

Resumen

Este trabajo analiza el papel que desempeñan las autoridades reguladoras del Reino Unido en la valoración de las cuestiones relacionadas con la competencia en el sistema de pagos con tarjetas de plástico, dando especial énfasis a las tasas de intercambio. La preocupación del Gobierno del Reino Unido por los pagos efectuados con tarjetas tiene una larga historia que se remonta al Informe Crowther (1971) y que culminaba muy recientemente con el Informe Cruickshank (marzo de 2000). Este proceso ha implicado importantes revisiones respecto a aspectos específicos de las tarjetas de plástico, los pagos y los mercados de créditos al consumo, lo que supone fortalecer la industria en su conjunto, la representación de los comerciantes al por menor y los consumidores, antes de aplicar cualesquiera recomendaciones y resoluciones al respecto. Este trabajo recoge información detallada sobre la evolución de este enfoque, así como una visión general de las principales iniciativas que han influido en los pagos con tarjetas y en la naturaleza de los acuerdos nacionales de tasas de intercambio.

Palabras clave: sistema de pagos, tasas de intercambio, política de competencia, tarjetas de crédito, tarjetas de débito.

Abstract

This paper analyses the role of the UK regulatory authorities in evaluating competition issues in the plastic card payments system with a specific emphasis on interchange fees. There is a long history of government interest in the role of card payments in the UK, commencing with the Crowther Report (1971) and culminating more recently the UK Treasury's Cruickshank Report (March 2000). This general process has involved major reviews on specific aspects of the plastic card, payments and consumer credit markets involving the opportunity for substantial industry, retailer and consumer representation prior to making recommendations and rulings. Details of this evolutionary approach are highlighted in this paper together with an overview of the main initiatives impacting on card payments and the nature of domestic interchange fee arrangements.

Key words: payments system, interchange fees, competition politics, credit cards, debit cards.

JEL classification: G2, L4, L2, D4.

TASAS DE INTERCAMBIO Y COMPETENCIA: UNA APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DEL REINO UNIDO

Philip MOLYNEUX

Universidad de Gales, Bangor (*)

I. INTRODUCCIÓN

EN los últimos treinta años se han realizado un gran número de estudios promovidos por el Gobierno relacionados con el funcionamiento del mercado de las operaciones con tarjetas de plástico en el Reino Unido. La primera alusión que se hizo a las tarjetas de plástico (tarjetas de crédito) fue en el Informe Crowther (1971) (1) en el que se investigaba la legislación y las prácticas por las que se regían los créditos al consumo en el Reino Unido. Este informe se considera el precursor de la Ley de Créditos al Consumo de 1974. Sin embargo, en este informe se daba poco énfasis a las características de los mercados de las tarjetas de crédito, ya que daba más importancia a las características jurídicas de las formas más tradicionales de créditos existentes en aquel momento (por ejemplo, los préstamos bancarios no garantizados y los créditos por compras a plazos). Los políticos no empezaron a investigar sobre los temas relacionados con la competencia en el mercado de las tarjetas de plástico hasta junio de 1977, fecha en la que la Oficina de Comercio Justo (OFT por sus siglas en inglés) (2) remitió un caso a la Comisión de Monopolios y Fusiones (actualmente se conoce como la Comisión de la Competencia) con el fin de investigar «la existencia o posible existencia de una situación

de monopolio en relación con la prestación de servicios de tarjetas de crédito». Esto trajo consigo la publicación, en septiembre de 1980 (3), de un informe oficial sobre *Servicios de Franquicia con Tarjetas de Crédito*. El informe de 1980 fijó con muy buen criterio una agenda política en relación con las futuras investigaciones en materia de competencia, incluyendo el papel que desempeñan las tasas de intercambio en el mercado del Reino Unido, y supuso además una referencia en la investigación del mercado de las tarjetas en 1987, en la publicación del informe sobre servicios relacionados con las tarjetas de crédito en 1989, y en la publicación del Informe Cruickshank, del Ministerio de Hacienda del Reino Unido, en el año 2000 (4). Este último ha producido numerosas iniciativas políticas relacionadas con el mercado de las tarjetas y con el sistema de pagos en general. Los principales «hechos» en relación con la participación del Gobierno en el ámbito de los pagos con tarjeta son los siguientes:

— La Red de Intercambio LINK (que dirige la red más importante de cajeros automáticos del Reino Unido) solicitaba a la OFT (*Office of Fair Trading*) en abril de 2000 que no le fueran aplicables algunos acuerdos de la Ley de Competencia del Reino Unido. La OFT emitió un fallo favorable para LINK en octubre de 2001.

— La OFT publicó un informe sobre los sistemas de pagos en el Reino Unido en mayo de 2003.

— Se establece un Grupo de Trabajo de Sistema de Pagos en noviembre de 2003.

— La OFT notifica a MasterCard en febrero de 2003 que la tasa multilateral de intercambio pagada por sus miembros infringe la legislación en materia de competencia en el Reino Unido. (El 18 de septiembre de 2005 la OFT emitió una resolución en la que se señalaba que *la tasa multilateral de intercambio cobrada por MasterCard a las adquirentes entre marzo de 2000 y el 18 de noviembre de 2004 restringía la competencia e infringía la legislación de la CE y del Reino Unido*).

— La OFT anunció, el 19 de octubre de 2005, que iba a investigar las tasas multilaterales de intercambio que Visa cobraba a sus bancos socios.

II. CRONOLOGÍA DE LAS INVESTIGACIONES DE LOS ÓRGANOS DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y TARJETAS DE PLÁSTICO

En este apartado se destacan las principales características de las instituciones anteriormente mencionadas de defensa de la competencia, así como algunas iniciativas gubernamentales en relación con las tarjetas de plástico y las tasas de intercambio. Estos asuntos se discuten brevemente en orden cronológico, subrayando tanto la evolución de los distintos enfoques de las políticas aplicadas como los resultados de éstas y la naturaleza consultiva de todo el proceso.

1. Informe sobre la prestación de Servicios de Franquicia con Tarjetas de Crédito en el Reino Unido. Comisión de la Competencia, septiembre, 1980 (5)

Como hemos señalado anteriormente, en junio de 1977 la OFT inició una investigación en el mercado de tarjetas de crédito en el Reino Unido. Esta investigación trajo como consecuencia un informe oficial de la Comisión de la Competencia sobre *Servicios de Franquicia de Tarjetas de Crédito* publicado en 1980. El estudio se centró en los servicios prestados por las empresas de tarjetas de crédito a los comerciantes y a los titulares de tarjetas de crédito, y regulaba también las «tarjetas de débito» (pero excluía las tarjetas de crédito comerciales de mayoristas). El informe resaltaba especialmente la importancia de los cargos por servicios comerciales (*merchant service charge, MSC*) y la de la regla de «no discriminación», por la que a los comerciantes que recibían pagos con tarjetas se les exigía que cobraran los mismos precios por los bienes o servicios comprados por otros medios (por ejemplo, en efectivo). La Comisión de la Competencia concluyó que la política de «no discriminación» «actúa contra el interés público, ya que tiene el efecto de evitar que un comerciante compita con otros comerciantes al ofrecer precios diferentes a los usuarios de tarjetas de crédito respecto a otros consumidores, e impide así que los clientes puedan tomar la importante decisión de comprar bienes o servicios y, en algunos casos, posibilita el incremento de los precios a todos los clientes de un comerciante». Por ello, se recomendó a los proveedores de servicios de tarjetas de crédito a comerciantes que abandonaran la práctica an-

terior. Sin embargo, el gobierno decidió tomar medidas contra la recomendación que había dado la Comisión «principalmente porque había posibilidades de que se generara malestar o confusión a los clientes y la visualización de la información sobre los recargos podría imponer cargas excesivas a los comerciantes y resultar difícil de aplicar».

El informe hacía, asimismo, otra recomendación en la que se decía que deberían cesar las diferentes «discusiones» entre los dos emisores de tarjetas que competían en el mercado —la Joint Credit Card Company Ltd (JCCC) y Barclays Bank Ltd—, ya que éstas podían inhibir la competencia. Las mencionadas «discusiones» versaban sobre los siguientes asuntos: «precios mínimos límites» para los comerciantes (esto es, los valores de las transacciones por encima de los cuales se tiene que obtener la autorización por parte de los comerciantes); los tipos de interés que se van a cobrar a los titulares de tarjetas que habían solicitado una extensión en sus créditos; la posibilidad de introducir un cargo anual para los titulares de tarjetas; la aplicación de la regla de no discriminación entre los comerciantes, y, ocasionalmente, los MSC cobrados o que se vayan a cobrar a un comerciante en concreto. En consecuencia, las compañías emisoras de tarjetas aseguraron varias veces que iban a poner fin a estos debates.

El informe de 1980 suscitó también preocupaciones en relación con la rentabilidad obtenida por las operaciones de tarjetas de crédito de los bancos, sugiriendo que esto podría (en el futuro) ir en contra de los intereses de los consumidores. Asimismo, se plantearon varias inquietudes en relación con el nivel de MSC para los pequeños comerciantes.

La Comisión de la Competencia apuntaba en sus conclusiones que el Director General de Comercio Justo (DGFT) debería revisar la provisión de servicios de tarjetas de crédito y considerar la necesidad de una futura referencia de monopolio; esto derivó en la consulta de 1987 por la OFT para investigar el mercado de las tarjetas de crédito y un posterior informe publicado en 1989 y que se analizará a continuación.

2. Informe sobre la Prestación de Servicios de Tarjetas de Crédito en el Reino Unido. Comisión de la Competencia, agosto de 1989 (6)

La OFT anunció en mayo de 1987 que iba (de nuevo) a investigar las características competitivas del mercado de tarjetas de crédito del Reino Unido. La razón de ser de este segundo informe se basaba en las siguientes observaciones:

— Los beneficios obtenidos por los bancos emisores de tarjetas de crédito eran aparentemente elevados y podrían haber alcanzado niveles que podían considerarse como excesivos.

— Aunque algunos otros bancos o compañías financieras se habían unido a las redes de Visa y Access, la posición de monopolio de los bancos establecidos detectada por la Comisión no parecía que se hubiera visto seriamente afectada.

— Aunque los tipos de interés eran más bajos que algunas otras formas de créditos al consumo, los precios cobrados a los titulares de tarjetas de crédito por Barclaycard y por los bancos de Access parece ser que continuaban siendo altos en relación con el

nivel y los movimientos en los tipos preferenciales de los bancos.

Tal y como señaló la OFT (en términos de su consulta):

El 27 de mayo de 1987 se nos pidió que informáramos sobre si se podía hablar de una situación de monopolio en relación con la prestación de servicios de tarjetas de crédito en el Reino Unido. En aquel momento había solamente una institución que actuaba como adquirente en el Reino Unido para cada uno de los sistemas internacionales de pagos (MasterCard/Eurocard y Visa). Los bancos emisores de tarjetas de crédito mostraban condiciones similares y cobraban tipos de interés también similares. La ausencia de competencia nos impresionó.

Después de un proceso consultivo de dieciocho meses de duración con los bancos emisores, adquirentes, grupos de consumidores y otras partes interesadas, la Comisión de la Competencia publicó el informe final en agosto de 1989. Una característica interesante de este informe está en el capítulo 6, en el que se resaltan los puntos de vista de los proveedores de servicios de tarjetas de crédito, concretamente los puntos de vista de Visa y MasterCard en relación con la fijación de las tasas de intercambio por ambas compañías. Por ejemplo, Visa señaló que fijó su tasa nacional de intercambio en un 1 por 100 «a no ser que ésta se cambie por acuerdos bilaterales o multilaterales entre los bancos miembros» (7). (Visa presentó una resolución de EE.UU. en apoyo a su tasa nacional de intercambio —el caso *National Bancard Corporation vs. Visa, EE.UU., 1984*—, en el que un Tribunal de Distrito Federal de los EE.UU. concluyó que la tasa de intercambio de Visa era pro competitiva, y dicha sentencia fue confirmada por el Tribunal Federal de Apelaciones en 1986). Asimismo,

Visa estableció que la tasa de intercambio en los EE.UU. fuese similar a la del Reino Unido.

El informe concluyó que la rentabilidad de las tarjetas de crédito era más elevada de lo que cabría esperar en circunstancias normales de competencia, aunque los MSC habían descendido debido al incremento de las instituciones adquirentes. Se establecieron algunas salvedades en relación con la regla de «no discriminación», ya que se señaló que la observancia de esta regla restringía la libertad de los comerciantes minoristas para fijar precios diferenciales basados en el uso de tarjetas en comparación con otros tipos de pagos. Las principales conclusiones del informe subrayaban la importancia de que «determinadas normas de MasterCard/Eurocard y Visa eran restrictivas y actuaban como obstáculos a la competencia». En concreto, la regla de «no discriminación» y las restricciones a la libertad de los bancos miembros para actuar como *merchant acquirers* (los bancos que tienen acuerdos con los comerciantes para reembolsarles los pagos efectuados con tarjetas) se consideraron que iban en contra del interés público «y no podrían ser aplicables en el Reino Unido».

3. Informe Cruickshank sobre Servicios Bancarios. Informe para el Ministro de Hacienda del Reino Unido, marzo de 2000 (8)

En noviembre de 1998 el gobierno del Reino Unido comenzó una investigación independiente (conocida como: el «Estudio de servicios bancarios») llevada a cabo por el Tesoro del Reino Unido y dirigida por Don Cruickshank. El estudio consistió en una investigación de gran alcance en relación con la innovación, la compe-

tencia y la eficiencia del sector bancario, y se centró en analizar las capacidades de la industria para satisfacer las necesidades de los negocios, los consumidores y a la economía del Reino Unido. El informe definitivo se publicó el 20 de marzo de 2000.

A diferencia de la OFT/Comisión de la Competencia, señalaba que esta investigación no era un estudio acogido a ley y «no tenía competencia formal para solicitar información a los proveedores». En términos generales, el Estudio investigó «los mercados en los que los bancos eran los principales actores y en donde habían mayores probabilidades de que se diesen problemas de competencia» (9).

El estudio se centró en tres áreas principales:

— *Transmisión de dinero*, incluyendo los cajeros automáticos, las tarjetas de crédito y débito, cheques, débitos directos y órdenes de domiciliaciones bancarias, así como los pagos de gran valor.

— *Servicios a clientes personales*. Se centró especialmente en cuentas corrientes, productos de ahorro, préstamos personales, hipotecas y tarjetas de crédito.

— *Servicios a pequeñas y medianas empresas (PYME)*. Los principales servicios considerados en este caso fueron cuentas corrientes y finanzas externas.

Para cada uno de estos tres tipos de mercados, el estudio se centró en dos cuestiones: ¿es la competencia efectiva?, y ¿en el futuro las cosas cambiarán a mejor? El estudio concluyó con que la respuesta a la primera pregunta fue un «no» respecto de los tres grupos, y en todos los mercados que se investigaron se encontraron aspectos contrarios a la competencia.

Aunque no es objeto de este trabajo debatir todos los aspectos de la investigación Cruickshank es importante señalar las principales conclusiones que se extraen del estudio de las tasas de intercambio aplicadas a las tarjetas.

En términos generales, el estudio no recoge problemas fundamentales en materia de competencia e ineficiencias en el mercado en relación con los servicios de transmisión de dinero en los que los pagos con tarjeta de crédito y las tasas de intercambio son la parte fundamental. Por ejemplo, el Estudio señala, respecto al comportamiento anticompetitivo en los servicios de transmisión de dinero:

Algunos de estos problemas sólo son conocidos por los clientes de bancos: ciclos de compensación lentos para los cheques y pagos automáticos, elevadas comisiones en la retirada de efectivo. Otros son menos evidentes, pero no por ello menos importantes: por ejemplo, tres cuartas partes de los mil millones de libras esterlinas que se pagan por tasas de intercambio en el Reino Unido cada año en las que la participación total en los esquemas de pagos está casi siempre restringida a los bancos. La innovación es apremiante y el sistema se ha mostrado lento para adaptarse al entorno de comercio electrónico. Muchos de estos problemas tienen sus orígenes en la estructura del mercado del sistema de pagos del Reino Unido, que está formada por un conjunto de redes no reguladas, la mayoría de ellas controladas por unos cuantos bancos importantes que son siempre los mismos y que a su vez dominan los mercados para servicios a las PYME y la banca minorista. El marco existente de la ley de la competencia no es suficiente para negociar con las industrias de red como los sistemas de pago. Los incentivos y el alcance de los abusos por empresas o por grupos de empresas con un poder de mercado significativo son simplemente demasiado fuertes. Para lograr una competencia efectiva en este tipo de industria se requiere que el go-

bierno establezca una serie de normas a priori y a posteriori, además de las disposiciones normales contra los acuerdos anticompetitivos y el abuso de las posiciones dominantes (sección 36).

El estudio establece una recopilación detallada de las tasas de intercambio y sus características en el sistema del Reino Unido —esto se documenta en la Sección 3 del estudio así como en el anexo D3). El enfoque de las tasas de intercambio se centra en los tres principales sistemas del Reino Unido: Visa, MasterCard y Switch. Al determinar el nivel de las tasas de intercambio, el estudio señala que cada esquema establece una tarifa «provisional» o un precio por incumplimiento que se deberá abonar si el banco emisor de la tarjeta y el adquirente no logran acordar un precio. Se llevaron a cabo estudios de costes para determinar la tasa que se iba a cobrar. Los detalles de estos estudios son confidenciales, y de hecho no se revelaron para el estudio. La decisión final sobre las tasas se toma por los socios miembros. Conviene señalar que estas tasas por incumplimiento ejercen una gran influencia en determinar las tasas que realmente se van a cobrar a los socios. En términos generales, el estudio calcula que más de 90 por 100 de los pagos de intercambio por los bancos adquirentes del Reino Unido para transacciones de Visa, MasterCard o Switch se cobran a las tasas de incumplimiento fijadas por el esquema.

En el cuadro n.º 1 presentamos una comparación de las distintas formas en las que las tasas de intercambio se pueden establecer, comparando el caso de cómo las tasas de intercambio se establecen realmente con el supuesto de un mercado competitivo y regulado. El cuadro n.º 1, de conformidad con el estudio, sugiere que hay un gran número de diferencias entre el

CUADRO N.º 1

COMPARACIÓN DE TASAS DE INTERCAMBIO CON LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN

	<i>Intercambio</i>	<i>Mercado competitivo</i>	<i>Regulador económico</i>
¿Quién fija los precios?	Los proveedores fijan conjuntamente el nivel de tasas después de un estudio de costes	Proveedores individuales en competencia	El regulador fija el importe del precio después de un estudio de costes
¿Cuál es la base económica de los precios fijados?	Costes medios retrospectivos del sector	Costes marginales de los proveedores individuales	IPC (Índice de Precios al Consumo)-X
¿Quién presta el servicio?	La elección se realiza por el usuario de la tarjeta y en función de las normas del programa de la tarjeta	Los clientes comparan los distintos proveedores para elegir el que más se adapte a sus necesidades	No procede
¿Los proveedores con bajos costes ganan cuota de mercado?	No	Sí	No
¿Se traslada la reducción de costes al cliente?	Sí (con cierto retraso)	No	Sí, si es anticipado por el regulador. De lo contrario, con retraso
¿La fijación de precios es transparente para los consumidores?	No	No	Sí
¿Qué soluciones se pueden dar al cliente si está insatisfecho con el precio?	Rechazar aceptar el esquema de tarjetas o aplicar un recargo (si se permite)	Ir a otro proveedor	Interponer un recurso ante el regulador o un recurso de revisión judicial
¿Subsidios cruzados?	Sí. A algunos proveedores se les paga por servicios que no ofrecen. Algunos clientes pagan por servicios que no utilizan	No. El proceso competitivo elimina los subsidios cruzados	Es probable, pero depende de lo efectiva que sea la regulación

Fuente: «Estudio de servicios bancarios en el Reino Unido» (2000), pág. 79. Londres HMSO, tabla 3.5

pago de los servicios por medio de un mecanismo de intercambio y un mercado competitivo, y destaca que la fijación de tasas de intercambio parece estar más cerca de un modelo regulado que de un modelo competitivo.

El estudio muestra además las tasas de intercambio reales (gráfico 1); así se puede comprobar que las mencionadas tasas son significativamente más elevadas para las transacciones de tarjetas de crédito que para los esquemas con transacciones de tarjetas de débito. Una de las principales razones por las que se puede explicar lo

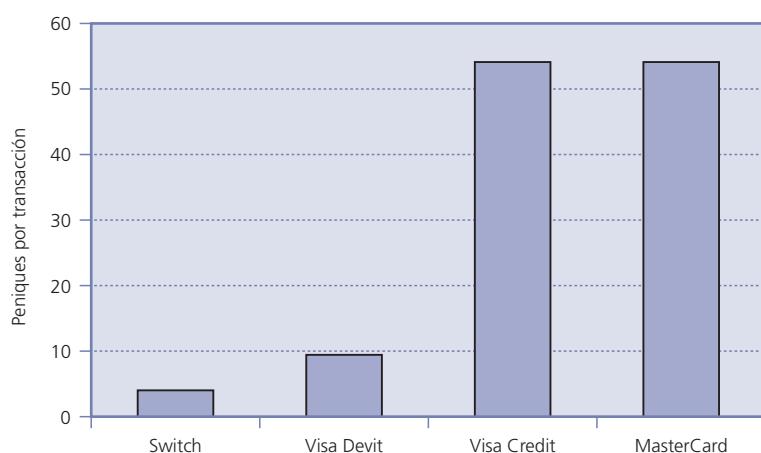
anterior es que en las transacciones con las tarjetas de crédito se incluye un cargo extra por el coste de financiar un período de crédito libre de intereses. Sin embargo, el estudio debate si ésta es una forma legítima para recuperar los mencionados costes, ya que:

— Crea un modelo de subsidios cruzados entre participantes en un mismo esquema de tarjetas.

— Distorsiona la elección de los clientes para utilizar una tarjeta de crédito o de medios alternativos para realizar un pago de pequeño valor.

— Establece un coste base que genera sumas recuperadas mucho mayores que las pérdidas soportadas por los emisores de tarjetas. El estudio calcula que los emisores del Reino Unido recuperaron unos 300 millones de libras esterlinas para proporcionar esta garantía para las transacciones con tarjetas en el Reino Unido, comparado con una estimación al alza de las pérdidas por fraude con las tarjetas de crédito y débito en el Reino Unido soportadas por los emisores de tarjetas, situadas por debajo de los 75 millones de libras esterlinas.

GRÁFICO 1
TASAS MEDIAS DE INTERCAMBIO DEL REINO UNIDO



Fuente: «Estudio de servicios bancarios en el Reino Unido» (2000). Londres HMSO, tabla 3,15, página 80.

El anexo D3 del estudio proporciona un extenso análisis sobre las tasas de intercambio (así como los cargos por servicios comerciales para comerciantes minoristas de distinto tamaño), y explica con detalle las características competitivas y no competitivas del sistema y las dificultades asociadas con el análisis de costes y beneficios asociados con los sistemas de redes. Sin embargo, el principio general del análisis está en las barreras a la competencia que son inherentes al establecimiento y fijación de tasas de intercambio, particularmente en las transacciones con tarjeta de crédito.

En términos generales, el estudio concluye señalando que existen «preocupaciones de que las tasas de intercambio para las tarjetas de crédito y de débito Visa sean considerablemente más elevadas que lo que pueda ser justificado por la recuperación legítima de costes. En todos los casos, el proceso por el que estas tasas de intercambio se estable-

cen es extremadamente opaco para los usuarios y susceptible de producir abusos».

Además de las tasas de intercambio en las transacciones con tarjetas de crédito y de débito el estudio examina el caso de los esquemas dirigidos por socios miembros y en concreto la red LINK de cajeros automáticos (10) (de esto se ocupa con detalle el anexo D4 del informe). En la red LINK del Reino Unido las tasas de intercambio se abonan por el emisor al proveedor de cajeros automáticos. En sus conclusiones respecto de las tasas de intercambio de la red LINK el estudio señala que:

El sistema favorece en gran medida a los proveedores que, por una parte, son propietarios de cajeros automáticos y que a su vez son emisores de tarjetas. Los proveedores que no cuentan con sus propios cajeros automáticos, como los nuevos bancos por Internet, están obligados a pagar más del doble por el acceso a los cajeros automáticos que los que se encuentran ya establecidos en el mercado. La

cifra pone asimismo de manifiesto que los participantes de mayor tamaño sacan mayor partido al sistema de intercambio de LINK que los participantes más pequeños. Ninguna diferencia está relacionada con los costes y ambas crean barreras de entrada a la concentración de cuentas corrientes en el mercado. Esta estructura anticompetitiva de precios al por mayor empeora con las prácticas de cargos anticompetitivos en el comercio minorista que se aplican entre sí los bancos de mayor tamaño. Estos proveedores —que pagan los precios más bajos para acceder a otros proveedores de cajeros automáticos— han cobrado “tasas extranjeras” muy altas y discriminatorias a los clientes que utilizan los cajeros automáticos de la competencia» (sección 3.120 y 3.121).

El análisis del establecimiento de las tasas de intercambio recogido en el estudio presenta una cuenta detallada de una amplia gama de cuestiones. Los puntos de vista de las principales empresas emisoras (Visa, MasterCard, Switch y LINK) se presentan de forma conjunta con aportaciones de los comerciantes minoristas (British Retail Consortium) y de otras partes involucradas. Aunque una cantidad importante de información detallada sobre los precios aplicados por Visa y MasterCard no se publica en el informe (por razones de confidencialidad comercial), el estudio incluye por lo menos a todas las partes relevantes en el debate y analiza las dos caras de la moneda en relación con los argumentos presentados respecto a los niveles de las tasas de intercambio.

No obstante, la principal conclusión que se desprende del estudio respecto a los acuerdos de tasa de intercambio es que «hay mucho que hacer respecto de la reforma del sistema de tasas de intercambio. Ninguno de los argumentos en contra del cambio resulta convincente».

En términos generales, las recomendaciones sobre las tasas de intercambio fijan la agenda política a seguir desde marzo de 2000 respecto a las políticas gubernamentales relativas a los pagos con tarjeta (y otros servicios de transmisión de dinero), así como a los referidos a la buena gestión y a otros factores que influyen decisivamente en los sistemas de pagos y liquidación del Reino Unido. A continuación subrayamos dichas tendencias.

4. Primera notificación de la OFT a MasterCard con sus objeciones al acuerdo multilateral de tasas de intercambio, septiembre de 2001
(Se envían otras comunicaciones el 11 de febrero de 2003 y el 10 de noviembre de 2004). La resolución se aprueba el 6 de septiembre de 2005

En el Reino Unido, MasterCard notificó sus acuerdos a la OFT cuando la Ley sobre Competencia de 1998 entró en vigor el 1 de marzo de 2000, pero fue el 25 de septiembre de 2001 cuando la OFT emitió una primera notificación a MasterCard en la que señalaba sus objeciones al acuerdo multilateral de tasas de intercambio (de acuerdo con la regulación detallada del Informe Cruickshank señalada anteriormente). En febrero de 2003 la OFT emitió un informe de objeciones a MasterCard y publicó un resumen de conclusiones preliminares sobre la tasa de intercambio de MasterCard. Después de una amplia respuesta por parte de MasterCard y un posterior análisis de ésta, la OFT emitió otro informe con objeciones en noviembre de 2004. Éste último señalaba que el acuerdo de MasterCard sobre la tasa de intercambio aplicable a las transaccio-

nes en el Reino Unido incumplía el artículo 81 del Tratado CE y las disposiciones aplicables a las transacciones del Reino Unido incumplían la prohibición recogida en el capítulo I de la Ley de Competencia del Reino Unido (11).

Esto finalmente dio lugar a la decisión de 6 de septiembre de 2005 de la OFT en la que se señalaba que los socios del *MasterCard UK Members Forum* (MMF), respecto a la fijación multilateral de tasa de intercambio, incumplían el artículo 81 del Tratado CE y la prohibición del capítulo I de la Ley de Competencia (véase el siguiente epígrafe para más información).

5. Resolución de la OFT sobre la red de intercambio LINK, octubre de 2001 (12)

Similar al caso de la notificación de MasterCard mencionada en el epígrafe anterior, en abril de 2000, la red LINK de cajeros automáticos notificó a la OFT un gran número de acuerdos a tenor de la Ley de Competencia de 1998 que entró en vigor el 1 de marzo de 2000. Los acuerdos, que ya se habían detallado y analizado en el Informe Cruickshank, versaban sobre el establecimiento, funcionamiento y organización de la red LINK y sobre el uso de los derechos de propiedad intelectual pertinentes. En concreto los acuerdos cubrían la fijación de una tasa multilateral de intercambio (MIF, *multi-lateral interchange fee*) y otros esquemas de tasas. Asimismo, se notificó a la OFT una modificación acordada en mayo de 2000 respecto a las normas de funcionamiento de LINK, que permitían a las instituciones no bancarias y no financieras llegar a ser socios plenos de LINK. Desde la notificación, un gran número de instituciones no financieras se han

unido a LINK como cajeros automáticos «desplegados» independientemente.

En octubre de 2001 la OFT anunció que, aunque el acuerdo de LINK sobre tasas multilaterales de intercambio restringiese aparentemente la competencia obtenía el derecho a una exención a tenor de la Ley de Competencia. La OFT también concluyó que otros acuerdos que LINK notificó no infringían la Ley de Competencia.

La OFT informó de que la tasa multilateral de intercambio fijada por la Junta de LINK en el año 2000 suponía una tarifa plana de 28 peniques para los cajeros automáticos situados en las sucursales bancarias, 40 peniques para los cajeros automáticos que no se encuentren en las sucursales bancarias; y un 50 por 100 de la tasa multilateral de intercambio para las retiradas de efectivo y para las transacciones no realizadas en efectivo, como las peticiones de extractos de cuenta (14 peniques y 20 peniques respectivamente). Además, la OFT señaló que «estudios independientes de costes realizados posteriormente han llevado a cambios en estas cifras poniendo de manifiesto un posterior descenso en los niveles de las tasas. En términos generales, aunque se concluyó que la tasa multilateral de intercambio fijada a nivel central por LINK restringía la competencia, superó satisfactoriamente las pruebas para la exención, la cual se aplicará hasta octubre de 2006.

6. Otras iniciativas de la OFT sobre los sistemas de pagos, desde mayo de 2003 hasta la actualidad

La OFT participa en varias iniciativas en relación con los sistemas de pagos del Reino Unido

que, aunque no se centran específicamente en las tasas de intercambio, cubren aspectos de este tipo junto con otros asuntos relacionados con los servicios de pago y de compensación/ liquidación. Estas iniciativas incluyen:

— *Los sistemas de pago del Reino Unido. Un estudio de mercado de la OFT sobre los sistemas de compensación y el análisis de las redes de tarjetas de plástico, mayo de 2003* (13). Este estudio propone una visión general actualizada de la evolución de los sistemas de pagos y de compensación en el Reino Unido, identificando áreas que puedan requerir futuras acciones en materia de competencia.

— *Grupo de Trabajo de los Sistemas de Pago, marzo de 2004*. Este grupo se creó después del anuncio por parte del Ministro de Hacienda del Reino Unido, en su informe presupuestario en noviembre de 2003, de que la OFT desempeñaría un papel mucho más decisivo en los sistemas de pago durante un período de cuatro años. Posteriormente, la OFT anunció la creación de un Grupo de Trabajo de Sistemas de Pago en marzo de 2004. Las competencias del Grupo de Trabajo están basadas fundamentalmente, pero no exclusivamente, en los asuntos que se plantean en el Informe Cruickshank (2000). El Grupo de Trabajo está presidido por la OFT e incluye el sector bancario, representantes del comercio minorista y de los grupos de consumidores; así como el Bank of England y la Hacienda Pública del Reino Unido (en calidad de observadores) (14). El primer informe anual de progreso emitido por el Grupo de Trabajo se publicó por la OFT en mayo de 2005 (15) y analiza con detalle la evolución actual del sistema de pagos del Reino Unido— el enfoque princi-

pal del primer informe se centraba en distintos métodos para lograr agilizar la compensación de cheques. El Grupo de Trabajo emitirá informes anuales hasta la primavera de 2008.

De todas estas iniciativas se desprende la idea de que los órganos de defensa de la competencia en el Reino Unido están otorgando un carácter prioritario al análisis de la competencia y otros asuntos en materia de pagos. El enfoque engloba los puntos de vista de todas las partes implicadas en el debate de los asuntos relacionados con los pagos con el fin de rediseñar gradualmente un sistema de pagos más eficiente y más competitivo (16).

7. La OFT anuncia una investigación sobre el acuerdo de Visa acerca de tasas de intercambio aplicables a las transacciones del Reino Unido, mayo de 2004

Como continuación a las notificaciones de MasterCard, tal y como se señala en el epígrafe 4, la OFT anunció en mayo de 2004 que estaba investigando el acuerdo de Visa sobre las tasas multilaterales de intercambio basándose en que pudieran infringir la Ley de Competencia del Reino Unido. A esto le siguió una decisión de la Comisión Europea en el año 2002 que encontraba que el acuerdo sobre la «tasa de intercambio intra-regional» de Visa, aplicable al consumidor *transfronterizo* de transacciones con tarjetas de Visa en Europa, era contraria a la competencia, pero se concedió una exención hasta finales de 2007 —después de que Visa realizara ciertos cambios en sus acuerdos, incluyendo la disminución de las tasas de intercambio (17).

8. La OFT decide que el acuerdo de MasterCard sobre las tasas multilaterales de intercambio es contrario a la competencia, 6 de septiembre de 2005 (18)

El 6 de septiembre de 2005 la OFT concluyó que el acuerdo sobre tasas multilaterales de intercambio entre los miembros del *MasterCard UK Members Forum* (MMF), incluyendo los principales bancos del Reino Unido, restringía la competencia e infringía el artículo 81 del Tratado CE y la prohibición del capítulo I de la Ley de Competencia. Esta decisión cubría el período que va desde el 1 de marzo hasta el 18 de noviembre de 2004, cuando MasterCard cambió sus acuerdos para fijar las tasas.

La OFT señaló que en el año 2004 se realizaron más de 700 millones de transacciones de compra en el Reino Unido utilizando tarjetas MasterCard por un valor total de por lo menos 43.000 millones de libras esterlinas. Las tasas de intercambio cargadas en cada una de estas transacciones es un porcentaje del valor total de la transacción.

En términos generales, la OFT concluyó que los acuerdos multilaterales suponían la aplicación de una tasa de intercambio muy elevada que había que pagar a los bancos emisores de las tarjetas en cada una de las transacciones en la que se utilizara una tarjeta MasterCard. Además, la OFT señaló que el acuerdo de intercambio tenía efectos negativos sobre la competencia en el marco del esquema de MasterCard y también en relación con otros sistemas de pagos. Se sostenía además que el acuerdo colectivo disuadía a los emisores de tarjetas MasterCard y a las instituciones adquirentes a competir, al negociar éstos sus tasas de in-

tercambio propias y diferentes de las tasas de intercambio multilaterales. A su vez, esto redujo la competencia entre los propios adquirentes, ya que la tasa —como coste medio para los adquirentes— afectaba directamente a los cargos por servicios comerciales (MSC) pagados al adquirente por los comerciantes minoristas que aceptaban tarjetas MasterCard.

Además, el fallo señalaba que:

...La tasa multilateral de intercambio se utilizó para recuperar los “costes no previstos” para servicios que no estaban necesariamente relacionados con el funcionamiento del esquema seguido por MasterCard como mecanismo para transmitir los pagos, tales como los costes de los períodos libres de intereses facilitados a los emisores de tarjetas [...]. Como un incremento en los costes medios a los que tienen que hacer frente los adquirentes, una tasa multilateral de intercambio más elevada reducía la capacidad de los adquirentes para competir en la cantidad de los cargos por servicios comerciales (MSC) que se cobran a los comerciantes minoristas.

Se argumenta además que la inclusión de costes no previstos distorsionaba la competencia entre el esquema de MasterCard y el de otras formas de pago como las tarjetas de débito, los cheques o los pagos en efectivo. La recuperación de los mencionados costes no previstos por medio de acuerdos multilaterales de tasas de intercambio también suponía una distorsión en la competencia entre los emisores de tarjetas en el programa de MasterCard.

En esta decisión, Sir John Vickers, Presidente de la OFT, señaló:

Las diferentes partes del presente acuerdo colectivo fijan la tasa de intercambio para obtener ingresos de los minoristas y de sus clientes por encima de los costes de prestación de los servicios de pago. Esta

excesivamente alta tasa de intercambio es similar a un impuesto que grava a los consumidores del Reino Unido.

Como hemos señalado anteriormente, MasterCard cambió la forma en la que fijaba las mencionadas tasas el 18 de noviembre de 2004, y estas nuevas normas se aplican actualmente a todas las transacciones con MasterCard que se realizan en el Reino Unido. Sin embargo, la OFT señaló igualmente que todavía tenía alguna inquietud de que, incluso a tenor de los nuevos acuerdos, la tasa de intercambio para las transacciones nacionales del Reino Unido pudiera fijarse todavía con referencia a los costes no previstos y ser utilizada para recuperar estos costes (es decir, seguía siendo una tasa demasiado elevada). La OFT informó de que tiene previsto llevar a cabo futuras investigaciones en relación con los nuevos acuerdos para la fijación de unas tasas de intercambio de último recurso que se apliquen a las transacciones de MasterCard realizadas en el Reino Unido, a no ser que MasterCard se encargue de solucionar este problema.

9. La OFT emite un informe de objeciones sobre el acuerdo multilateral de tasas de intercambio de Visa, 19 de octubre de 2005

Como era predecible, la OFT también emitió recientemente un informe que incluía objeciones a los acuerdos sobre tasas de intercambio nacionales y multilaterales de Visa y sus miembros. De nuevo, el informe hacía referencia a los acuerdos relacionados con las transacciones realizadas con tarjetas de crédito, tarjetas de créditos empleadas en ciertos almacenes y transacciones con tarjetas de débito aplazado. Objeciones si-

milares a las del fallo en el caso de MasterCard:

La OFT es de la opinión de que el acuerdo colectivo entre Visa y sus bancos miembros en relación con las tasas de intercambio cobradas entre los bancos emisores de las tarjetas y los adquirentes en las transacciones con tarjeta Visa realizadas en el Reino Unido limita la competencia e infringe el artículo 81 del Tratado CE y la prohibición del capítulo I de la Ley de Competencia.

El principal principio del informe de la OFT es que las tasas de intercambio son demasiado altas; las distintas partes involucradas tienen la oportunidad de hacer declaraciones orales y escritas a la OFT antes de que la decisión final sea adoptada.

III. CONCLUSIÓN

Hemos constatado que la política gubernamental respecto a la competencia en el sistema de pagos del Reino Unido y en relación con el papel que desempeñan las tasas de intercambio ha seguido una clara evolución temporal, que comenzó con la supervisión del mercado de créditos al consumo (a principios de los años setenta); después se centró en la función que desempeñaban los servicios de tarjetas de crédito (fundamentalmente durante los años ochenta), y posteriormente, tras el informe independiente Cruickshank en el año 2000, se fue dando cada vez más importancia a los asuntos relacionados con la competencia (y en concreto con las tasas de intercambio). En alguna medida, parece que este informe, así como la promulgación de la Ley de 1998 sobre Competencia (que entró en vigor el 1 de marzo del año 2000), también supuso un estímulo a las mencionadas investigaciones, ya que los acuerdos que habían sido reconocidos como potencialmen-

te anticompetitivos tenían que ser notificados a las autoridades encargadas de velar por la competencia (OFT) con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley. Esto significó que las principales redes de pago con tarjeta, como MasterCard, Visa y Link, tenían que solicitar «exenciones» de la aplicación de la legislación sobre competencia y, por lo tanto, sometieron sus acuerdos multilaterales de tasas de intercambio a un control mucho más formal que lo que se había estado haciendo en el pasado.

Además, a esto hay que añadir el creciente interés del gobierno por los temas relacionados con los créditos al consumo, así como el interés por los sistemas de pagos y de compensación y liquidación en general. En términos generales, el proceso empleado en la investigación de la posición competitiva de los acuerdos sobre pagos con tarjeta ha ido por un camino similar al de la investigación de la competencia en otras industrias. Sin embargo, una diferencia fundamental quizá esté relacionada con la supervisión continua del sistema de pagos realizada por la OFT y los esfuerzos adicionales de colaboración promovidos por el Gobierno, por medio de los cuales los principales participantes en el sistema de pagos, incluyendo la OFT, emisores, bancos miembros, comercios minoristas, consumidores y otras partes que se ven afectadas, puedan controlar e informar sobre la evolución y desarrollo del sistema. Una manifestación evidente de este principio es la creación del Grupo de Trabajo de Sistema de Pagos.

NOTAS

(*) Traducción de Alfredo Chicote, revisada por la Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(1) INFORME CROWTHER (1971), *Consumer Credit, Report of the Committee*, Lord Crowther, Londres, Her Majesty's Stationery Office 1971. Cmnd 4596.

(2) La Oficina del Comercio Justo (OFT) es la principal autoridad de la competencia en el Reino Unido e investiga las acusaciones de supuestas violaciones de la Ley de la Competencia. La OFT investiga el correcto funcionamiento de los mercados a favor de los consumidores, así como la conducta en los negocios. Los estudios de la OFT cubren las leyes y regulaciones gubernamentales con la finalidad de garantizar un ambiente competitivo para los comerciantes y los consumidores en su conjunto. Cuando sea necesario, los estudios realizados por esta institución mostrarán la investigación del mercado a la Comisión de la Competencia, que ejecutará acciones, pondrá en marcha campañas de concienciación del consumidor o recomendaciones al Gobierno, las cuales serán publicadas.

(3) *Informe sobre Servicios de Franquicia con Tarjetas de Crédito*, Comisión de la Competencia, Cmnd 8034, (Londres: HMSO).

(4) INFORME CRUICKSHANK (2000), *Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer*, marzo 2000, HMSO: Londres.

(5) COMPETITION COMMISSION, *Credit Card Franchise Services-A Report on the Supply of Credit Card Franchise Services in the United Kingdom*, Cmnd 8034, septiembre 1980, (Londres: HMSO).

(6) COMPETITION COMMISSION, *Credit Card Services: A Report on the Supply of Credit Card Services in the United Kingdom*, Cmd 718, 22nd agosto 1989, (Londres: HMSO).

(7) Si los miembros de algún país no estuvieran satisfechos con el 1 por 100 de tasa de intercambio doméstico, pero no se pudiese alcanzar un acuerdo, ellos podrían solicitar a Visa proponer una tasa alternativa.

(8) INFORME CRUICKSHANK (2000), *Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer*, marzo 2000, (Londres: HMSO) http://www.bankreview.org.uk/final_report.html.

(9) La aplicación de estos criterios hizo que el estudio excluyera muchos de los servicios prestados por las empresas consideradas por regla general como bancos. Entre las exclusiones se encontraban los servicios a grandes sociedades, asesoría y corretaje, seguros, productos de ahorro basados en acciones y activos financieros personales.

(10) La red LINK es la red más importante de cajeros automáticos del Reino Unido y cada una de las instituciones financieras del Reino Unido, están actualmente conectadas a ella. La red conecta a más de 55.000 cajeros automáticos activos para la retirada de efectivo —virtualmente cada máquina en el Reino Unido— desplegada por 41 bancos socios adquirentes. Véase <http://www.link.co.uk>

(11) En mayo de 2004 se concedió poder a la OFT para aplicar las normas sobre competencia de la CE, así como a nivel nacional.

(12) LINK Interchange Network Limited, «Decisión del Director General de Comercio Justo de 16 de octubre de 2001», Asunto CP/0642/00/S.

(13) UK PAYMENT SYSTEMS, *An OFT Market Study of Clearing Systems and Review of Plastic Card Networks*, OFT, mayo 2003.

(14) Los miembros del Grupo de Trabajo son los siguientes: A.1 Oficina de Comercio Justo (Presidente), Asociación de Servicios de Compensación y Pagos, BACS Payment Schemes Limited, Asociación de Banqueros del Reino Unido, Cámara de Comercio del Reino Unido, Consorcio de Comercio Minorista del Reino Unido, Asociación de Colegios Profesionales sobre la Construcción, Chaps Clearing Company Limited, Sociedad de Compensación de Cheques y Créditos, Asociación de Dinero Electrónico, Federación de Pequeñas Empresas, LINK, MasterCard, Consejo Nacional de los Consumidores, S2Cards, Visa, Which? (antiguamente la Asociación de Consumidores), Bank of England (en calidad de observador) y el Ministerio de Hacienda (en calidad de observadores).

(15) *First Annual Progress Report of the Payments System task Force. A report prepared for the Payment Systems Task Force by the Office of Fair Trading*, mayo 2005, OFT 789a

(16) En diciembre de 2003 el Departamento de Comercio e Industria (DTI, por sus siglas en inglés) publicó un libro blanco sobre comercio justo, compensación y competitividad: *El mercado de créditos al consumo en el siglo 21*. Éste establece las políticas que el Gobierno intenta aplicar incluyendo medidas para: fortalecer las normas por las que se rigen las licencias de créditos, realizar controles a las empresas de gestión de deuda y a los prestamistas ilegales, otorgar a la OFT las competencias para multar a los prestamistas de dinero y llevar a cabo inspecciones sorpresa en las empresas de deudas; los prestamistas de dinero deberán facilitar información estándar cuando anuncien sus productos financieros a los consumidores con el fin de que éstos puedan comparar los productos similares y poder decidir cuál es la mejor oferta. La letra pequeña se deberá aumentar, se deberán fijar reglas más justas para las personas que devuelven los préstamos con anticipación, haciendo hincapié en los cargos de dichos pagos. Sin embargo, el informe no cubre aspectos relacionados con los pagos.

(17) La Comisión Europea está analizando actualmente las tasas de intercambio de MasterCard aplicables a las transacciones transfronterizas.

(18) Véase el estudio sobre las tasas multilaterales de intercambio facilitado por las normas nacionales del Reino Unido sobre MasterCard UK Members Forum Ltd (antes MasterCard/ Europa UK Limited), OFT 811, Asunto CP/0090/00/S, 6 de septiembre de 2005).