



Informe N° 2/009

Montevideo, 28 de julio de 2009.

COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

RESPUESTA A LA CONSULTA DEL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY RESPECTO A PRÁCTICAS DE GLOBAL EXCHANGE S.A.

1. ANTECEDENTES

Se recibió una consulta por parte de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay (BCU), solicitando opinión de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia respecto al comportamiento de la casa de cambio Global Exchange S. A. que opera en el Aeropuerto Internacional de Carrasco y en el Aeropuerto Internacional de Laguna del Sauce. (ref. N° MEF/2009/0367).

Dicha consulta se inscribe en la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia N° 18.159, que en su art. N° 27 dispone que corresponde al Banco Central del Uruguay, ente otros órganos reguladores especializados, la protección y defensa de la competencia en sus respectivos sectores, “pudiendo, en caso de entenderlo conveniente, efectuar consultas no vinculantes a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.”

Global Exchange S. A. es la única casa de cambio autorizada para funcionar en el Aeropuerto Internacional de Carrasco y en el Aeropuerto Internacional de Laguna del Sauce, habiendo firmado con los concesionarios de ambos aeropuertos un contrato de exclusividad.

Según lo informado por la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU, se han recibido diversas quejas de turistas y usuarios del aeropuerto respecto de las cotizaciones ofrecidas por esta casa de cambio, lo que motivó varias actuaciones del BCU y una instrucción con fecha 21 de enero de 2008, en la cual se comunicó a la casa de cambio que “deberá abstenerse de imponer a sus clientes precios que, por su notorio e injustificado alejamiento de los parámetros de mercado, signifiquen un abuso de la posición dominante que le confiere el hecho de ser la única casa de cambio que opera en el recinto del Aeropuerto Internacional de Carrasco.”

Posteriormente, Global Exchange S.A. comenzó a cobrar una comisión de servicio de importe fijo por la realización de operaciones de cambio.

La Superintendencia de Servicios Financieros del BCU analizó las cotizaciones de compra y venta de moneda extranjera así como la comisión de servicios cobrada por Global Exchange S.A., confirmando que efectivamente se apartan del *spread* promedio que cobran las casas de cambio en nuestro país. El *spread* con el que opera Global Exchange S.A. es superior al 12% (al incluir la comisión fija, el *spread* aumenta), mientras que el *spread* promedio con el que operan las demás casas de cambio es 3%.

El BCU solicita opinión de esta Comisión respecto a los siguientes aspectos:

- Si las cotizaciones y comisiones que Global Exchange S.A. cobra a sus clientes pueden considerarse un abuso de su posición dominante en el recinto aeroportuario.
- Si su público puede considerarse cautivo.

- Si Global Exchange S.A. está incumpliendo con lo dispuesto en la Ley N° 18159 de Defensa de la Competencia.

2. CRITERIOS UTILIZADOS

La Comisión responde las consultas que se le realizan, en particular las elevadas por órganos reguladores sectoriales, con un enfoque metodológico general, consistente en realizar apreciaciones conceptuales a partir de los elementos fácticos que el consultante aporta, correspondiendo una investigación específica sólo en casos especialmente definidos.

La consulta que se responde en este informe viene acompañada de un expediente en el que se recoge un volumen importante de elementos de prueba, tanto aportados por el BCU como por la parte investigada, los que posibilitan que la Comisión pueda expedirse en forma suficientemente fundamentada. De todos modos, de existir necesidad de nuevos elementos la Comisión sugerirá los estudios necesarios.

Uno de los elementos conceptuales a utilizar en la respuesta a las consultas son los lineamientos generales para la determinación del mercado relevante, que la Comisión oportunamente aprobó de acuerdo al mandato legal¹.

Respecto al concepto de “público cautivo”, éste no aparece en la legislación nacional de defensa de la competencia y no es frecuente en la doctrina internacional al respecto, sino que es un término empleado en la teoría de la regulación económica. A los efectos del presente informe se considerará como “público cautivo” a aquél que se encuentra sometido a una posición de dominio muy acentuada en un cierto mercado.

¹ Los Criterios generales para la definición de mercado relevante aprobados por Resolución N° 2/009 de la Comisión están publicados en www.mef.gub.uy/competencia.php.

3. ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PROMOCION Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA N° 18.159

La consulta se refiere a si se estaría configurando en el Aeropuerto Internacional de Carrasco una situación de abuso de posición dominante a través de eventuales precios explotativos por parte de Global Exchange respecto a la venta de pesos uruguayos a viajeros.

En base a la información contenida en el expediente analizado la Comisión coincide con los servicios del BCU en las siguientes conclusiones:

- El cambio Global Exchange goza de una posición especial en el ámbito del Aeropuerto Internacional de Carrasco a partir de la exclusividad que le garantiza, si se cumplen una serie de condiciones, el contrato celebrado con el concesionario del aeropuerto.
- El cambio Global Exchange aplica en sus operaciones de venta de pesos uruguayos cotizaciones notoriamente más elevadas que la generalidad de los cambios en Uruguay, diferencias que no se explican suficientemente en base a consideraciones de costo o servicio.

Sin embargo, para que se configure en este caso el abuso de posición dominante es crucial la determinación del mercado relevante. Es claro que, desde la óptica del producto, el mercado queda delimitado por el servicio de venta de pesos uruguayos a viajeros entrantes. Lo anterior, a juicio de la Comisión, implica desestimar la

propuesta de Global Exchange de considerar como mercado relevante el conformado por todos los aeropuertos con los que tiene conexión el de Carrasco, ya que no en todos ellos se ofrece el servicio en cuestión. Pero este servicio se puede obtener en otros aeropuertos de la región y en los otros cambios que operan en Uruguay, por lo que se mantiene como punto central el análisis de la dimensión geográfica del mercado.

Recordando que la delimitación del mercado geográfico relevante para la investigación de una eventual práctica anticompetitiva tiene como criterio central la existencia de las posibilidades de sustitución de que disponen los compradores entre distintas fuentes del servicio en cuestión, es importante considerar no sólo las posibilidades y dificultades objetivas para esa sustitución sino también las percepciones de los compradores.

En efecto, si los compradores no perciben las posibilidades de sustitución actuarán como si ellas no existieran, con lo que el mercado relevante efectivo se reducirá. En el caso analizado lo anterior es un elemento central. Si los viajeros entrantes al Aeropuerto Internacional de Carrasco tuvieran información perfecta acerca de los proveedores alternativos del servicio de cambio de pesos (en sus aeropuertos de origen y en la ciudad de Montevideo) de las distancias a las que se encuentran, de los costos de traslado a ellos y de las cotizaciones que ofrecen, así como de la relativa necesidad inmediata de pesos a su llegada (en el marco de la posibilidad de efectuar pagos con divisas) es claro que el mercado geográfico relevante sería todo el país más los aeropuertos de la región.

Para concluir, entonces, acerca de la existencia de abuso de posición dominante en este caso, sería necesario ampliar las investigaciones acerca de la delimitación del mercado relevante. Estas investigaciones deberían incluir, al menos, los siguientes estudios: encuestas a los viajeros entrantes al aeropuerto, clasificados por su nacionalidad y/o punto de partida, a los efectos de conocer el grado de información que manejan acerca de proveedores del servicio de cambio de pesos, así como las transacciones que han realizado o planean realizar.

Respecto a la existencia de posición dominante se debería analizar la situación competitiva del servicio de compraventa de pesos uruguayos en los aeropuertos de la región de los que parten vuelos con dirección a Montevideo.

La hipótesis de abuso de posición dominante por parte de Global Exchange tendría como condición necesaria que, en base al primero de los mencionados estudios se pudiera concluir que una proporción mayoritaria de los viajeros de algún tipo (definido por nacionalidad o punto de origen del viaje, por ejemplo) consideran que necesitarán disponer de un monto mínimo de pesos uruguayos a su llegada al país y no perciben claramente la posibilidad de obtenerlos en una casa de cambio fuera del Aeropuerto Internacional de Carrasco (AIC). Esto aportaría a excluir a las casas de cambio situadas fuera de dicho Aeropuerto de la delimitación del mercado geográfico relevante.

Si arribaran a Carrasco sólo pasajeros de fuera de la región las eventuales conclusiones mencionadas en el párrafo anterior serían suficientes para diagnosticar la existencia de posición dominante, así como la de un “público cautivo”.

En relación a los viajeros que arriban a Montevideo desde otros aeropuertos de la región la Comisión coincide con lo planteado en el expediente por los servicios del BCU respecto a la posibilidad de definir el mercado geográfico relevante como la conjunción del AIC y uno o varios de los aeropuertos de la región. En puridad, podría haber varios mercados geográficos relevantes, por ejemplo: AIC más Aeroparque, AIC más Ezeiza, etc.

Si los estudios recomendados concluyeran que Global Exchange actúa en forma significativa en al menos alguno de los aeropuertos de la región, entonces se podría concluir que esa actuación, junto con su presencia exclusiva en el Aeropuerto Internacional de Carrasco, habilitaría la configuración de una posición dominante en el eventual mercado geográfico que conformen ambos recintos aeroportuarios.

Finalmente, de acuerdo a la Ley 18.159, también se debería confirmar que el eventual abuso de posición dominante esté afectando negativamente a la Sociedad en general, probablemente a través del impacto negativo en las percepciones de los turistas acerca de las condiciones de los servicios que se les ofrecen en el AIC. Sería necesario, entonces, realizar estimaciones concretas acerca de la existencia y magnitud de dichos perjuicios.

4. CONCLUSIONES

La Superintendencia de Servicios Financieros del BCU solicita opinión a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia respecto a las prácticas llevadas a cabo por la casa de Cambio Global Exchange S. A. que opera en el Aeropuerto Internacional de Carrasco y en el Aeropuerto Internacional de Laguna del Sauce.

En base al análisis efectuado se recomienda a la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU realizar los estudios para que delimite el mercado relevante. En el caso que los estudios recomendados concluyan que el mercado relevante es tal que Global Exchange tiene posición dominante, existen elementos que permitirían indicar que se estaría configurando un abuso de la misma: i) de acuerdo a los datos aportados por la Superintendencia de Servicios Financieros, el *spread* con el que opera la empresa es notablemente mayor que el *spread* promedio con que operan las restantes casas de cambio, ii) de los estudios de costos realizados por la Superintendencia de Servicios Financieros surge que no se justifican los mayores precios cobrados por la empresa.

La Comisión considera que en el caso que se confirme a través de las investigaciones sugeridas la configuración de un abuso de posición dominante por parte de Global Exchange, el BCU debería aplicar alguna de las sanciones previstas en la Ley.

5. RECOMENDACIONES SOBRE LAS OPCIONES PARA PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL CASO ANALIZADO

La Ley 18.159 establece como principio general que los mercados se rigen por el principio de la libre competencia, y que el objeto de la ley es fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores a través de la promoción y defensa de la competencia.

Dicha Ley habilita a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia a “Emitir recomendaciones no vinculantes, dirigidas al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Gobiernos Departamentales y entidades y organismos públicos, relativos al tratamiento, protección, regulación, restricción o promoción de la competencia en leyes, reglamentos, ordenanzas municipales y actos administrativos en general.” (Art. N° 26, lit. F). En base a dicha atribución, la Comisión realiza al Banco Central del Uruguay las recomendaciones que siguen.

En base a la información contenida en el expediente la Comisión considera que en relación a la compraventa de pesos uruguayos en el recinto del Aeropuerto Internacional de Carrasco no se estarían dando condiciones suficientemente competitivas, debido a la conjunción de la exclusividad contractual concedida al cambio Global Exchange con las probables carencias de información por parte de los viajeros entrantes respecto a las necesidades de pesos uruguayos y a las alternativas sobre sus proveedores.

La Ley 18.159 establece una serie de acciones posibles para que el órgano de aplicación de la Ley promueva las condiciones de competencia en algún mercado, a saber:

- Dictar normas generales que contribuyan a mejorar el ambiente competitivo del mercado.
- Dictar instrucciones particulares a algunos de los agentes del mercado.

- Emitir recomendaciones no vinculantes de carácter general o sectorial, a organismos públicos o sujetos privados, respecto a las modalidades de competencia en el mercado.

La Comisión ha analizado los aspectos jurídicos y sustantivos de la utilización de las diferentes potestades del órgano de aplicación en el caso de la consulta y ha llegado a las conclusiones que se plantean a continuación.

- a. La Comisión considera que es jurídicamente posible y potencialmente fructífero en este caso encarar medidas orientadas a promover un ambiente más competitivo en relación al cambio de divisas en el AIC.
- b. En este sentido la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia recomienda intervenir para mejorar los niveles de información de los viajeros en relación a los proveedores alternativos de pesos uruguayos, las distancias a las que se encuentran, el costo de trasladarse a ellos, la forma de comunicarse, las cotizaciones que ofrecen, etc. Para ello habría que definir los mecanismos concretos de información, como por ejemplo: carteleras, folletos, etc. La selección del medio de información dependerá de aspectos operativos concretos, los que deberán garantizar la actualización diaria de la información y la amplitud de su llegada a los viajeros. Esta mejora de la información no sólo evitaría que los viajeros quedaran subjetivamente dependientes de un único proveedor, sino que generaría una presión hacia Global Exchange S.A. para competir en precios con otras casas de cambio de la zona.