satisfagan de igual manera las necesidades de los consumidores.

14. Luego de establecer los productos y servicios que compiten entre sí y las empresas que los producen o pueden producirlos en el corto plazo, debe determinarse el espacio geográfico en el que los consumidores de un bien ejercen su demanda.

15. Para definir lo anterior se toman en cuenta variables como costos de transporte, impedimentos o costos adicionales impuestos por regulaciones para adquirir un bien fuera de un área geográfica determinada, el comportamiento del consumidor, entre otros.

16. Asimismo, se debe tener en cuenta que en la práctica la disponibilidad de la información sobre el mercado puede ayudar a que los consumidores puedan ampliar el horizonte de sus posibilidades de compra, para poder

comparar productos y servicios ofertados en distintos lugares y tomar una decisión más informada.

17. Por último, la definición de mercados relevantes que se propone en un estudio sectorial que por definición es extenso y no puede entrar en los detalles de cada producto, trata de ser lo suficientemente reducida como para detectar indicios de poder de mercado y las definiciones propuestas no deben considerarse como precedentes de las definiciones de mercados relevantes que corresponda aplicar en el caso de una eventual investigación en el marco de un procedimiento sancionatorio o la autorización de concentraciones.

2. Definición de mercados relevantes

a) Funcionamiento del sistema de pago con tarjetas de crédito y débito

18. Para una mayor comprensión de la definición de los mercados relevantes efectuada en el estudio, a continuación se realiza una breve descripción del funcionamiento del sistema de pago con tarjetas de crédito y débito.

19. En primer lugar, debe existir un agente económico propietario de la red de una determinada tarjeta quien otorga las licencias de su marca. Los agentes económicos más relevantes que operan en este mercado son Diners Club, Visa, MasterCard y American Express. Estas entidades constituyen una plataforma transaccional o red que provee el servicio de canalizar el envío de datos de cada transacción efectuada por un consumidor en un comercio para realizar los procesos de autorización y liquidación, por lo que también se les denomina “operadores de red”.

20. Al mismo tiempo, se requiere que participen agentes económicos que cumplan dos roles cruciales para el funcionamiento del sistema, los que se conocen como “emisor” y “adquirente”. Estos agentes económicos obtienen las licencias respectivas de los operadores de red para utilizar su marca y

plataforma transaccional en el desarrollo de sus operaciones. Comúnmente ambos roles son desempeñados por instituciones financieras, ya que algunos operadores de red así lo exigen como condición para otorgar las licencias respectivas, mientras que otros permiten algunas salvedades².

21. El emisor es quien pone en circulación la tarjeta de crédito y el adquirente es quien se encarga de afiliar a los comercios para que acepten dichas tarjetas. Por tanto las relaciones comerciales que se dan son entre emisor-tarjetahabiente y adquirente-comercio afiliado.

22. Una tarjeta de crédito utilizada como medio de pago tiene valor únicamente en tanto el comercio afiliado, como el consumidor, acuerdan su uso para una transacción. Entre más tarjetahabientes existan, mayor será el incentivo para que los comercios acepten las tarjetas como medio de pago y viceversa. Para que esto ocurra, es crucial la coordinación entre los emisores y los adquirentes. Esta coordinación tiene lugar a través de los operadores de red quienes al otorgar las licencias establecen una serie de reglas de observancia común para los participantes de forma que el conjunto del sistema funcione armónicamente. Más adelante, en los hallazgos se establecerá cuál ha sido el efecto de estas reglas sobre la competencia en los mercados relevantes definidos.

23. Una transacción con tarjetas de crédito y débito inicia cuando el comercio afiliado acepta la tarjeta de su cliente. Luego el adquirente, como su nombre lo indica, adquiere las transacciones del comercio afiliado que son

² El Manual de Reglas de MasterCard, en su versión vigente al 29 de octubre de 2010, sección 1.2.1., establece que puede postular a ser miembro de la red cualquier entidad que sea una institución financiera, o una subsidiaria, autorizada por las leyes o regulaciones de su país. La regla fundamental 2.1 del Manual de Operaciones de Visa, versión vigente a abril de 2010, señala que pueden participar en el sistema Visa instituciones financieras, procesadores de datos de pago y otras entidades de negocios calificadas. En adelante, usaremos el término Emisor o Adquirente sin distinguir si se trata de una entidad financiera o no.

realizadas a través de su terminal de punto de venta (POST, por sus siglas en inglés), a cambio de un precio que comúnmente se le denomina tasa o comisión de descuento que funciona de la siguiente manera: el adquirente abona en una cuenta corriente del comercio afiliado el importe de la transacción menos un porcentaje o un monto fijo (o una combinación de ambos) previamente estipulado en el contrato de afiliación.³

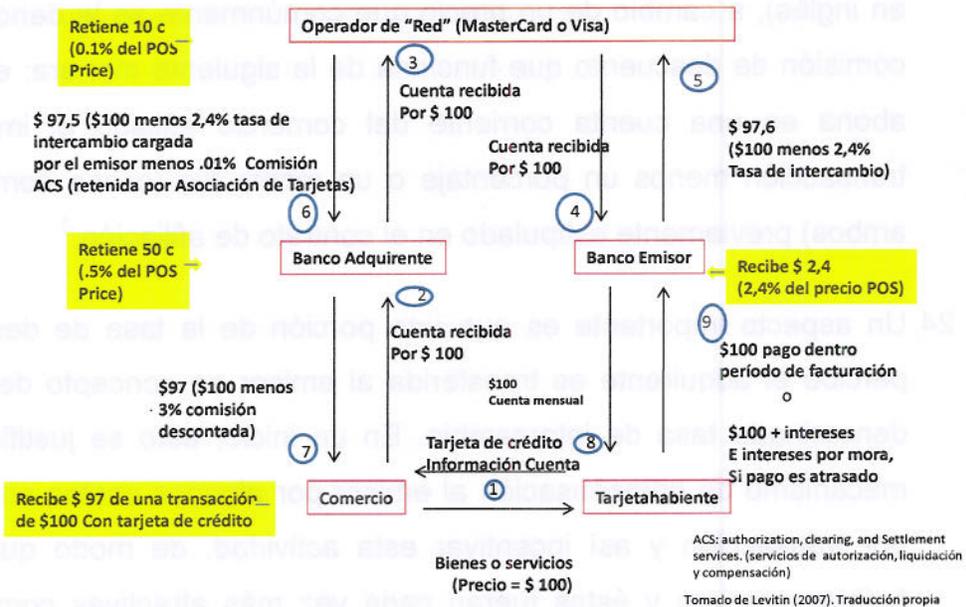
24. Un aspecto importante es que una porción de la tasa de descuento que percibe el adquirente es transferida al emisor en concepto de pago de la denominada tasa de intercambio. En un inicio, esto se justificó como un mecanismo de compensación al emisor por algunos costos en que incurre por transacción y así incentivar esta actividad, de modo que la red de tarjetas creciera y éstas fueran cada vez más atractivas como medio de pago. Más adelante se establecerá si dicho fundamento aún opera, de acuerdo con los hallazgos del estudio.

25. A continuación se presenta un esquema del funcionamiento de una transacción realizada con tarjeta de crédito o débito.



³ En El Salvador la tasa de descuento es únicamente un porcentaje fijo por transacción.

3% Tasa de descuento; 0,1% comisión ACS; 2,4% tasa de intercambio \$100 precio Punto de Venta (POS)



3. Mercados relevantes de producto

26. Habiendo hecho una breve explicación del funcionamiento del sistema de pago mediante tarjetas de crédito y débito, a continuación se exponen los mercados relevantes de producto definidos en el estudio y los criterios que se utilizaron para ello.

27. Se definen por un lado los mercados relevantes del lado de la emisión y por otro de la adquirencia.

28. En cuanto a la emisión, primero se analizó la sustituibilidad por el lado de la demanda entre las tarjetas de crédito y las de débito. Al respecto, se determinó la existencia de una diferencia entre ambos productos que permite concluir que no son vistos como sustitutos por los consumidores, y ella es la posibilidad de postergar el pago de la compra en el caso de las primeras, y el cargo inmediato a la cuenta corriente o de ahorros de las segundas.

29. Por esta razón es que las tarjetas de crédito permiten realizar mayores adquisiciones, ya sea que el pago se realice dentro del período en el que aún no se ha generado el interés o se haga uso del crédito.

30. Habiendo hecho esta separación, se examinó la sustituibilidad que existe entre la gran variedad de productos de tarjetas de crédito que se ofrecen. Sobre este punto, es importante advertir que, no obstante la variedad de productos, éstos se agrupan en categorías o segmentos de clientes, según sus ingresos e historial crediticio. Por ejemplo, en el caso de Visa los segmentos que se manejan son clásico, dorado y platino, en orden ascendente respectivamente en razón de los factores mencionados.

31. Así, se determinó que dentro de cada segmento la sustituibilidad entre productos es alta, ya que ante un incremento del precio⁴ de uno de ellos, el consumidor puede fácilmente optar por otro dentro del mismo segmento. Adicionalmente, dentro de un mismo segmento las tarjetas de crédito tienen características muy similares por lo que los consumidores las perciben como sustitutas.

32. Es diferente en el caso de productos de distintos segmentos, donde se considera que la sustituibilidad es limitada, ya que ante un incremento de precios de un producto en un segmento, el usuario no podría trasladar fácilmente su consumo hacia un segmento superior, en donde se ofrecen tasas de interés más bajas y otras condiciones preferenciales como el no cobro de algunas comisiones y mejores programas de lealtad.⁵

33. Sobre este tema, es importante mencionar que existen dos posibles causas de dicha segmentación. Ésta puede obedecer a diferentes costos al prestar el servicio a usuarios de diferentes segmentos o a una discriminación de

⁴ El precio está compuesto por la tasa de interés y comisiones, pero además puede haber cambios en otras variables que inciden en el bienestar del tarjetahabiente, como por ejemplo en los programas de lealtad, razón por la cual también puede llegar a sustituir una tarjeta de crédito por otra.

⁵ Entre los atributos más conocidos de los programas de lealtad se encuentran las millas, descuentos en ciertos comercios, y otros servicios.

precios para obtener ganancias supra-competitivas por parte de los agentes económicos. De darse éste último escenario, no se trataría de mercados relevantes distintos, puesto que la baja sustituibilidad se debería a un comportamiento estratégico de los agentes económicos.

34. Al respecto, puesto que el objetivo de un estudio no es comprobar la existencia del tipo de comportamientos estratégicos que aquí se analiza, lo cual es más propio de una investigación en el marco de un procedimiento sancionatorio de práctica anticompetitiva, se estableció que para los efectos del estudio se defina el mercado relevante de producto a las tarjetas de crédito, independientemente de la categoría o segmento del cliente.

35. Adicionalmente esto fue definido así, ya que existe una alta sustituibilidad en el lado de los oferentes, debido a que cada uno de ellos tiene la posibilidad de emitir tarjetas de crédito de cualquier segmento sin necesidad de incurrir en inversiones y otros costos adicionales. Por estas razones se concluyó que la definición del mercado relevante de producto realizada es la más adecuada para efectos de un diagnóstico general de sus condiciones de competencia.

36. Corresponde ahora la definición de mercados relevantes en el rol de la adquisición. Al respecto, se analizó dentro del estudio, en primer lugar, la sustituibilidad que existe entre los diferentes medios de pago para un comercio afiliado y se determinó que la sustituibilidad es baja, ya que existen diferencias entre aceptar uno y otro medio de pago que los hacen más bien complementarios para el comercio afiliado. Estas diferencias son las siguientes:

a) Las tarjetas no bancarias, que solo pueden ser utilizadas dentro del comercio que las emite, no pueden sustituir a las bancarias cuyo uso es universal.

- b) Los cheques y dinero en efectivo son recibidos por los bancos sin cobrar algún costo financiero para el comercio afiliado, lo que no ocurre con las tarjetas de crédito y débito en donde existe una tasa de descuento.
- c) La aceptación de los diferentes medios de pago por parte de los comercios ocurre bajo ciertas condiciones especiales distintas:
 - ✓ Para las tarjetas de crédito y débito se requiere un contrato previo con el adquirente y el cumplimiento de reglas que éste impone⁶;
 - ✓ El dinero en efectivo debe ser aceptado incondicionalmente en su calidad de moneda de curso legal; y
 - ✓ El cheque conlleva costos adicionales al comercio para poder asegurarse de la solvencia del mismo, como por ejemplo realizar la reserva de fondos y otros costos transaccionales y de información para eliminar o disminuir el referido riesgo de insolvencia.
- d) La aceptación por parte del comercio de las tarjetas de crédito y débito, especialmente las primeras, es explicada como una decisión estratégica con miras a no perder ventas con respecto de competidores que sí las aceptan.

37. En segundo lugar, se analizó la sustituibilidad que existe entre la aceptación de tarjetas de crédito y las de débito. Sobre este punto, desde la perspectiva del comercio, la aceptación de las primeras conlleva una ventaja adicional con respecto a las segundas, pues aquéllas le permiten al tarjetahabiente diferir el pago para un momento posterior, lo cual le posibilita realizar mayores compras en un momento determinado. Por esta razón, un comercio afiliado puede valorar más la aceptación de las tarjetas de crédito que las de débito.

38. En El Salvador existe una circunstancia que distorsiona el mercado, en el sentido que, no obstante la posible mayor aceptación de las tarjetas de crédito, los comercios pueden ser indiferentes a aceptar uno u otro medio

⁶ Las que a su vez le son impuestas al adquirente por parte del operador de red

de pago: los adquirentes estipulan en sus contratos una misma tasa de descuento para transacciones con tarjetas de crédito y débito. En primer lugar, una razón que facilita esto es la denominada regla de “Honrar todas las Tarjetas” (HAC, por sus siglas en inglés), que impide a un comercio rechazar una tarjeta de la marca de un operador de red sin importar el agente económico que la haya emitido. Entonces si un comercio quiere aceptar una tarjeta de crédito por las ventajas que le representa, está obligado a aceptar también las de débito y por un precio igual.

39. Otra razón es que la tasa de intercambio es también igual para transacciones con ambos tipos de tarjetas. Esta tasa es el componente principal del costo del adquirente para establecer la tasa de descuento, cuya característica fundamental es ser establecida de común acuerdo por los adquirentes y emisores en un determinado país. Esta característica es importante desde la perspectiva de competencia ya que, aunque no parece ser un acuerdo de precios, sino más bien de transferencias de beneficios, posibilita un ejercicio conjunto de poder de mercado para establecer un precio mínimo de la tasa de descuento.

40. Asimismo, en el estudio se determinó que existen diferencias entre los costos del emisor por el uso de una tarjeta de débito y una de crédito, siendo menores en el primer caso, por lo que en un mercado en competencia debería haber una menor tasa de intercambio y, por ende, de descuento para la aceptación de las tarjetas de débito. Estas diferencias de costos que aplican al caso de El Salvador son las siguientes:

- a) No existe el costo financiero provocado por el período de crédito gratuito;
- y
- b) Existen menores costos de selección, admisión y mantención de clientes para las tarjetas de débito por la ausencia de una opción de financiamiento de la compra.

41. Por lo cual, se concluye que, en la adquirencia la aceptación de tarjetas de crédito es un mercado relevante de producto distinto al de las tarjetas de débito.

4. Mercados relevantes geográficos

42. En el caso de los dos mercados relevantes de producto en la actividad de emisión, el de las tarjetas de crédito y el de las de débito, aplican las mismas limitantes para que un consumidor que se encuentre en el territorio de El Salvador, adquiera cualquiera de ambos productos de los emisores que desarrollan sus actividades en otros países. Éstas son las siguientes:

- a) Las compras que un tarjetahabiente realiza en un país distinto a donde fue emitida su tarjeta están sujetas a una comisión adicional⁷.
- b) Los emisores están legalmente restringidos para operar en otros países fuera de la jurisdicción en que se encuentran, para lo cual requerirían de una autorización adicional.

43. Asimismo, no es factible determinar una dimensión geográfica más pequeña en el territorio salvadoreño, ya que los emisores operan a nivel nacional.

44. Por parte de los mercados relevantes de producto en la adquirencia, en los casos de las tarjetas de crédito y de las de débito, deben tenerse presentes las siguientes consideraciones para definir sus ámbitos geográficos:

- a) En la adquirencia la relación contractual entre adquirentes y comercios es de naturaleza local;
- b) Las transacciones entre adquirentes y comercios se realizan en el ámbito geográfico de El Salvador;

⁷ Esta es una comisión que cobra el operador de red al emisor, por lo cual éste último se ve desincentivado a emitir tarjetas que generalmente serán utilizadas en transacciones internacionales.

c) Dado que los adquirentes operan a nivel nacional, no se aprecian fundamentos para sugerir la hipótesis de un mercado geográfico relevante más pequeño que El Salvador;

d) Los adquirentes están legalmente restringidos para operar en otros países fuera de la jurisdicción en que se encuentran, para lo cual requerirían de una autorización adicional.

45. Por estas razones, se define que los mercados relevantes en la adquisición, para ambos tipos de tarjetas, tienen un ámbito geográfico nacional.

E. Características importantes de los mercados relevantes

46. En primer lugar, para obtener un panorama más exacto de este mercado, es importante entender que los agentes económicos participantes en la emisión y adquisición son predominantemente entidades financieras, específicamente bancos comerciales o sociedades cuyo giro principal son las actividades mencionadas, y que están bajo el control accionario de los grupos financieros propietarios de los bancos.

47. Esto es así por las reglas de licenciamiento que los operadores de red manejan, las cuales exigen que el emisor y adquirente sean una entidad financiera o una subsidiaria de la misma. En el caso de Visa existe una excepción, en la que pueden ser licenciatarios comercios calificados, lo cual se ha dado en otros países de Latinoamérica pero no ha sido el caso de El Salvador, lo cual sugiere importantes barreras de entrada para este tipo de participantes.

48. En lo concerniente al sector financiero, está caracterizado por someterse a importantes barreras de entrada de naturaleza regulatoria, impuestas para proteger la solvencia y liquidez del sistema financiero.

49. Es importante entender lo anterior, ya que la consecuencia de ello es que los mercados financieros en general, y los de tarjetas de crédito y débito en específico, exhiben alrededor del mundo una estructura de participaciones muy concentrada y fuente de rentas supra-competitivas⁸.

50. El caso de los mercados de tarjetas de crédito y débito en El Salvador es consistente con lo anterior, ya que de acuerdo con los hallazgos del estudio se verá que efectivamente estos mercados exhiben altos niveles de concentración y un poder de mercado para la fijación de los precios.

F. Políticas públicas y marco normativo aplicable a los mercados relevantes de tarjetas de crédito y débito

51. Es importante asimismo, examinar el marco normativo y políticas públicas bajo los que se desempeñan los mercados relevantes con el objeto de revisar si ellos son fuente de distorsiones que afectan su eficiencia y el bienestar del consumidor. Para esto se analizó en el estudio lo relativo a la regulación del sistema financiero que pasa por las normas que rigen a sus principales reguladores, la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), la Ley de Bancos, Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito de vigencia más reciente y lo referente a la Ley de Protección al Consumidor.

1. Sistema financiero

52. Los principales entes públicos que regulan y fiscalizan el sistema financiero son el BCR y la SSF, los cuales reciben sus facultades de sus leyes orgánicas y otras que regulan el funcionamiento del sector cuyo análisis dentro del estudio se expone a continuación.

⁸ De acuerdo con el documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico titulado "Policy Round Tables. Competition and Regulation in Retail Banking" (2006), las rentas que los bancos comerciales pueden llegar a obtener fruto de las barreras de entrada ocasionadas por las exigencias legales son alrededor de los 30 a los 100 puntos base. Op. cit. p. 7 y 40

a) Banco Central de Reserva

53. El BCR es una institución pública de carácter autónomo regido por las disposiciones de Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador⁹ (LOBCR). Sin perjuicio de que el BCR tiene restricciones para manejar la política monetaria, dentro de sus finalidades está la promoción y la mantención de las condiciones cambiarias, crediticias y financieras más favorables para la estabilidad de la economía nacional (Art. 3 LOBCR).

54. Al respecto, de acuerdo con los literales g) y h) del Art. 3 de la LOBCR, corresponde al BCR supervisar los sistemas de pago internos y externos y adecuar el nivel de los medios de pago a las necesidades productivas del país. Con respecto al mercado crediticio, los literales f) y j) mandan al BCR a regular la expansión del crédito y a dictar las normas y políticas correspondientes sobre la materia.

55. Asimismo, el Art. 67 de la referida Ley faculta al BCR a velar por el normal funcionamiento de los sistemas de pagos y de liquidación de valores, dictar normas técnicas para tal efecto y sancionar su incumplimiento. Siendo que el sistema de tarjetas de crédito y débito es propiamente un sistema de pagos, se entiende que es comprendido por la mencionada disposición legal.

56. Observando lo anterior, se puede afirmar que el BCR dispone de las herramientas para promover el buen funcionamiento de dicha actividad, aunque insuficientemente específicas, lo cual puede ser una causa que la mencionada entidad haya enfocado sus esfuerzos regulatorios en otras actividades crediticias y medios de pago.

⁹Decreto Legislativo 746 del 22 de marzo de 1991, publicado en el Diario Oficial 80, Tomo 311, del 3 de mayo de 1991.

57. Otros aspectos que en el estudio se identificaron en el marco institucional del BCR se refieren a que su Presidente y Vicepresidente son nombrados directamente por el Presidente de la República, y sus demás miembros son nombrados por él a partir de ternas que le son propuestas conforme al Art. 10 LOBCR.

b) Superintendencia del Sistema Financiero¹⁰

58. Hasta la fecha, la SSF ha operado como una Institución integrada al BCR, pero que cuenta con autonomía administrativa y presupuestaria, así como en el ejercicio de sus atribuciones, Art. 1 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (LSRSF), y es dirigida por un Consejo Directivo que es presidido por el Superintendente del Sistema Financiero, Art. 9 LSRSF.

59. El objeto principal de la SSF es la estabilidad del sistema financiero y velar por la eficiencia y transparencia del mismo, así como velar por la seguridad y solidez de los integrantes del sistema financiero (Art. 2 LSRSF), para lo cual cuenta con amplias facultades para hacer cumplir las normas de funcionamiento, control y autorización de bancos comerciales, bancos cooperativos, asociaciones de ahorro y crédito, sociedades de seguros y demás entidades que las leyes señalen (Art. 3 LSRSF).

60. La SSF cuenta con facultades y atribuciones para cumplir con las funciones que le encomienda la LSRSF, las que apuntan principalmente a velar por la solvencia y liquidez de la banca. No obstante, existen algunos elementos que podrían limitar la capacidad de la SSF para ejercer con plena autonomía sus funciones.

¹⁰ En el estudio se analizó la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, adoptada según el Decreto Legislativo 628 del 22 de noviembre de 1990, publicado en el Diario Oficial 278, Tomo 309 del 10 de diciembre de 1990. Dicha Ley fue derogada al entrar en vigencia la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, adoptada según Decreto Legislativo 592 del 14 de enero de 2011, publicado en el Diario Oficial 23, Tomo 390, del 2 de febrero de 2011.

61. La LSRSF no contempla mecanismos específicos de rendición de cuentas del Superintendente y del Consejo Directivo, lo cual representa un problema al momento de decidir sobre su destitución, en caso fuere necesario, ya que la misma debe ser acompañada de expresión de causa (Art. 10 LSRSF).

62. Asimismo, el Consejo Directivo está compuesto de miembros nombrados directamente en su mayoría por el Órgano Ejecutivo (Art. 8 LSRSF). El Superintendente y Superintendentes Adjuntos son nombrados por el Presidente de la República (Arts. 18 y 22 LSRSF).

63. Dos directores son nombrados por el Consejo de Ministros de dos ternas propuestas por el Ministerio de Economía y otra por el Ministerio de Hacienda, respectivamente. Otros dos directores son nombrados por el Consejo de Ministros de dos ternas propuestas por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas y el Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública y Auditoría, respectivamente.

c) Ley de Bancos

64. La Ley de Bancos¹¹ (LB) tiene por objeto regular la función de intermediación financiera y las demás operaciones que realicen los bancos (Art. 1 LB), dejando a otra ley especial la regulación de las entidades financieras no bancarias igualmente supervisadas por la SSF. Dicha Ley define los bancos como las entidades que, actuando habitualmente en el mercado financiero, capten fondos del público por medio de depósitos u otros productos que la ley autorice para su colocación bajo la forma de créditos u otros activos (Art. 2 LB).

¹¹ Decreto Legislativo 697 del 2 de septiembre de 1999, publicado en el Diario Oficial 181, Tomo 344, del 30 de septiembre de 1999.

65. Los bancos deben ser sociedades anónimas de capital fijo (Art. 5 LB), y todos ellos están autorizados para emitir tarjetas de crédito y débito [Art. 51 p) LB].
66. El capital social mínimo con que debe constituirse un banco es de 16,300,000 dólares de los Estados Unidos de América¹². Adicionalmente, los bancos deben mantener los niveles de capitalización que exige el Art. 41 de la LB de acuerdo a los estándares del Acuerdo de Basilea¹³.
67. La legislación salvadoreña impone importantes barreras de entrada al negocio bancario y, por extensión, a la industria de tarjetas bancarias de crédito y débito, porque, como se ha descrito anteriormente, los operadores de red restringen el otorgamiento de licencias a entidades financieras, habiendo cierta excepción en el caso de Visa.
68. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la industria bancaria es un sector sometido a un estricto conjunto de regulaciones alrededor del mundo. Ello es causa de las externalidades inherentes a la industria producto de los riesgos sistémicos de contagio que nacen del giro incondicional de depósitos, del papel central que juega en el sistema de pagos y de su importancia en la oferta de crédito.
69. El enfoque regulatorio de los sistemas financieros ha privilegiado históricamente la solvencia y la protección de los depositantes. Por lo mismo, ciertas regulaciones tienden a reducir la competencia a través de restricciones a la entrada de nuevos bancos y de limitaciones a sus operaciones, así como por la exigencia de las regulaciones prudenciales

¹² En vigencia a partir de abril de 2011 ya que de acuerdo a lo establecido en el Art. 36 de la Ley de Bancos, el Consejo Directivo de la SSF en sesión No. CD-46/10 de fecha 15 de Diciembre de 2010, actualizó el monto mínimo del capital social pagado de los bancos.

¹³ En septiembre de 2010, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea llegó a un acuerdo para aumentar la exigencia de capital mínimo.

que no se aplican a entidades no bancarias¹⁴. En el caso de las regulaciones del mercado salvadoreño, las restricciones no se apartan significativamente de los estándares internacionales en esta materia.

d) Ley de Bancos Cooperativos y Asociaciones de Ahorro y Crédito

70. La Ley de Bancos Cooperativos y Asociaciones de Ahorro y Crédito (LBCAAC)¹⁵ regula la organización, funcionamiento y actividades de intermediación financiera que realizan los bancos cooperativos y asociaciones de ahorro y crédito que se indican en dicha Ley (Art. 1 LBCAAC).

71. El Art. 2 establece quiénes son los sujetos de la Ley, que son a saber: los bancos cooperativos y comprenden tanto a las asociaciones cooperativas de ahorro y crédito que captan dinero de sus socios y el público, y aquellas cuya suma de sus depósitos y aportaciones sea mayor a 600,000,000 de colones equivalentes a 68,571,428 dólares de los Estados Unidos de América. Luego están las sociedades de ahorro y crédito y las federaciones de ambos tipos de entidades.

72. Los bancos cooperativos están autorizados a emitir tarjetas de débito, pero necesitan una autorización especial de la SSF para emitir tarjetas de crédito [Art. 34 literales c) e i) LBCAAC]; las sociedades de ahorro y crédito no necesitan de una autorización especial para la emisión de ambos tipos de tarjetas [Art. 158 literales c) e i) LBCAAC] y las federaciones pueden solamente administrar las que han emitido sus miembros, y en el caso de las tarjetas de crédito, se necesita una autorización adicional [Art. 151 literales b) e i) LBCAAC].

¹⁴ El informe Competition and Regulation in Retail Banking, OECD, 2006, señala que las regulaciones restrictivas continúan siendo una significativa fuente de rentas para los bancos en muchos países.

¹⁵ Decreto Legislativo 849 del 16 de febrero del 2000, publicado en el Diario Oficial 65, Tomo 346, del 31 de marzo del 2000.

73. Hasta la fecha, solamente existe un banco cooperativo que emite tarjetas de crédito y no se conoce de otros que estén gestionando la referida autorización.

74. Los bancos cooperativos y sociedades de ahorro y crédito igualmente se encuentran sujetos a requerimientos de capital para resguardar su solvencia, los cuales son menores que los bancos comerciales en cuanto a capital mínimo y en cuanto a las razones entre capital social con activos ponderados y con pasivos totales son las mismas, del 12% y 7% respectivamente.

e) Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito

75. La reciente Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito (LSTC)¹⁶ establece un conjunto de reglas para el sistema, incluyendo a emisores, adquirentes y comercios, y busca una mayor protección a los derechos de los consumidores usuarios de tarjetas de crédito.

76. Por el lado del emisor y el tarjetahabiente, la LSTC regula la relación entre el emisor y el tarjetahabiente procurando contribuir a la reducción de las desventajas que para éstos puede representar un contrato de adhesión no regulado.

77. Algunos ejemplos son las obligaciones que impone en materia de transparencia (Art. 60 LSTC) para eliminar asimetrías de información en la regulación propia de los contratos, en especial lo referente al cobro de intereses y comisiones (Arts. 5 al 22 LSTC).

78. En lo concerniente a las relaciones entre adquirente y comercio afiliado, un punto importante es la prohibición que establece la ley de cobrar precios diferentes por un mismo bien dependiendo del medio de pago empleado

¹⁶ Decreto Legislativo 181 del 12 de noviembre de 2009, publicado en el Diario Oficial 241, Tomo 385, del 23 de diciembre de 2009.

[Art. 35 literal d) LSTC]. Esta es una regla que en un inicio establecían los operadores de red conocida como regla de no sobrecargo (NSR por sus siglas en inglés) como de incorporación obligatoria en los contratos de afiliación, pues evita que el comercio pueda dirigir a los consumidores hacia medios de pago de menor costo que las tarjetas de crédito.

79. Las razones que haya sido incluida en la LSTC no son claras, pero dado que la finalidad de esta Ley es de proteger el bienestar del tarjetahabiente puede que haya sido pensada como una regla beneficiosa para el mismo.

80. En cuanto al tema de la tasa de intercambio, este no es desarrollado en la LSTC. La regulación de las mismas ha sido objeto de un gran debate en otras jurisdicciones. En países como Australia se optó por regular el nivel de las mismas; el mismo enfoque se adoptó en Estados Unidos en cuanto a las tarjetas de débito, no así para las tarjetas de crédito, aunque sus tasas de intercambio han sido objeto de litigios judiciales en el tema de prácticas anticompetitivas, a partir de los cuales los operadores de red se han visto obligados a pagar grandes sumas en concepto de daños a consumidores y también, como resultado, algunos de los operadores de red han adoptado medidas de transparencia como la publicación de las referidas tasas de intercambio.

81. El objeto de presentar estos ejemplos es evidenciar la importancia de un debate acerca de la conveniencia de regular o no este aspecto del sistema. Desde la perspectiva de la política de competencia, adelante se establecerán los efectos del funcionamiento de la tasa de intercambio sobre la eficiencia y el bienestar del consumidor que pueden fundamentar algunos cursos de intervención estatal.

82. Asimismo, la asimetría de la regulación, que se da en detalle en la emisión, y la poca que existe en la adquirencia, deja espacio a los participantes del sistema de tarjetas para ajustar la generación de rentas por el lado menos regulado del mercado.

2. Protección al consumidor

83. La protección al consumidor en El Salvador es regulada en la Ley de Protección al Consumidor¹⁷ (LPC).
84. Dicha Ley creó a la Defensoría del Consumidor (DC) como una institución descentralizada del Gobierno de la República, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en lo administrativo y presupuestario (Art. 56 LPC).
85. El objetivo de la Ley es proteger los derechos de los consumidores a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores (Art. 1 LPC).
86. La LPC garantiza al consumidor una serie de derechos y en particular, en lo que se refiere a los contratos de servicios financieros como los de tarjetas de crédito y débito, que son objeto del estudio; los principales derechos reconocidos en la referida Ley están encaminados a resolver fallas en el mercado que pueden surgir producto de asimetrías de información y del poder de negociación que son una característica común en los mercados financieros¹⁸.
87. En los Arts. 19 y 20 de la LPC se establecen una serie de obligaciones y prohibiciones especiales para los proveedores de servicios financieros. En el caso específico de las tarjetas de crédito, se prohíbe la emisión de las que no han sido solicitadas por el consumidor, salvo que sean emitidas por concepto de renovación periódica [Art. 20 literal c) LPC]. Además se prohíbe en el Art. 12 de la referida Ley el cobro de intereses sobre intereses (conocido como anatocismo), así como sobre comisiones y otros cargos,

¹⁷ Decreto Legislativo 776 del 31 de agosto de 2005, publicado en el Diario Oficial 166, Tomo 368, del 8 de septiembre de 2005

¹⁸ Ver artículo 4 de la LPC para un detalle completo de los derechos de los consumidores.

aún y cuando se pacte lo contrario. No hay disposiciones específicas sobre tarjetas de débito, por lo cual se infiere que en ese momento no era un producto de especial preocupación del legislador.

II. Hallazgos del estudio

88. A continuación, se exponen los hallazgos del estudio sobre barreras de entrada, concentración, poder de mercado, y efectos en el bienestar del consumidor de las tasas de descuento y de intercambio.

A. Barreras de entrada

89. En primer lugar, por las reglas de otorgamiento de licencias que anteriormente se expusieron, las licencias del rol emisor y del rol adquirente se reservan a entidades financieras, o a entidades bajo control directo de aquéllas, siendo dicho requerimiento absoluto en el caso de MasterCard y tiene alguna flexibilidad bajo las reglas de Visa. Consecuentemente, la banca es el sector predominante en el mercado de tarjetas de crédito y débito.

90. Por esta razón es que cobran relevancia las barreras de entrada que surgen de las regulaciones prudenciales para la autorización y funcionamiento de un banco, que, como se ha visto, son elevadas en virtud del interés público que se protege: la estabilidad del sistema financiero.

91. Otras barreras de entrada estructurales son, además de las exigencias de solvencia que impone la ley, la dificultad de acceder a una base significativa de clientes, localización de sucursales y afiliación de comercios.

92. Las barreras a la entrada estratégicas, es decir, las que surgen de los comportamientos de los agentes económicos participantes en el sector, se analizan más adelante en los temas específicos sobre indicios de conductas

anticompetitivas y poder de mercado de los agentes económicos participantes.

B. Niveles de concentración

93. Los niveles de concentración se refieren a la estructura del mercado relevante en cuanto a su número de agentes económicos y sus participaciones. Mercados altamente concentrados son propicios para que se den condiciones, como la existencia de agentes económicos con poder de mercado, en las que se afecta el bienestar de los consumidores, como precios altos, baja calidad de los servicios o falta de innovación.

94. En los mercados relevantes definidos en el estudio, los niveles de concentración son generalmente altos, lo cual es congruente con las altas barreras de entrada que existen. En el período del estudio (2005-2010) se midió el Índice de Herfindahl Hirschman (IHH)¹⁹ y el Índice de Dominancia (ID)²⁰ para tres variables en el mercado relevante de emisión de tarjetas de crédito: número de tarjetas, monto de crédito otorgado y saldo adeudado.

95. En el caso del número de tarjetas, el IHH estuvo en el período del estudio por debajo de los 2,500 puntos, nivel considerado alto por las autoridades de competencia de los Estados Unidos de América²¹. En el caso del ID, este sobrepasó en la mayoría del período los 2,500 puntos, considerándose

¹⁹ Índice elaborado por la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, que es el resultado de la suma de los cuadrados de las participaciones de todos los agentes en un mercado, donde un nivel cercano a los 0 puntos indica un gran número de participantes con participaciones niveladas y 10,000 indican la existencia de un monopolio.

²⁰ Índice elaborado por la Comisión Federal de Competencia de México, que se calcula primero realizando la participación de cada agente económico dentro del IHH multiplicando por 100 el cociente del cuadrado de su participación entre el IHH. Luego se suman los cuadrados de cada uno de los resultados anteriores y se obtiene el ID. El rango va igualmente de cerca de 0 puntos a los 10,000.

²¹ "Horizontal Merger Guidelines" Comisión Federal de Comercio y Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América (2010). pág. 19. Consultadas en <http://www.ftc.gov/os/2010/08/100819hmg.pdf>

una alta concentración de acuerdo con la autoridad de competencia mexicana²².

96. En cuanto al monto otorgado, los indicadores de concentración son sustancialmente mayores. El IHH y el ID muestran promedios de 2,481 y 4,657 respectivamente. Mientras que el primero bordea niveles peligrosos, el segundo casi dobla los niveles considerados riesgosos. En lo que respecta al saldo adeudado, los indicadores de concentración son aún más altos. En efecto, el IHH y el ID alcanzan cifras de 3,371 y 6,812.

97. En el caso de las tarjetas de débito, los índices de concentración son también altos. Se tomó como variable de la participación el número de tarjetas de débito y el IHH rondó en todo el período los 3,000 puntos mientras que el ID se mantuvo entre los 5,000 y 6,000 puntos.

98. Respecto al mercado relevante de adquirencia, tanto el de tarjetas de crédito y el de débito, participan con su propia red 3 agentes económicos y 3 que utilizan un operador de datos en una figura de contratación externa para ofertar el servicio.

99. Cabe mencionar que esta circunstancia difiere de la que se encuentra en muchos países europeos y latinoamericanos, en la cual la adquirencia es manejada por un solo agente económico monopolístico, por lo cual se podría concluir que, en El Salvador debería haber una mayor competencia en el mercado. No obstante, como se explicará más adelante, el alto nivel de las tasas de intercambio condiciona a que la competencia en el mercado adquirente se pueda traducir en tasas de descuento más bajas.

²² Criterios publicados por la Comisión Federal de Competencia de México en el Diario Oficial de la Federación del 24 de julio de 1998.

C. Poder de mercado de los oferentes

100. En un mercado que opera en condiciones de competencia perfecta, el precio de un bien es igual a su costo marginal, pero es difícil encontrar en la realidad un mercado que opera en estas condiciones, y normalmente los oferentes siempre manejan un margen de rentabilidad que les incentiva a seguir operando y estimula la entrada de nuevos agentes económicos. No obstante, cuando en un mercado se detectan márgenes significativamente altos por un período prolongado de tiempo, esto es una señal que los oferentes gozan de un poder de mercado para fijar un precio que maximiza sus ganancias en perjuicio del bienestar del consumidor.
101. En el estudio se calculó el Índice de Lerner (IL), que mide la diferencia del precio con el costo marginal de producir un bien²³, es decir, indica la capacidad de las empresas o agentes económicos para fijar un precio por arriba del nivel de competencia. Como variable relevante del precio se utilizó el rendimiento medio de la cartera de créditos asociados a tarjetas de cada emisor. Para el cálculo del costo marginal se tomó el costo promedio de fondos que informó cada emisor, incluyendo también como costo marginal el riesgo de la cartera tomando como variable proxy los préstamos vencidos o en mora por un período mayor a 90 días.
102. El promedio del Índice de Lerner ponderado por las participaciones de cada emisor fue de 56 puntos, siendo este valor elevado en comparación con el IL de los créditos a empresas, el cual es significativamente menor, 11 puntos. Ello indica un mayor poder de mercado de los oferentes para fijar precios en la línea de tarjetas de crédito.
103. Otro factor que se analizó como indicador de poder de mercado en la fijación del precio fue la falta de correlación que existe entre la tasa de

²³ Su fórmula es la siguiente: $IL_i = (P_i - Cmg_i) / P_i$ Donde IL_i es el Índice de Lerner de la empresa i , P_i es el precio que ofrece y Cmg_i es su costo marginal.

interés y las participaciones del mercado medidas por el número de tarjetas de crédito. En efecto, los coeficientes de correlación que se calcularon entre estas variables van desde -0.60 hasta 0.54, donde un coeficiente negativo indica que una baja en la tasa de interés fue acompañada de una baja en su participación de mercado, y aún en el caso de los coeficientes positivos, estos no alcanzaron niveles que permitan concluir que la tasa de interés es una variable que incida en las participaciones de mercado.

104. Lo anterior debe verse a la luz que alrededor del 80%²⁴ de los usuarios de tarjetas de crédito utilizan el crédito asociado a las tarjetas, por lo cual deberían de ser sensibles a un cambio en la tasa de interés.

105. Puede que en un inicio un consumidor se plantee que no utilizará el crédito, pagando su estado de cuenta dentro del período en que aún no se han devengado intereses, y no tome la tasa de interés como variable en su elección, pero en un segundo plano, cuando por diversas circunstancias se ha visto en la necesidad de usar el crédito asociado, debiera ser sensible a los cambios en las tasas de interés.

106. La evidencia empírica en el estudio permite concluir que esto no es así, indicando bajas posibilidades de movilidad de los clientes, lo cual, a su vez, explica la falta de competencia en precios.

107. Esta baja movilidad de clientes se debe a la existencia de costos de cambio, lo cual permite que cada emisor tenga poder de mercado para fijar precios por encima de su costo marginal a sus clientes. Estos costos de cambio están compuestos por costos de transacción y de información.

108. Los costos de transacción son los que tienen que incurrir tanto el emisor como el cliente en la negociación para llegar a un acuerdo. Ello implica, entre otros costos, los trámites para la cancelación de la tarjeta (en el caso

²⁴ Calculado con base a información presentada por los emisores.

que un cliente no pueda acceder a más de una por su capacidad crediticia) y las negociaciones de las cláusulas de los contratos de adhesión que son de libre negociación (como la tasa de interés y las comisiones). Respecto de éstas últimas el cliente puede verse en la necesidad de negociar con varios emisores hasta que identifique cuál de los acuerdos es el que maximiza su bienestar.

109. En cuanto a los costos de información, ellos son aminorados para los clientes por las publicaciones de las tasas de interés, comisiones y recargos; y para los emisores son aminorados por los burós de crédito en los que se tiene información del historial crediticio del cliente potencial.

110. No obstante, el emisor siempre necesita recabar información especializada sobre el cliente para poder evaluar de mejor forma su riesgo. Es por ello que la relación previa con un emisor da una ventaja en este aspecto y por tanto el cliente ve limitada su movilidad por los costos (principalmente el tiempo) que implicaría iniciar una relación comercial con un nuevo emisor.

111. Por lo anterior, para promover una mayor competencia en precios, es necesario que se diseñen mecanismos regulatorios encaminados a facilitar el movimiento de clientes entre emisores.

D. Efecto de la estructura de las tasas de intercambio y de descuento en el bienestar de los consumidores

112. En primer lugar, las tasas de intercambio han sido de particular interés para las agencias de competencia puesto que son fruto del acuerdo entre los emisores y adquirentes licenciatarios de un operador de red. Como se ha dicho, la tasa de intercambio no es un precio en sí pero funciona como un piso del nivel de las tasas de descuento que cobra el adquirente al comercio afiliado.

113. En el estudio se observó que las tasas de intercambio en El Salvador presentan las siguientes características:

- a) Su nivel no varía por factores susceptibles de mediciones objetivas, tales como el volumen de ventas, el número de transacciones, el valor promedio de la compra o el riesgo de fraude, sino que lo hacen por rubro o categoría de comercio;
- b) Tampoco se distinguen las transacciones según se trate de operaciones de tarjetas de débito o de crédito, sino que se aplica la misma tasa sobre todas las transacciones en puntos de venta con ambos tipos de tarjetas, aunque las transacciones de débito son de menor costo;
- c) Las tarifas son tasas porcentuales aplicadas sobre el valor de la transacción, por lo que los pagos de mayor valor están sujetos a un costo mucho más alto que el de los pagos de bajo valor, en circunstancias que el costo de la transacción tiende a ser muy similar. Existen diferencias poco significativas en dichos costos por los riesgos de fraude y otros riesgos tales como errores, rechazos u otros que no llegan a justificar las diferencias de lo que se paga en concepto de tasa de intercambio.

114. Asimismo, de acuerdo a la información recogida en el estudio, se verifica la existencia de significativas diferencias en las tasas de intercambio entre las distintas categorías de establecimientos comerciales, variando en un rango desde un 5% para comercios tales como salones de belleza a un 1% para estaciones expendedoras de combustible. Como este costo debe ser cubierto por las tasas de descuento aplicadas a los comercios, el espectro de estas tasas es también muy amplio. No existe un fundamento económico sólido que respalde estas diferencias, lo cual es un indicio de una discriminación de precios por parte de los oferentes sobre la base de su poder de mercado.

115. También se calculó el promedio aritmético de la tasa de intercambio del mercado salvadoreño que es de 3,4%, superior al promedio de 1,75% que exhibe México²⁵, 0.8% en la Unión Europea y 1.8% en Estados Unidos de América²⁶. Asimismo, según datos del estudio, se encontró que las tasas de intercambio en El Salvador eran superiores a la de toda la muestra de países que se examinó, entre los que se encuentra Bulgaria, Malta, Islandia, Luxemburgo, Eslovaquia, Estonia, Eslovenia y Chipre.
116. Otro factor que indica la existencia de un poder de mercado conjunto en la fijación de las tasas de intercambio y, por ende, el piso de las de descuento, es que ambas son iguales tanto para transacciones con tarjetas de crédito como de débito, aún y cuando las segundas tienen menores costos para el emisor que las primeras, por lo que en un mercado que opera en competencia, las tasas de intercambio y, en consecuencia, las de descuento, para las transacciones con tarjetas de débito deberían ser menores.
117. Sobre esto es importante remarcar que los operadores de red establecen dentro de las reglas de cumplimiento obligatorio de sus licenciatarios en la actividad de adquirencia que en los contratos de afiliación deben incluir cláusulas en las que se obligue al comercio a aceptar todas las tarjetas que llevan la marca del operador de red.
118. Lo anterior se conoce como atamamiento de productos, lo cual facilita que un agente económico pueda trasladar su poder de mercado de un mercado relevante a otro, en este caso de tarjetas de crédito al de débito. El poder de mercado es mayor en el caso del mercado relevante de adquirencia de tarjetas de crédito, ya que en él existen factores que determinan un mayor

²⁵ Negrín, José Luis y O'Dogherty, Pascual (s/f), Estructura y competencia en el mercado mexicano de tarjetas de crédito, Banco de México.

²⁶ Las tasas de intercambio son tomadas de las que publica Visa, que pueden consultarse para los Estados Unidos en http://usa.visa.com/merchants/operations/interchange_rates.html y para la Unión Europea en http://www.visaeurope.com/en/about_us/what_we_do/fees_and_interchange/interchange_fees.aspx

atractivo para su aceptación como medio de pago²⁷ y por tanto presentan una elasticidad precio de la demanda menor a la de la aceptación de tarjetas de débito.

119. Por otra parte, no solo se aplican las mismas tasas de intercambio y de descuento a transacciones independientemente, se trate de tarjetas de crédito o débito, sino también independientemente del operador de red (Visa, MasterCard, etc.).

120. Puesto que las licencias de cada marca están sujetas a condiciones diferentes en cuanto a restricciones, pagos de regalías o comisiones por transacción, el hecho que los emisores y adquirentes establezcan tasas de intercambio y de descuento iguales para todas las marcas deja en evidencia que no obstante las transacciones en una red pueden ser menos costosas, igualmente se cobra el mismo precio, circunstancia que da mayores indicios sobre la existencia del ejercicio de poder de mercado de forma conjunta.

121. Por todo lo anterior es que en el estudio se examinó la pertinencia de la tasa de intercambio como mecanismo de transferencia de beneficios de la adquirencia hacia la emisión, entendiendo que dicha transferencia tiene el propósito de incentivar esta última actividad para la sostenibilidad de la red, puesto que se argumenta que los emisores cargan con los costos principales de las transacciones.

122. Al respecto, se examinó la estructura de ingresos de los emisores, para determinar si su rentabilidad depende de los ingresos percibidos por tasas de intercambio. Sobre esto, la estructura de ingresos²⁸ permitió ver que el principal de ellos es el percibido en concepto de pago de intereses, alrededor del 80% entre 2005 y 2009. En importancia le siguen los ingresos

²⁷ Sobre esto, se explicó anteriormente que las tarjetas de crédito permiten realizar al consumidor mayores compras en un período determinado por el crédito asociado a las mismas, razón por la cual puede ser de mayor importancia estratégica para un comercio aceptar dichas tarjetas en comparación con las de débito.

²⁸ Elaborada a partir de la información presentada por los emisores.

por comisiones, que son cercanos al 10% del total en el mismo período. Es hasta en tercer lugar y, en ocasiones, en cuarto lugar que aparecen los ingresos por tasa de intercambio, que van desde el 4.3% al 5.9% en el período referido.

123. Como queda en evidencia, la actividad de emisión es, sin la tasa de intercambio, suficientemente rentable. Esta constatación, similar a la verificada en la investigación de la Comisión Europea referida a sus países miembros²⁹, es un argumento muy fuerte en contra de la tesis que el mecanismo de la tasa de intercambio es imprescindible para el buen funcionamiento del sistema.
124. En el caso de su pertinencia para las tarjetas de débito, tampoco es aplicable el argumento de estimular el crecimiento de su número para la sostenibilidad de la red. Esto es así puesto que ya existía en un inicio una base considerable de usuarios de tarjetas de débito por la penetración de las cuentas corrientes y de ahorros y por la red de cajeros automáticos existentes en el país, por lo que, un aumento adicional del número de tarjetahabientes no aumentaría el incentivo que tienen los comercios a aceptar dichas tarjetas y viceversa.
125. Sobre los mercados relevantes de adquisición de tarjetas de crédito y de débito, como se ha descrito anteriormente, en El Salvador se encuentra una estructura con más participantes que en otros países, que sugeriría una mayor competencia; no obstante ello, no se ha reflejado en mejores precios, lo cual es una consecuencia de lo descrito hasta aquí sobre el funcionamiento de la tasa de intercambio.

²⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, Investigación de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 1/2003 en el sector de la banca minorista (Informe Final), 2007.

126. En El Salvador no existe regulación sobre tasas de intercambio, lo cual corresponde en principio al BCR y a la SSF, quienes tienen facultades de regulación de los sistemas de pagos y el sistema financiero.

127. No obstante, es conveniente que se cuente con facultades específicas en el tema de las tasas de intercambio para una mayor seguridad jurídica de las medidas que se pudieran aplicar para corregir las fallas de mercado que hasta aquí se han desarrollado, ya que dichas medidas pueden ir desde la publicación de las tasas de intercambio, hasta la regulación de su nivel con base en los costos de la transacción.

128. Lo anterior es de vital importancia en términos de bienestar del consumidor, ya que la falta de regulación en este aspecto les posibilita a los agentes económicos a que puedan por este lado establecer precios supra-competitivos, extrayendo una mayor rentabilidad en donde no existen regulaciones encaminadas a corregir un eventual ejercicio de poder de mercado.

129. Por último, un aspecto que merece también especial atención por sus efectos en el bienestar del consumidor es la prohibición que establece la LSTC de cobrar precios diferentes por un mismo bien dependiendo del medio de pago empleado [Art. 35 literal d) LSTC].

130. El efecto de la regla es que los comercios no pueden discriminar precios o “guiar” a los consumidores hacia medios de pago de menor costo, desalentando el uso de mejores señales de precio. De esta forma, el costo en que incurre el comercio para la aceptación de tarjetas es trasladado a consumidores que utilizan otros medios de pago como efectivo y cheques, creándose de esta manera una especie de subsidio cruzado desde dichos consumidores hacia los tarjetahabientes.

131. La Comisión Europea ha concluido que esta regla puede obstaculizar el desarrollo de instrumentos de pago más eficientes, ya que los subsidios cruzados esconden los costos reales a los consumidores³⁰.

IV. Conclusión

132. Los mercados relevantes definidos en el estudio están influenciados por restricciones a la competencia que inciden en el bienestar del consumidor; por tanto, se considera necesario evaluar las reformas pertinentes para incrementar la eficiencia en estos mercados.

POR TANTO, con base en las razones fácticas, técnicas, jurídicas y económicas contenidas en el “Estudio sobre Condiciones de Competencia del Sector de Tarjetas de Crédito y Débito en El Salvador”, y en los artículos 1, 4 y 14 inciso final de la Ley de Competencia, 7 y 8 inciso 2º de su reglamento, este Consejo Directivo **RESUELVE**:

I. Efectuar las siguientes recomendaciones de política pública:

A. Al Ministro de Economía, al Superintendente del Sistema Financiero y al Presidente del Banco Central de Reserva

1. Promover las reformas respectivas en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero y la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, con el objetivo de establecer mecanismos para una mayor rendición de cuentas de dichas autoridades públicas que se relacionan con el sector de tarjetas de crédito y débito;
2. Promover la derogación de la letra d) del artículo 35 de la Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito que prohíbe a los comercios afiliados discriminar precios al detalle en función del medio de pago que se utilice;

³⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, Investigación de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 1/2003 en el sector de la banca minorista (Informe Final), 2007.

3. Promover la apertura de una discusión de alto nivel, apoyada en estudios comparativos de la experiencia internacional, acerca de una tasa de interés que concilie el interés público evitando un costo excesivo del crédito y la eventual ocurrencia de prácticas abusivas;
4. Promover la incorporación expresa de funciones de vigilancia relativas a los sistemas de pago de tarjetas de crédito y débito entre las facultades de las entidades públicas que tienen responsabilidad sobre su funcionamiento, tanto el Banco Central de Reserva como la Superintendencia del Sistema Financiero, para asegurar que dichos sistemas de pagos sean gestionados por los operadores de red, emisores y adquirentes considerando los intereses de todos los distintos tipos de participantes, a fin que se ofrezcan servicios de pago eficientes y confiables a sus clientes y que se mantenga un sistema abierto, flexible y competitivo;
5. Promover una regulación, tanto de rango legal como reglamentaria, en la que se busque llegar a una nueva estructura tarifaria para las tasas de intercambio que tenga su fundamento principalmente en los costos de licencias, los costos de procesamiento y los riesgos de fraude. Lo anterior teniendo en cuenta la conveniencia de:
 - a) El establecimiento de las tarifas sobre la base de combinar tasas porcentuales con comisiones fijas por transacción; y
 - b) La diferenciación en las tasas de intercambio entre transacciones con tarjetas de crédito y débito, privilegiando la aplicación de comisiones fijas y más bajas para las últimas, sobre la base de las diferencias de costo entre ambos tipos de tarjeta.
6. Promover medidas que tiendan a reducir los costos de cambio para los consumidores financieros, tales como establecer un protocolo para el cierre de cuenta corriente, crear un sistema de recaudación y transferencias entre bancos que permita liquidar y compensar pagos de estados de cuenta, créditos o cuentas de servicio de sus clientes, y poner a disposición del cliente un estado de cumplimiento de sus obligaciones financieras.

B. Al Ministro de Economía, al Presidente de la Defensoría del Consumidor y al Superintendente del Sistema Financiero

Promover las reformas a la Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito en la que se otorgue el derecho irrenunciable de los comercios afiliados de diferenciar precios al consumidor final en función del medio de pago que utilice el consumidor, y de poder contratar por separado la aceptación de tarjetas de crédito y la aceptación de las de débito según el comercio considere adecuado a sus intereses.

C. Al Presidente del Banco Central de Reserva, al Superintendente del Sistema Financiero y al Presidente de la Defensoría del Consumidor

1. Impulsar una mayor transparencia en el mercado de tarjetas de crédito y débito a través de la publicación de estadísticas de sus transacciones, específicamente sobre su número, monto y costos.
2. Ampliar el programa de educación financiera orientado a los consumidores, con especial énfasis hacia las micro y pequeñas empresas.

D. Al Ministro de Economía, al Presidente de la Defensoría del Consumidor, al Superintendente del Sistema Financiero y al Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador

Se recomienda enfáticamente que cualquier intervención en el sistema privilegie:

- a) La aplicación de un enfoque global que abarque todas las dimensiones del negocio;
- b) Una acción coordinada de las distintas instancias públicas;

c) La búsqueda del bienestar social general por sobre los intereses sectoriales.

II. Remitir a los referidos funcionarios el informe de resultados del estudio realizado; y

III. Comisionar al Superintendente de Competencia para que dé el correspondiente seguimiento a las recomendaciones formuladas por este Consejo Directivo.

IV. Notifíquese.

