



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

**Dictamen firma conjunta**

Número: IF-2023-118112539-APN-CNDC#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Miércoles 4 de Octubre de 2023

Referencia: COND 1776 - Dictamen - Medida Cautelar

---

**SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO:**

Elevamos para su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones pertenecientes al expediente EX-2021-95998276- -APN-DGD#MDP, caratulado: “**C. 1776- CÁMARA ARGENTINA DE FINTECH S/ SOLICITUD DE INTERVENCIÓN**”; en trámite por ante esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

**I. OBJETO**

1. Por medio del presente dictamen esta COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (en adelante, “CNDC”) recomienda, de acuerdo al artículo 44 de la Ley N.º 27.442 (en adelante, “LDC”) el dictado de una medida de tutela anticipada de acuerdo a los argumentos que se desarrollarán a continuación:

**II. INVESTIGACIÓN DE OFICIO**

2. El día 7 de octubre de 2021, la CÁMARA ARGENTINA DE FINTECH ASOCIACIÓN CIVIL (en adelante, “LA CÁMARA”) informó a esta CNDC distintos aspectos de la implementación de los programas de MasterCard y Visa, respectivamente denominados “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (en adelante, “PIFO”) y “Expanded Merchand Location Pilot Program” (en adelante, “EMLP”)¹. Esta presentación dio origen a las actuaciones de la referencia.

3. Conforme con lo informado, la puesta en marcha de los programas antes mencionados generaba potenciales problemas de competencia vinculados con las siguientes conductas de las marcas Visa y MasterCard: (i) incrementar las tarifas aplicables al procesamiento de

operaciones transfronterizas o cross-border; y (ii) utilizar información comercialmente sensible de potenciales competidores, con una finalidad anticompetitiva.

4. El día 24 de noviembre de 2021, LA CÁMARA informó que los potenciales agentes afectados del mercado que estaban asociados a su entidad eran: (i) PAYU ARGENTINA S.A. (en adelante, “PAYU”); (ii) PPRO ARGENTINA S.A.; (iii) EBANX SILVER S.A.; y (iv) DLOCAL ARGENTINA S.A.<sup>2</sup>

5. El día 8 de marzo de 2022, LA CÁMARA acompañó documental de la que surge, entre otras cosas, un conjunto de misivas dirigidas a PAYU<sup>3</sup>. Una de ellas fue enviada por PRISMA, mediante la cual se ponía en conocimiento: (i) la próxima implementación de los Programas PIFO y EMLP (en el mes de marzo de 2022); (ii) la necesidad de adecuar su conducta en el caso de llevar adelante transacciones transfronterizas con comercios cuya casa matriz estuviera fuera de la jurisdicción argentina; (iii) el establecimiento de un costo adicional fijado por Visa y MasterCard por las transacciones transfronterizas; y (iv) la advertencia sobre posibles incumplimientos a las “reglas de las marcas” en caso de no adecuar su operatoria. La otra fue enviada por FISERV, quien le informó: (i) las condiciones generales del Programa EMLP de Visa; (ii) los requisitos para poder continuar operando con comercios fuera de la jurisdicción del adquirente (transacciones transfronterizas); (iii) los costos para las operaciones transfronterizas.

6. El día 22 de marzo de 2022, MASTERCARD CONO SUR SRL, en relación con el Programa PIFO, informó que MasterCard había identificado que ciertos adquirentes ubicados en la República Argentina reportaban como transacciones domésticas operaciones que, en realidad, eran transacciones transfronterizas; esto es, aquellas en las que el tarjetahabiente paga con una tarjeta emitida en determinado país a un comercio ubicado fuera de ese país.

7. En razón de esto, dijo que MasterCard empezó a trabajar en la estructuración de un programa que corrigiera una situación que no solo viola las normas y reglas de MasterCard, sino que además le genera: desequilibrios económicos en su red de pagos; falta de transparencia de la transacción en el mercado y hacia los consumidores finales; escenarios de competencia inequitativa con respecto a los demás adquirentes de la red MasterCard en Argentina y en el extranjero; y riesgos de violación a la regulación aplicable de lavado de activos y lucha contra el terrorismo (AML), entre otros.

8. El día 13 de abril de 2022, VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION, en relación con el Programa EMLP, precisó que se aplica exclusivamente a pagos online realizados a través de la red de pagos Visa en relación con ventas electrónicas o digitales de comercios (de categorías no consideradas de alto riesgo) ubicados fuera de República Argentina a personas en la República Argentina, utilizando un adquirente (o su facilitador de

pagos) en la República Argentina. Por ello, entendió que el Programa EMLP no tiene impacto con respecto a transacciones de comercios ubicados dentro de nuestro país.

9. El Programa EMLP, agregó, está disponible para todos los adquirentes ubicados en la República Argentina siempre que cumplan los términos y condiciones que le permitan a Visa seguir manteniendo la integridad, seguridad y protección de su ecosistema (por ejemplo, ante el fraude), así como asegurar el cumplimiento con las leyes y regulaciones aplicables a Visa y a los participantes de la red de pagos Visa.

10. Complementariamente, explicó que bajo las reglas de Visa, los adquirentes tienen la posibilidad de permitir adherir a la red de pagos Visa a facilitadores de pago que operen dentro de su territorio. Dichos facilitadores de pago, aclaró, mantienen una relación contractual con los adquirentes (y no con Visa), y son dichos adquirentes quienes los habilitan para desarrollar el negocio de aceptación con comercios en su nombre y bajo su responsabilidad y por lo tanto sujetos a las mismas limitaciones y obligaciones aplicables a los adquirentes (incluyendo la regla de la territorialidad).

11. En ese sentido, dijo que cualquier adquirente que quiera expandir su negocio en otros territorios puede solicitar otra licencia a Visa para desarrollar su negocio adquirente bajo la red de pagos de Visa en países diferentes a su territorio, sujeto a que cumpla con la normativa aplicable en dicho territorio donde pretende operar. Por su parte, agregó, si un facilitador de pago quiere operar en otros territorios o de forma independiente al adquirente o bien no está de acuerdo con las restricciones aplicables al adquirente con quien tiene la relación, puede aplicar a una licencia de adquirencia Visa, o crear una nueva relación con otro adquirente de otra jurisdicción.

12. De esta forma, sostuvo, si un adquirente (o un facilitador de pago adherido por dicho adquirente) adquiere transacciones Visa de comercios ubicados fuera del territorio argentino sin tener una licencia que habilite al adquirente a tal fin en el país que corresponda, lo estaría realizando en violación y desconociendo los términos y condiciones del contrato de membresía firmado por el adquirente con Visa. En este supuesto, remarcó que dichos actores estarían compitiendo deslealmente en la red de pagos Visa en relación con otros adquirentes y sus facilitadores de pago que sí hubieran observado las disposiciones contractuales acordadas con Visa y limitado su actividad al territorio pactado.

13. En este contexto, manifestó que la aplicación de las reglas de territorialidad a todos los participantes tiene los siguientes beneficios: (i) permite que tanto los emisores como los adquirentes Visa operen bajo su jurisdicción para proporcionar el valor de la red de pagos Visa, tanto a los consumidores como a los comercios en el territorio, protegiendo y promoviendo la expansión de los negocios locales; (ii) permite la uniformidad, certidumbre, y

objetividad en el tratamiento de los distintos actores de la red de pagos Visa promoviendo la competencia justa y equitativa entre los participantes dentro de cada territorio; (iii) protege al ecosistema de la red de pagos Visa de riesgos asociados que podrían incrementarse sin la debida implementación de medidas de control dentro de cada territorio; (iv) incentiva el cumplimiento de las leyes y regulaciones locales por parte de emisores, adquirentes y sus facilitadores de pago bajo un ecosistema seguro.

14. Citando algunos ejemplos, dijo que los contratos de membresía establecen la obligación de los participantes de la red de pagos Visa de cumplir con las leyes y regulaciones que le fueran aplicables dentro del territorio de la licencia, incluyendo (pero no limitándose) al cumplimiento de normas de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, protección de datos y privacidad, leyes de tarjetas de crédito y de protección al consumidor, normativas cambiarias aplicables en dichas jurisdicciones, entre otras.

### **III. DENUNCIA DE DLOCAL ARGENTINA S.A.**

15. El día 7 de junio de 2022, DLOCAL ARGENTINA S.A. (en adelante, “DLOCAL”) presentó una denuncia<sup>4</sup> contra: (i) VISA INC.; (ii) VISA INTERNATIONAL SERVICE ASOCIATION; (iii) MASTERCARD INTERNATIONAL, INC.; (iv) MASTERCARD CONO SUR SRL; (v) PRISMA MEDIOS DE PAGO SAU.; y (vi) FIRST DATA CONO SUR SRL<sup>5</sup> (en adelante, conjuntamente, “LAS INVESTIGADAS”) por la comisión de presuntas conductas anticompetitivas, en infracción a la Ley N.º 27.442.

16. Esta denuncia dio origen al expediente EX-2022-57264861- -APN-DGD#MDP, caratulado: “C. 1790 - PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A., VISA ARGENTINA S.A. Y OTROS S/INFRACCIÓN LEY. 27.442”, que fue acumulado a las presentes actuaciones el 28 de julio de 2022, mediante Disposición CNDC N.º 65/2022<sup>6</sup>.

17. DLOCAL es una empresa que se dedica a la agregación o sub-adquirencia de comercios, en operaciones de modalidad no presencial. Su actividad implica la concreción de transacciones domésticas y transfronterizas (o cross-border), que permiten a los usuarios argentinos concretar operaciones con comercios situados fuera de la República Argentina, pagando en moneda local.

18. VISA INC., VISA INTERNATIONAL SERVICE ASOCIATION, MASTERCARD INTERNATIONAL, INC. y MASTERCARD CONO SUR SRL, representan redes globales de tecnología de pago por medio de tarjetas de crédito o de débito a nivel mundial, que no emiten directamente los medios de pago, sino que lo hacen a través de los bancos de cada país. Estas, a su vez, cuentan con una infraestructura propia para el procesamiento de transacciones transfronterizas.

19. PRISMA y FISERV son los principales adquirentes y procesadores de las marcas Visa y MasterCard. Estas empresas cuentan con una licencia otorgada por dichas marcas para la adquirencia, es decir, para afiliar comercios y facilitadores de pago (también denominados agrupadores o sub-adquirentes) a las respectivas redes de tarjeta.
20. DLOCAL denunció a LAS INVESTIGADAS por la inminente implementación del Programa PIFO de MasterCard y el Programa EMLP de Visa. Más precisamente, por: (i) incrementar arbitraria y significativamente las tarifas aplicables al procesamiento de operaciones cross-border; y (ii) prohibir el procesamiento de operaciones cross-border de comercios del Espacio Económico Europeo; en infracción a los artículos 1, 2, inciso b), y 3, incisos a), b), d), h) e i), de la Ley N.º 27.442.
21. Al respecto, formuló cuatro teorías de daño basadas en prácticas de Visa y MasterCard que consisten en: (i) elevar sus tarifas, mediante un accionar similar y paralelo, en relación con las operaciones transfronterizas; (ii) excluir a nuevos actores digitales que constituyen una competencia potencial en el mercado de los medios de pagos digitales, limitando la competencia internacional a través de la imposición de restricciones territoriales, para segmentar mercados entre la República Argentina y el resto del mundo<sup>7</sup>; y (iii) discriminar entre tarjetahabientes internacionales y locales, impidiendo que estos últimos contraten servicios con comercios ubicados en el Espacio Económico Europeo.
22. En este sentido, además, identificó a PRISMA y FISERV como partícipes necesarios de las prácticas antes mencionadas, por: (i) haber realizado las notificaciones en nombre de las marcas Visa y MasterCard, informando la implementación de los Programas EMLP y PIFO; (ii) ser las encargadas de que se cumplan las exigencias de las marcas de tarjeta relacionadas con dichos programas; y (iii) haber formulado advertencias vinculadas con el incumplimiento de los mencionados programas y la posibilidad de aplicar sanciones o multas.
23. DLOCAL informó que la entrada en vigencia del Programa EMLP estaba prevista para el 10 de junio de 2022 y que su implementación le suponía la imposibilidad de operar con merchants internacionales, a menos que aceptase: (i) una restricción territorial consistente en no dar de alta, entre otros, a establecimientos que tengan su sede principal del negocio dentro del Espacio Económico Europeo; y (ii) una suba de tarifas para el procesamiento de operaciones cross-border, debiendo abonar un cargo mensual equivalente a 250 bps sobre el volumen de transacciones EMLP procesado durante el período de facturación en medición, es decir, en algunos casos, hasta diez veces la tarifa actual.
24. Además, hizo hincapié en que este programa le exigía: (i) informar antes del 1 de abril de 2022 la lista completa de los comercios que, como agregador de pagos, ha afiliado hasta la actualidad para la aceptación de productos Visa, y cuyas transacciones se originan en

establecimientos comerciales ubicados fuera de la República Argentina; (ii) abstenerse de adherir nuevos comercios fuera de la República Argentina a partir del 12 de marzo de 2022; y (iii) abstenerse de realizar directa o indirectamente cualquier actividad, acción o acuerdo que pueda resultar en un crecimiento de volumen originado por comercios que estén ubicados fuera de la República Argentina.

25. DLOCAL manifestó que la implementación unilateral de este programa por parte de Visa le fue notificada a través de los adquirentes PRISMA y FISERV, bajo apercibimiento que de no aceptarse: (i) se interrumpiría el procesamiento de operaciones cross-border con su parte; y (ii) se comenzarían a devengarse multas y/o sanciones.

26. DLOCAL informó que la entrada en vigencia del Programa PIFO está prevista para el 15 de julio de 2022 y que su implementación tiene por objetivo: (i) imponer una comisión de 145 bps. + un costo por transacción que varía entre los USD 0,12 a los USD 0,28 sobre los valores que se abonan actualmente para todos los casos de transacciones de comercios no establecidos en República Argentina que se procesen a través de agregadores de pagos asociados a adquirentes locales; (ii) aplicar las tasas de intercambio internacionales, aumentando significativamente aún más los costos; y (iii) exigir a los agregadores o facilitadores de pago cierta información sobre los comercios involucrados que podrían ser utilizada por la misma MasterCard para competir con dichos agregadores de pago<sup>8</sup>.

27. DLOCAL puso énfasis en que la implementación de los Programas EMLP y PIFO llevaría a la exclusión de las Fintech porque: (i) conllevan a un incremento significativo de los costos y un cambio radical en la forma en que por costumbre venían ejerciendo su actividad respecto de todas las operaciones cross-border; y (ii) contemplan una prohibición territorial de procesar transacciones cross-border dentro del Espacio Económico Europeo.

28. En el mismo sentido, remarcó que la puesta en marcha de dichos programas también derivaría en la explotación de los tarjetahabientes con tarjetas locales que: (i) no podrían acceder a servicios de comercios situados en el Espacio Económico Europeo (como sucede, por ejemplo, en los casos de Spotify, Uber y Facebook que tienen allí situadas sus casas matrices); y (ii) sufrirían un incremento de costos significativo para acceder a servicios internacionales fuera del Espacio Económico Europeo.

29. Al respecto consideró que las restricciones que Visa y MasterCard pretenden imponer perjudican especialmente a los titulares de tarjetas locales que por su perfil crediticio no pueden acceder a tarjetas internacionales, quienes no podrán concretar transacciones cross-border con merchants del Espacio Económico Europeo.

30. Incluso, agregó, para aquellos consumidores que cuentan con tarjetas internacionales, las

medidas impuestas les suponen un perjuicio, ya que tendrán peores condiciones de contratación con los merchants afectados, en tanto no podrán pagar en pesos mediante el uso de tarjetas de crédito y débito o prepago, pagar en cuotas, u otras modalidades financieramente favorables como cuotas sin interés.

31. El mismo 7 de junio de 2022, DLOCAL solicitó el dictado de una medida de tutela anticipada, en los términos del artículo 44 de la Ley N.º 27.442, a fin de evitar que las conductas denunciadas perjudiquen el interés económico general y causen un perjuicio irreparable.

32. En particular, se solicitó: (i) una medida de tutela anticipada para que suspendan inmediatamente, y hasta que se dicte una decisión definitiva y firme, la ejecución y/o implementación de los Programas PIFO y EMLP; y (ii) una medida de no innovar a fin de que LAS INVESTIGADAS se abstengan de rescindir los contratos suscriptos con su parte y de trasladarle y/o aplicarle cualquier multa y/o sanción directa o indirectamente vinculada con la implementación de los programas antes mencionados.

33. En ese sentido, manifestó que la verosimilitud en el derecho está acreditada a través de las distintas intimaciones que realizaron las adquirentes PRISMA y FISERV sobre la implementación de los Programas PIFO y EMLP. Asimismo, justificó el peligro en la demora en la inminencia de la implementación de los mencionados programas.

34. El día 15 de junio de 2022, DLOCAL informó que, dos días antes, PRISMA le había enviado una notificación mediante la cual le comunicó ciertas modificaciones (y nuevas obligaciones) relacionadas con el Programa EMLP y la fecha formal de entrada en vigencia del Programa PIFO (15 de julio de 2022)<sup>9</sup>.

35. Respecto al Programa EMLP, se le notificó que: (i) desde el 6 de junio de 2022, se encuentra suspendida la entrada en vigencia del mencionado programa; y (ii) dado que las reglas de Visa prohíben las transacciones cross-border, tiene un plazo para la regularización de esta situación hasta el día 15 de septiembre de 2022, sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones.

36. Las nuevas condiciones antes mencionadas consisten en: (i) enviar un reporte con información de los comercios adheridos que operan fuera de la República Argentina; (ii) no afiliarse ningún comercio que opere fuera de República Argentina que no estuviera en el reporte mencionado precedentemente; (iii) abstenerse de ejecutar directa o indirectamente cualquier actividad, acción o acuerdo que promueva el crecimiento de las operaciones con cualquier comercio ubicado fuera de la República Argentina; y (iv) dejar de procesar inmediatamente transacciones con tarjetas Visa que se originen en comercios cuyo “Merchant Outlet Location”

se encuentre ubicado en la Comunidad Económica Europea.

37. El día 28 de agosto de 2022, DLOCAL informó que el 13 de julio de 2022, MasterCard le había comunicado, por primera vez en forma directa, que el Programa PIFO entraría en vigencia en la República Argentina a partir del 31 de agosto de 2022<sup>10</sup>.

38. En la misma oportunidad, también destacó que, el 16 de agosto de 2022, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de la República Chile emitió las Instrucciones de Carácter General N.º 55/2022, mediante la cual ordena eliminar cualquier tipo de prohibición existente vinculada con las transacciones transfronterizas.

39. El 8 de julio de 2022, el director de DLOCAL ratificó la denuncia formulada, de conformidad con lo previsto en el artículo 35 de la Ley N.º 27.442.

40. En dicha oportunidad, entre otras cosas, manifestó que DLOCAL se dedica principalmente a las operaciones comerciales transfronterizas y que en la República Argentina procesa, aproximadamente, entre 15 y 20 millones de transacciones mensuales.

41. En ese sentido, además, remarcó que DLOCAL adopta todas las medidas necesarias para la prevención de fraude y otras actividades ilegales y que, en ese sentido, los Programas EMLP y PIFO no están justificados, sino por la mera la modificación abusiva de las condiciones comerciales vigentes.

#### **IV. DENUNCIA PAYU ARGENTINA S.A.**

42. El día 7 de septiembre de 2022 la firma PAYU ARGENTINA S.A. (en adelante, "PAYU") presentó una denuncia contra VISA y MASTERCARD por la implementación de los programas EMLP y PIFO respectivamente (no denunció a PRISMA y FISERV).

43. La denuncia resulta en términos similares a la presentada oportunamente por DLOCAL. En este sentido sostiene que las firmas VISA y MASTERCARD estarían ejerciendo un abuso de posición dominante a partir de la exclusión de los proveedores de servicios de pago locales a fin de obtener un beneficio desmedido en sus ganancias.

44. A modo de breve resumen, PAYU realizó un análisis de la dimensión del comercio electrónico en nuestro país. Explicó cuál es el rol de la firma en la cadena de valor y cuál es la regulación bajo la cual opera. Sostuvo que las operaciones entre consumidores locales y comercios situados en el extranjero representa el 37% del negocio de la firma.

45. Adujo que la modificación de las condiciones impuestas por las empresas proveedoras de tarjetas de crédito aquí denunciadas hacen inviable el negocio de PAYU en Argentina.



46. Por su parte, explicó cómo fueron las comunicaciones cursadas por las firmas VISA y MASTERCARD a través de FISERV informando la implementación de los programas, las modificaciones en las tarifas y las condiciones que se debían cumplir.

47. Sostuvo que las empresas denunciadas poseen el 98,1% del mercado en Latinoamérica y el 83% de las compras por Internet en Argentina se realizan con tarjetas de crédito o débito.

48. Por lo dicho previamente, en caso de incumplir las normas de las empresas denunciadas, PAYU quedaría sin la posibilidad de operar con las dos principales marcas del mercado, por lo que su existencia como agente económico sería inviable.

49. Debemos tener presente, dice la DENUNCIANTE, que las empresas denunciadas poseen sus propias soluciones de pago, quienes compiten en el mismo mercado que PAYU, por lo que la exclusión de esta última significaría acrecentar la participación de las propias empresas controladas por VISA y MASTERCARD.

50. De acuerdo al análisis realizado por PAYU, la redes VISA y MASTERCARD resultan ser facilidades esenciales. Por lo tanto la conducta esgrimida estaría cumpliendo con los requisitos de los artículos 1, 2 y 3 (incisos a), b), e) y g)) de la LDC.

51. A su vez, el daño al interés económico general se vería representado a través de la pérdida de clientes por parte de la firma denunciante y de los comercios que son clientes de PAYU puesto que verían acrecentados sus costos, inviabilidad del negocio de PAYU, perjuicios económicos a los consumidores (aumentos de precios, imposibilidad de pagar en pesos, imposibilidad de pagar en cuotas, dificultad para reclamar judicialmente, etc.), y perjuicio al estado (imposibilidad de tributar, imposibilidad de controlar las transacciones sobre cuestiones de lavado de dinero, fraude, etc.).

52. Finalmente solicitó el dictado de una medida cautelar y la imposición de sanción junto con una orden de cese.

## **V. DENUNCIA PPRO ARGENTINA S.A.**

53. El día 15 de septiembre de 2022 la empresa PPRO ARGENTINA S.A. (en adelante, "PPRO") presentó una denuncia contra VISA, MASTERCARD, PRISMA y FISERV en idénticos términos a la realizada por DLOCAL. Por tal razón nos remitimos en honor a la brevedad.

54. Por su parte, el día 23 de septiembre de 2023 PPRO denunció como hecho nuevo la imposición de una multa por la suma de U\$S 100.000 por parte de MASTERCARD, notificada a través de FISERV. El fundamento de la multa sería la falta de información brindada por

PPRO acerca del nombre de la sociedad o razón social de los comercios situados fuera de la República Argentina (merchants) por el que PPRO realiza los cobros a los consumidores en Argentina.

## **VI. TRASLADO ARTÍCULO 38 LDC**

55. El día 26 de septiembre de 2022 esta CNDC dispuso correr el traslado previsto en el artículo 38 de la LDC a las firmas (i) VISA INC.; (ii) VISA INTERNATIONAL SERVICE ASOCIATION; (iii) VISA INTERNATIONAL ARGENTINA SRL; (iv) MASTERCARD INTERNATIONAL, INC.; (v) MASTERCARD CONO SUR SRL; (vi) PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.; y (vii) FIRST DATA CONO SUR SRL.

### **a. Explicaciones VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION**

56. El día 5 de octubre de 2022 la firma VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION (en adelante, "VISA") se presentó en autos, previo a dar respuesta al traslado corrido, y manifestó que la aplicación del programa EMLP se encontraba suspendida.

57. Por otro lado, el día 13 de octubre de 2022 la firma VISA manifestó que es la sociedad extranjera del grupo Visa que interviene en todos los asuntos internacionales relacionados con las licencias a adquirentes y emisores en Argentina, y la entidad de Visa encargada de hacer cumplir las Reglas de Visa bajo los respectivos contratos de licencia. Por lo tanto, es la sociedad que defenderá los derechos del grupo Visa en este expediente.

58. Aclaró que VISA INC. es una compañía holding que no tiene ninguna relación con los asuntos analizados en este expediente y, por lo tanto, carece de legitimación pasiva para actuar como denunciada. Si bien VISA INC. es la sociedad holding del grupo, se trata de personas jurídicas distintas, tienen un management distinto y VISA INC. no tiene participación directa en las actividades que VISA realiza en Argentina a través de la licencia de la Red Visa y de la propiedad intelectual subyacente.

59. Finalmente sostuvo que VISA INC. no ha firmado ni celebrado ni es parte de ninguno de los contratos de licencia con PRISMA y/o con FISERV, ni ha enviado ninguna notificación ni a PRISMA ni a FISERV con relación a las cuestiones que se analizan en este expediente.

60. El día 20 de octubre de 2022 VISA presentó las explicaciones conforme el artículo 38 de la LDC en tiempo y forma.

61. Explicó el funcionamiento del mercado en cuestión y el rol de VISA. En tal sentido explicó que VISA proporciona una infraestructura de red global garantizando el comercio y evitando transacciones fraudulentas.

62. Rechazó cada una de las afirmaciones que realizan las denunciantes en cuanto existe una colusión entre VISA y MASTERCARD o cualquier otro competidor en el mercado.
63. Negó actuar anticompetitivamente y tener posición de dominio. Por lo que también negó cualquier posible abuso de posición dominante.
64. Sostuvo que no hubo incrementos significativos o arbitrarios de las tarifas aplicables a las operaciones transfronterizas.
65. Las reglas de Visa nunca estuvieron en desuso. A su vez, sostuvo que las restricciones territoriales no resultan ser ilegales.
66. Por su parte, también negó cualquier tipo de conducta exclusoria. En este punto, explicó que VISA no compite en el mismo segmento o mercado que operan los adquirentes o los facilitadores de pagos
67. Alegó que no es posible sostener que las operaciones transfronterizas realizadas por las DENUNCIANTES “no son operaciones locales internacionales”.
68. Al igual que su competidora, sostuvo que la red Visa no puede ser considerada como una facilidad esencial, ni que exista perjuicio al interés económico general, puesto que la cuestión en disputa resulta ser un conflicto comercial entre particulares.
69. Si bien las cláusulas contractuales específicas resultan ser confidenciales, de acuerdo a la propia presentación de VISA, la empresa sostiene que: “Los adquirentes son responsables ante Visa por el cumplimiento de las Reglas Visa por parte de los facilitadores de pago con quienes contratan y, en consecuencia, por los comercios afiliados por los facilitadores de pago. En síntesis, los facilitadores de pago tienen el mismo alcance territorial en sus licencias que los adquirentes, en cuanto a la adquirencia de comercios ubicados únicamente en la Argentina. El incumplimiento de esas obligaciones por parte de los facilitadores de pago (o de cualquier otra obligación contemplada en las Reglas Visa) genera una responsabilidad contractual por parte los adquirentes (quienes, por su parte, realizarán su propio reclamo al facilitador de pago que hubiera incumplido con sus obligaciones).” Al igual que lo hace MASTERCARD, las reglas VISA establecen que los adquirentes sólo pueden contratar con comercios que estén situados en su mismo país o procesar las transacciones llevadas adelante por facilitadores de pagos que contratan con comercios situados en el mismo país que los adquirentes.
70. “Si bien Visa no tiene relación contractual con los facilitadores de pagos, la Red Visa tiene normas específicas que detallan las responsabilidades, requisitos y condiciones para gestionar los riesgos relacionados con adquirentes, comercios y facilitadores de pago. Para poder operar dentro de la Red Visa, cada facilitador de pagos debe celebrar un contrato con cada comercio

que afilie, siempre que dicho comercio este ubicado en el país en el que se realiza la transacción (al igual que los adquirentes)”.

71. “El alcance territorial existente en los Contratos de Licencia de Visa y la Regla de Adquirencia Transfronteriza no dividen el mercado argentino en distintos territorios ni otorgan exclusividad alguna. El alcance territorial de los Contratos de Licencia de Visa y la Regla de Adquirencia Transfronteriza simplemente autorizan a los Adquirentes a (i) realizar adquirencia de comercios ubicados en la Argentina y (ii) utilizar la Red de Visa en relación con tal adquirencia en la Argentina; a su vez, establecen que los Adquirentes a (i) no pueden realizar adquirencia de comercios ubicados fuera de la Argentina y (ii) no pueden utilizar la Red de Visa fuera de la Argentina. Va de suyo que los Adquirentes y sus facilitadores de pago tienen libertad de solicitar licencias de adquirencia de Visa para cada uno de los países en los que deseen realizar adquirencia de comercios.”

72. Cualquier licenciante que otorgue una licencia, como es el caso de Visa, a uno o más licenciarios, es libre de definir y acordar los términos y condiciones que regirán dicha licencia. Los Contratos de Licencia de Visa y la Regla de Adquirencia Transfronteriza no tienen por objeto excluir a participantes o expulsar actores del mercado, sino que están concebidas para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la Red Visa.”

73. Por otro lado, sostuvo VISA que no puede realizar un seguimiento del riesgo de la transacción al no conocer plenamente los datos de los comercios extranjeros que contratan con los facilitadores de pago. En este sentido, la firma remarca la necesidad de trazabilidad en las operaciones en las cuales interviene a fin de evitar perjuicios relacionados al lavado de dinero, fraude, o transacciones sospechosas.

74. Al igual que el resto de las empresas que contestaron el traslado correspondiente, solicitó el archivo de las actuaciones.

#### **b. Explicaciones MASTERCARD CONO SUR S.R.L.**

75. El día 13 de octubre de 2022 la firma MASTERCARD CONO SUR S.R.L. (en adelante, “MASTERCARD”) brindó las explicaciones previstas en el artículo 38 de la LDC en legal tiempo y forma.

76. A modo de resumen, la firma sostuvo lo siguiente:

(i) Las reglas de MASTERCARD siempre estuvieron vigentes, nunca cayeron en desuso y fueron adaptadas por el programa PIFO.

(ii) El programa PIFO tiene una justificación objetiva y su finalidad es acomodar y establecer

- reglas objetivas y no discriminatorias para hacer viable la adquirencia transfronteriza.
- (iii) El programa PIFO no ha aumentado las tarifas para transacciones transfronterizas.
  - (iv) No hay colusión ni expresa ni tácita.
  - (v) MASTERCARD no tiene posición de dominio, ni individual ni conjunta, ni ha hecho abuso, ni hay afectación al interés económico general. Incluso, sostiene que el concepto de posición dominante conjunta no tiene asidero en nuestra legislación.
  - (vi) No existe un abuso explotativo ni exclusorio llevado adelante por MASTERCARD. En este sentido, no impide el uso de la red, ni compite en el mismo mercado que las denunciadas. Por otro lado, el programa PIFO permite que los adquirentes cumplan con las normas que surgen del contrato suscripto con MASTERCARD. Entre tales obligaciones surge la de informar datos sobre los comercios a fin de asegurar la integridad de la red, la adecuada gestión de riesgos para la protección de los emisores y los consumidores finales, el cumplimiento de las normas cambiarias y aquellas relativas al lavado de dinero.
  - (vii) No existe daño al interés económico general porque no se ha demostrado que los supuestos mayores costos se trasladan a los consumidores finales.
  - (viii) Cuando las DENUNCIANTES pagan la tarifa doméstica por el uso del sistema de pagos de MASTERCARD para llevar adelante transacciones transfronterizas generan distorsiones en la competencia. En este sentido, el actuar clandestino de los denunciados generan incentivos para las empresas extranjeras no se instalen y hagan negocios en la Argentina.
  - (ix) El relato esgrimido por las DENUNCIANTES es parcial y los resúmenes presentados sobre las cautelares emitidas en otros países no están correctamente transcritos.
  - (x) Las denuncias versan sobre un conflicto comercial y no sobre una cuestión propia de la LDC.
  - (xi) No se reúnen los requisitos necesarios para el dictado de una medida cautelar, tal como las solicitan las DENUNCIANTES.
77. En cuanto a los contratos que suscribe MASTERCARD con aquellos que desean utilizar su red, la empresa sostiene que implementa un modelo de franquicia que se sustenta en una serie de normas y principios conocidos como las "Reglas de propósito" para permitir el correcto funcionamiento de la red, tanto a nivel doméstico como internacional, bajo estrictos estándares de integridad financiera y con pleno respeto a las leyes y regulaciones aplicables en los diferentes países en los que opera.

78. Agregó la empresa que estas reglas son el contrato que los adquirentes y los emisores aceptan al integrarse a la red de pagos de MASTERCARD. Sostuvo que las reglas establecen condiciones generales, objetivas y no discriminatorias.

79. En la red, también participan terceros que, si bien no mantienen relaciones contractuales con MASTERCARD, sí celebran contratos con licenciarios de MASTERCARD, de modo que también han de cumplir con las Reglas. Estos terceros incluyen a los facilitadores de pago.

80. Reiteró la DENUNCIADA que las empresas extranjeras que operan con facilitadores de pago locales actúan clandestinamente.

81. MASTERCARD no prohíbe la adquirencia o subadquirencia transfronteriza, sino que, por el contrario, la habilita. Para tal efecto, lo que hace es simplemente ofrecer una alternativa que es de aceptación voluntaria para los adquirentes y los facilitadores. Y en caso de ser acogida, implica naturalmente ciertos requisitos y condiciones para permitir la interacción entre adquirentes locales y comercios fuera del “área de uso” de los adquirentes. Es decir, MASTERCARD establece zonas de uso para cada uno de los adquirentes con los cuales contrata.

82. Por tal motivo, la empresa sostuvo que puso en conocimiento a los adquirentes que procesan transacciones con facilitadores de pago que afilian comercios fuera del Área de Uso definido en el contrato de licencia, infringiendo en particular las Reglas de Mastercard 1.7 “Area of Use” y 5.5. “Merchant Location”.

83. MASTERCARD establece en sus contratos de licencia un Área de Uso para su aplicación, en el caso Argentina. Esto implica que un licenciario que se encuentra autorizado para utilizar la marca y red de MASTERCARD sólo puede operar dentro de una determinada zona geográfica, que es aquella para la cual fue solicitada la licencia. En contravención con esta limitación, los facilitadores de pago comenzaron a afiliar comercios, en forma clandestina fuera del “área de uso” del adquirente licenciario poniendo en peligro el sistema de pagos debido a la falta de transparencia y visibilidad del comercio final.

84. Sostuvo además que el “artificio” realizado por los facilitadores de pago genera una consecuencia artificial e indebida en los aspectos económicos de tales transacciones. Ello se debe a que tal artificio desconoce el hecho de que las transacciones transfronterizas importan un valor completamente diferente a las transacciones domésticas y requieren, además, actividades adicionales de soporte de la red por parte de MASTERCARD, a fin de garantizar su seguridad, interoperabilidad, confianza, eficiencia e innovación.

85. La conducta llevada adelante por los facilitadores de pago al no informar el nombre y

número de identificación del comercio involucrado en la transacción, el país de origen y el rubro o actividad comercial implica un riesgo para la seguridad y confianza en la red MASTERCARD.

86. Cabe aclarar que MASTERCARD informó que no aumenta las tarifas para las transacciones transfronterizas. En este punto debe señalarse lo siguiente: los precios que compara la empresa son los que cobraría si los facilitadores de pago y los agregadores cumplieran a rajatabla el contrato suscripto versus lo que cobraría con la implementación del nuevo programa. No toma en cuenta en la comparación lo que actualmente cobra MASTERCARD por las transacciones realizadas por los facilitadores de pagos locales entre tarjetahabientes locales y empresas extranjeras.

87. Incluso, sostuvo que las DENUNCIANTES son “free riders” de las inversiones que realiza MASTERCARD.

88. Agregó también que los precios abusivos o excesivos no son una conducta sancionable por la LDC, ni la práctica llevada adelante por MASTERCARD resulta discriminatoria. La diferencia de tarifas entre transacciones locales y transnacionales radica en los diferentes componentes que involucra la operación: redes, emisores, adquirentes, procesamiento; y en las inversiones permanentes que deben realizarse para la gestión de riesgos de liquidación, fraude, infraestructura, marketing y optimización del sistema en general.

89. Por otro lado negó que la red de MASTERCARD sea una facilidad esencial, puesto que no posee posición dominante, existe la posibilidad de duplicar la red a un costo razonable, y no niega el acceso a la red ni discrimina.

#### **c. Explicaciones VISA INTERNATIONAL ARGENTINA S.R.L.**

90. El día 21 de octubre de 2022 la firma VISA INTERNATIONAL ARGENTINA S.R.L. dio respuesta al traslado conferido en legal tiempo y forma. Opuso excepción de falta de legitimación pasiva por considerar que es una sociedad que presta soporte a la empresa VISA pero no tiene relación con los hechos denunciados ni con las personas intervinientes en las actuaciones, salvo por los servicios que le presta a VISA.

91. Adhirió en todos sus términos a la presentación realizada por VISA al momento de contestar el traslado del artículo 38 de la LDC.

#### **d. Explicaciones FIRST DATA CONO SUR S.R.L.**

92. El día 31 de octubre de 2022 la firma FIRST DATA CONO SUR S.R.L. (en adelante, “FISERV”) contestó el traslado del artículo 38 de la LDC.

93. Explicó en un primer momento en qué consiste la actividad de adquirencia de la empresa FISERV.

94. Transcribió las condiciones contractuales de MASTERCARD, donde establece lo siguiente:

“7.6.5.1. El Adquiriente es responsable de la Actividad del Facilitador de Pagos y de cada uno de los Subcomerciantes del Facilitador de Pagos. El Adquiriente debe garantizar el cumplimiento continuo de todo lo siguiente: 1. Un Comerciante Secundario de un Facilitador de Pagos debe estar ubicado dentro del área de uso del adquirente, como se describe en la Regla 1.7, “Área de uso de la licencia”. El Adquiriente debe obtener una extensión de su Área de Uso si el Comercio Secundario está ubicado en otro lugar, excepto lo dispuesto en la regla 1.7.2, (Programas de extensión de Área de Uso), párrafo 5. La ubicación del comercio secundario determina la ubicación de una Transacción, no la ubicación del Facilitador de Pagos. Un Facilitador de Pagos puede estar ubicado fuera del área de Uso del Adquiriente (...)”

95. A su vez, sostuvo que de acuerdo a los contratos suscriptos, los facilitadores de pagos deben cumplir con las reglas impuestas por las tarjetas de crédito.

96. En este sentido sostuvo que las marcas de tarjetas de crédito fijan las reglas y el resto de los jugadores del mercado deben adherirse a tales contratos no pudiendo modificar las cláusulas propuestas.

97. Por su parte, como argumento de defensa sostuvo que la LDC no contempla la figura de partícipe necesario. En este caso, FISERV no tiene relación directa con los hechos denunciados ni es responsable por lo llevado a cabo por las marcas de tarjetas de crédito.

98. Citó jurisprudencia colombiana donde se sostiene que FISERV no es responsable de las acciones llevadas adelante por las marcas de tarjeta de crédito.

99. Presentó la nulidad de la Disposición N.º 7/2022 de esta CNDC donde corrió el traslado previsto en el artículo 38 de la LDC puesto que sostiene que esta CNDC carece de las facultades legales para emitir el acto.

100. Solicitó la suspensión del procedimiento hasta tanto se resuelva la nulidad planteada.

#### **e. Explicaciones MASTERCARD INTERNATIONAL INCORPORATED**

101. El día 3 de noviembre de 2022 presentó sus explicaciones la firma MASTERCARD INTERNATIONAL INCORPORATED (en adelante, “MASTERCARD INTERNATIONAL”).



102. Los argumentos esgrimidos resultan ser similares a los presentados por MASTERCARD, por lo que a ellos nos remitimos en honor a la brevedad.

**f. Explicaciones PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U.**

103. El día 22 de noviembre de 2022 la empresa PRISMA MEDIO DE PAGO S.A.U. (en adelante, "PRISMA") presentó la contestación de traslado en su versión no confidencial.

104. Sostuvo que PRISMA no tiene injerencia en el diseño, formulación o implementación de los programas implementados por las marcas de tarjetas de crédito.

105. PRISMA resulta ser solo un adquirente local con operaciones limitadas en la República Argentina.

106. Toda comunicación librada por PRISMA en virtud del conflicto acaecido entre las marcas de tarjetas de crédito y los facilitadores de pagos la hizo en el contexto del contrato suscripto con las empresas dueñas de las marcas de tarjetas. Sostiene que posee una dependencia económica con respecto a VISA y MASTERCARD, por lo que un incumplimiento del contrato de licencia puede dejarlo fuera del mercado.

107. Agregó que no compite con las denunciadas ni con las empresas dueñas de las marcas. Por lo tanto, cualquier política exclusoria llevada adelante en nada la beneficia. Por otro lado, el supuesto aumento de las tasas, tampoco impacta en sus ingresos.

108. Por último interpuso excepción de falta de legitimación pasiva y solicitó el archivo de las actuaciones.

**g. Explicaciones VISA INC.**

109. El día 21 de febrero de 2023 la empresa VISA INC. contestó el traslado conferido conforme lo establecido en el artículo 38 de la LDC.

110. Adhirió en todos sus términos a la respuesta brindada por VISA.

111. Por su parte, el día 8 de marzo de 2023 VISA INC. opuso falta de legitimación pasiva.

**IV. HECHOS SOBREVINIENTES A LA DENUNCIA**

112. VISA informó que no implementaría el programa EMLP mientras que MASTERCARD estaría poniendo en vigencia el programa PIFO.

113. En el caso de VISA, sostuvo que los aspectos regulatorios de nuestro país impedían el funcionamiento del sistema. Sin embargo, estableció un plan de transición para permitir que

los adquirentes y los facilitadores de pago regularicen las operaciones transfronterizas y cumplan con la regla de territorialidad establecida en el contrato de licencia (aquella regla que establece que los adquirentes solo pueden procesar pagos de comercios que se encuentran en su mismo país, ya sea de manera directa o a través de facilitadores de pagos). De esta forma, VISA sostiene que los adquirentes deben acordar con los facilitadores de pago en las jurisdicciones correspondientes a los comercios donde se lleva a cabo la operación y en caso de resultar necesario, los adquirentes y los facilitadores podrán requerir una licencia de adquirencia en las jurisdicciones de los comercios involucrados, bajo condición que cumplan con los requisitos normativos.

114. El plazo de vencimiento del período de transición sería el día 16 de septiembre de 2023.

115. El día 23 de mayo de 2023 DLOCAL informó que las empresas adquirentes notificaron que VISA prohibiría las operaciones cross-borders a partir del día 16 de septiembre de 2023. Sostuvo que no podría procesar como operaciones domésticas las transacciones de establecimientos afiliados que se encuentran fuera de Argentina. Sostuvo además que de no cumplir con la obligación impuesta, podría llegar a sufrir la imposición de multas que ascienden a U\$S 50.000 mensuales. En el marco de tales hechos, solicitó nuevamente el dictado de una medida de tutela anticipada de acuerdo a lo previsto en el artículo 44 de la LDC.

116. Por su parte, el día 26 de junio de 2023 la firma PAYU informó hechos similares a los presentados por DLOCAL acerca de las condiciones impuestas por VISA y la prohibición de operaciones transnacionales. Solicitó también el dictado de una medida de tutela anticipada.

117. El día 28 de junio de 2023 fue la empresa PPRO quien se presentó e informó idénticos hechos a los mencionados previamente, y solicitó también el dictado de la medida de tutela anticipada en los términos del artículo 44 de la LDC.

118. A su vez, los días 25 y 28 de agosto de 2023 las empresas DLOCAL y PAYU respectivamente informaron que la firma PRISMA (o su controlada PAYWAY) los notificó que a partir del día 16 de septiembre de 2023 no operaría más transacciones cross-border o transnacionales llevadas adelante por las empresas facilitadoras de pagos.

119. Por su parte, el día 1 de septiembre de 2023 la firma VISA se presentó y manifestó una serie de hechos para que esta CNDC los tenga presente a lo largo de su análisis. El primero de ellos tiene relación a una causa penal iniciada contra DLOCAL, que tramita ante el Tribunal Criminal y Correccional Federal N.º 9 en virtud de una posible defraudación contra la administración pública. VISA sostiene que ya había advertido sobre la posibilidad de este tipo de delito por parte de los facilitadores de pagos.

120. El segundo de los hechos enunciado por VISA refiere a que nunca implementó el programa EMLP, por lo que toda referencia hecha por las empresas denunciadas resulta abstracta.

121. En tercer lugar explicó que el plan de transición implementado no es otra cosa que el cumplimiento de las reglas contractuales de VISA, las cuales existen desde hace mucho tiempo, por lo que no puede nunca resultar ser un hecho nuevo, tal como lo enuncian las denunciadas. A su vez, el contrato de la marca no resulta ser anticompetitivo, sino que lo que busca, entre otras cosas, es visibilizar al destinatario final de las operaciones transfronterizas para evitar los problemas que al día de la fecha se estarían investigando en la justicia penal.

122. En cuarto lugar, realizó una comparación del esquema de tasas que se pagan por las transacciones consideradas transfronterizas irregulares y las que se deben pagar de acuerdo a las cláusulas del contrato de la marca.

123. Si bien los números aportados resultan ser confidenciales, se puede mencionar que la tasa que se paga en los casos que debe cumplirse la regla de territorialidad de VISA es mayor a la abonada actualmente por las transacciones llevadas adelante por los facilitadores de pagos. De acuerdo a lo enunciado por VISA, esa diferencia en las tasas no será absorbida por el consumidor final, sino que será soportada por el comercio extranjero. Sobre este aspecto en particular dice: “las tarifas que percibe Visa en ambas operaciones no tienen impacto en el precio pagado por el tarjetahabiente, ya que el mismo no varía en ambos supuestos”.

124. Por último, resumió el estado en que se encuentra el período de transición y solicitó el archivo de las actuaciones por no ser un problema de defensa de la competencia los hechos planteados por las DENUNCIANTES.

125. En atención a que el plazo establecido por la empresa VISA se encuentra pronto a suceder, esta CNDC entiende necesario el análisis de las medidas solicitadas.

#### **V. DENUNCIA DE EBANX S.A.**

126. El día 6 de septiembre de 2023, la empresa EBANX S.A. (en adelante, “EBANX”) presentó ante esta CNDC una denuncia contra las empresas VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION INC. y VISA INTERNATIONAL ARGENTINA S.R.L. por abuso de posición dominante de conformidad con los artículos 1 y 3 de la LDC.

127. Sostuvo que VISA: (i) en un primer momento, dispuso la adhesión obligatoria de EBANX al Programa EMLP, el que implicaba la imposición a EBANX de nuevos, injustificados y abusivos cargos sumamente onerosos para permitirle seguir operando en el mercado de servicios de pago electrónico para transacciones internacionales; y (ii) finalmente,

como advirtió que no tuvo oposición regulatoria, decidió subir la apuesta y no implementó el EMLP, sino que directamente determinó prohibir a EBANX, a partir del 15 de septiembre de 2023, procesar transacciones originadas en comercios localizados fuera de Argentina.

128. Argumentó que VISA abusa de su posición dominante al excluir a EBANX y al resto de los competidores del mercado de servicios de pagos electrónicos para transacciones internacionales. Específicamente la empresa dice lo siguiente: “el único propósito de VISA es eliminar la competencia en el mercado y expandir su sistema cross-border, abusando de su posición de dominio en el mercado de servicios de red”

129. EBANX mencionó que ha registrado un crecimiento exponencial en el procesamiento de transacciones internacionales, en desmedro de VISA: “El único fin y efecto de la conducta de VISA es restringir el acceso a su plataforma local, que es dominante en Argentina y por eso esencial para los agentes de recaudo. De esta manera, VISA busca impedir que los agentes de recaudo compitan con su propia plataforma de transacciones internacionales, es decir, el sistema que VISA denomina “cross-border”. Como resultado de la abusiva prohibición que VISA procura imponer a partir del 15 de septiembre, las transacciones internacionales deberán forzosamente operar bajo el modelo de pagos “cross-border” operado a través de la plataforma internacional de VISA, cuyas comisiones resultan mucho más altas que las cobradas por los agentes de recaudo (por lo que VISA recaudará mayores ingresos)”

130. Al igual que el resto de las denunciadas en las presentes actuaciones, EBANX sostiene que VISA posee posición de dominio, abusa de ella al imponer las cláusulas territoriales, y afecta el interés económico general.

131. En virtud de la denuncia presentada, se dio inicio al expediente EX-2023-105245726- - APN-DGD#MDP (COND 1838) caratulado “EBANX S.A. S/ INFRACCION LEY 27.442”

132. El día 11 de septiembre de 2023 la empresa ratificó la denuncia incoada.

133. El día 19 de septiembre de 2023 la empresa DLOCAL informó que, a partir del 16 de septiembre, VISA y FISERV han comenzado a rechazar las transacciones que los consumidores realizan con sus tarjetas de débito y/ crédito para abonar servicios transfronterizos.

134. El día 3 de octubre de 2023, mediante Disposición DISFC-2023-75-APN-CNDC#MEC, esta CNDC dispuso la acumulación del expediente citado previamente, a las presentes actuaciones, por entender que el objeto de análisis era idéntico al denunciado por el resto de las empresas facilitadoras de pagos.

## **VI. ESTRUCTURA DEL MERCADO DE MEDIOS DE PAGOS ELECTRÓNICOS**

### a. Clasificación del sistema de pagos electrónicos

135. Los sistemas de pagos pueden clasificarse: (i) según la tecnología utilizada en “pago no electrónico”, que incluye los pagos en efectivo y con cheques; y “pago electrónico”, que incluye el uso de tarjetas de crédito y débito, y otras modalidades electrónicas de pago (transferencias bancarias, débitos bancarios, billeteras electrónicas, pagos móviles, monedas digitales, etc.); y (ii) según la presencialidad en “pagos presenciales” y “pagos no presenciales, dependiendo si el pagador está físicamente ante la contraparte de la transacción. Ambas clasificaciones pueden combinarse como puede verse a continuación.

**Tabla N.º 1: Clasificación de medios de pago**

	Medio de pago físico	Medio de pago electrónico
Presencial	Efectivo /cheque	Tarjeta de débito / crédito
No presencial	Cheque (por correo o mensajería)	Tarjeta de débito / crédito
		Transferencias
		Otros (pagos móviles, billeteras virtuales, criptomonedas, etc.)

**Fuente: CNDC**

136. El sistema nacional de pagos (SNP) procesó durante 2022 casi 9 mil millones de transacciones minoristas (se incluyen transacciones de los instrumentos transferencias de fondos, cheques, tarjetas de crédito, tarjetas de débito, tarjetas prepagas, débitos directos, débitos inmediatos, extracciones en cajeros y extracciones extrabancarias), en promedio casi 25 millones de operaciones diarias. Estos datos suponen un alza del 44,8 %

137. El 86,4 % de esas operaciones minoristas se realizó a través de los medios electrónicos de pago (dentro de los medios electrónicos de pago se incluyen transferencias de fondos, débitos directos, débitos inmediatos, tarjetas de débito, tarjetas de crédito, tarjetas prepagas y ECHEQ).

138. Las tarjetas de débito son el segundo instrumento de pago más utilizado, con el 23,1 % de participación sobre el total de pagos minoristas.

139. Los pagos con tarjetas de crédito representan el 13,3 % del total de transacciones en 2022.

140. Según el informe estadístico publicado por el Statista Research Department<sup>12</sup>, durante el

2021, el método de pago más usado por los compradores en línea en la República Argentina fue la tarjeta de crédito. De acuerdo con esta fuente, el 76% de los usuarios de este servicio eligieron pagar sus compras online con una tarjeta de crédito, mientras que el 7% lo hicieron mediante tarjetas de débito.

## **b. La economía de un sistema de pagos electrónicos**

141. El mercado de medios de pago electrónico se encuadra dentro de lo que la literatura económica define como un mercado bilateral o mercado de dos lados<sup>13</sup>. Esto significa que existe una vinculación entre el número de usuarios en un lado del mercado (los tarjetahabientes) y el número de participantes del otro lado del mercado (los comercios).

142. Un sistema de pagos por tarjeta no solo sirve a dos grupos de clientes, sino que tiene una demanda conjunta en el sentido de que provee el servicio solo si tarjetahabientes y comercios están de acuerdo en usar el sistema de pagos por tarjeta para realizar una transacción.

143. El mercado involucra varios actores, tecnologías y cargos por servicios. En esta actividad, que congrega a emisores de medios de pago electrónicos y a clientes, existen actividades intermedias que permiten la concreción de las transacciones. Estas incluyen:

(i) Servicios bancarios. Dentro de estos encontramos las cajas de ahorro, cuentas corrientes, custodia de valores, etc., que constituyen el origen de los fondos que financian finalmente las transacciones que se realizan por medios electrónicos de cualquier tipo.

(ii) Redes de tarjetas de pago. Actualmente existen seis redes principales de tarjetas en la República Argentina: Visa, MasterCard, Credencial, Cabal, Diners y American Express.

(iii) Procesamiento de autorizaciones de pagos realizados por medios electrónicos.

(iv) Adquirencia. Actividad mediante la cual las empresas que prestan el servicio (adquirentes) adhieren comercios (físicos y virtuales) al sistema de pago electrónico. Para ser adquirente se requiere un contrato de licencia de adquirencia con la marca de la tarjeta de crédito que autoriza ese rol. En el caso de América Latina, las marcas de tarjetas globales (Visa y MasterCard) requieren que los adquirentes sean (i) entidades financieras, (ii) que sus accionistas sean entidades financieras, o (iii) que sean entidades no financieras supervisadas por el Banco Central.

(v) Agregación o Facilitación de pagos. Los "Facilitadores de Pago", "Agregadores" o "Agrupadores", son empresas que cuentan con plataformas o sistemas que procesan pagos y los ofrecen a los comercios para las ventas online<sup>14</sup>. Para funcionar como tal, el facilitador debe firmar un contrato con un adquirente. Las marcas de tarjetas promueven la firma de estos

contratos que reconocen el carácter particular de los agregadores<sup>15</sup>.

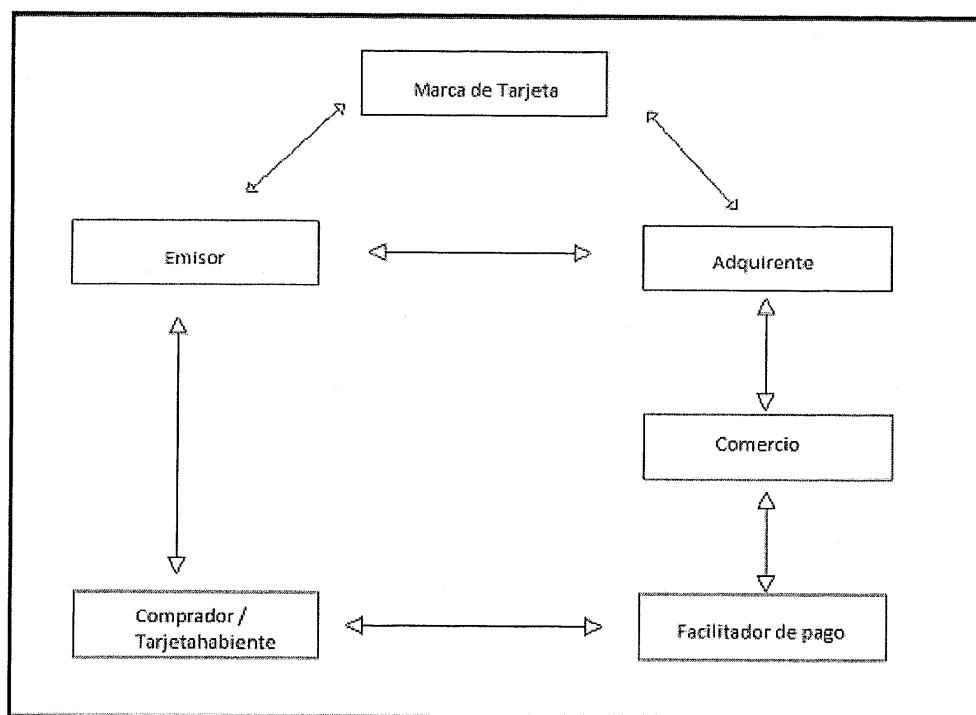
(vi) Provisión de sistemas y terminales para el procesamiento de pago off line (POS).

(vii) Gateways. Provisión de soluciones para la entrega y recepción de los pagos que acceden y son devueltos por los sistemas de autorización de pagos. Proveen el mismo servicio que una terminal de pago físico, pero en el comercio online.

(viii) Comercios o puntos de venta (físicos y virtuales). También se los denomina "Establecimientos Adheridos" o "Comercios Adheridos". Para ser un comercio que opera con una marca de tarjetas de crédito, se requiere firmar un contrato con el adquirente autorizado por dicha marca o con un facilitador de pago.

144. A continuación, se esquematiza el funcionamiento del mercado de pagos electrónicos.

**Gráfico N.º 1: Esquema de funcionamiento del mercado de pagos electrónicos de acuerdo al análisis del presente caso**



**Fuente: CNDC**

145. El propietario de la marca otorga licencias para emitir tarjetas y para adquirir comercios o facilitadores de pagos que actúan en nombre y representación de comercios. Por estas

licencias, los licenciarios pagan una tarifa. Cuando un tarjetahabiente hace una compra con tarjeta a un comercio, el pago lo realiza a través del emisor de su tarjeta. El tarjetahabiente paga al emisor el precio del producto más un cargo que el emisor le cobra por la tenencia o el uso (o ambas) de la tarjeta. El emisor transfiere el pago al adquirente, previo descuento de la tasa de intercambio. Finalmente, el adquirente transfiere el pago al comercio o a un facilitador de pagos, previo descuento de la tasa de descuento o arancel.

146. La literatura sobre los mercados bilaterales argumenta que en estos existen externalidades de red en el sentido de que un mayor número de tarjetahabientes hace que el sistema sea más valioso para los comercios y la existencia de más comercios que acepten las tarjetas hace que sea más valioso para los tarjetahabientes tener esas tarjetas<sup>16</sup>. Esto es lo que se conoce como una externalidad de red indirecta. Consecuentemente, a mayor cantidad de interesados en disponer de tarjetas de crédito como forma de pago, mayor será el interés de participar del mercado de bancos emisores.

147. Lo mismo sucede en el caso de los medios de pago electrónico alternativos, en el sentido que solo representan otras formas de interactuar con el sistema de pago, diferentes a las tradicionales por parte del cliente final. En este sentido, cuanto mayor sea la cantidad de comercios adheridos y mayor la cantidad de usuarios finales que acceden a los medios de pago electrónico, mayor valor tendrá la solución de pago considerada, lo que lleva a un aumento del volumen de negocios de toda la cadena de valor del sector.

149. En cualquier operación de pago electrónico se requiere de la concurrencia de distintos actores, cada uno con un rol distinguible. Para ello, el cliente del comercio (tarjetahabiente) ha tenido que establecer una relación con un emisor que le ha dado la tarjeta y le cobra por usarla. Los bancos emisores ofrecen a sus clientes tarjetas por las que cobran ciertos cargos (entre los que se incluyen comisiones, intereses sobre saldos no pagados, etc.), así como también dan a los clientes estados de cuenta, reciben pagos de sus saldos y proveen servicios de atención al cliente.

150. Por otro lado, el comercio que acepta el pago con tarjeta tiene que tener una relación con una institución adquirente que hace posible la conexión al sistema y la administración de los fondos involucrados y le cobra por ello, como en el caso de las presentes actuaciones, el comercio decide contratar a una empresa que oficie de cobrador, quien contrata con un adquirente para poder operar sobre la red de tarjeta de crédito.

151. Tanto los emisores como los adquirentes deben obtener una licencia de la marca de la tarjeta para poder cumplir esos roles. Algunas licencias son otorgadas directamente por el propietario de la marca, mientras que otras son otorgadas por otros licenciarios autorizados para tal fin.



152. Para su funcionamiento, el sistema también requiere de otro actor que brinda la conectividad y las soluciones tecnológicas del sistema de crédito o débito, el denominado "Procesador". El procesador del sistema de pagos con tarjeta toma la transacción generada por el tarjetahabiente en el comercio o la plataforma desde donde se origina y la lleva hasta donde debe ser autorizada por la marca de la tarjeta de crédito (Visa, MasterCard, etc.) y luego hasta el banco emisor para poder completar la transacción. Para brindar esos servicios cuando la compra es presencial, los adquirentes instalan terminales en los puntos de venta (POS), transfieren solicitudes de autorización a la marca de la tarjeta de crédito y a los bancos emisores y reciben autorizaciones, rechazos, etc. Cuando la transacción no es presencial, es la propia plataforma quien oficia de terminal.

### **c. El sistema de pagos electrónicos en la República Argentina**

153. De acuerdo con lo informado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), en abril de 2023 existían 77 entidades financieras en el país, de las cuales 63 eran bancos. Tomando como base el monto total de depósitos, el banco más grande es el Banco de la Nación Argentina, que agrupa el 27% del total de depósitos en el sistema bancario, mientras que los 10 bancos más grandes concentran el 76% de los depósitos<sup>17</sup>.

154. Los bancos actúan como emisores de tarjetas de pago, que constituyen el principal medio de pago electrónico en la República Argentina. Dentro de los medios electrónicos de pago, los más tradicionales son las tarjetas de débito y crédito. A diciembre de 2021, había 60.138.023 de tarjetas de débito y 36.679.776 tarjetas de crédito emitidas<sup>18</sup>.

155. Es importante destacar que existen seis redes principales de tarjetas de crédito en el país, a saber: Visa, MasterCard, Credencial, Cabal, Diners y American Express. Además, hay otras marcas de tarjetas de crédito a nivel regional o municipal, algunas de las cuales son propiedad de las entidades bancarias (por ejemplo, Tarjeta Naranja) y algunas redes que funcionan como sistemas cerrados y son propiedad de algunos comercios.

156. En este sentido, hay más de 50 organizaciones que emiten tarjetas de pago en la República Argentina, que se dividen en 2 grandes grupos: (i) emisores bancarios y (ii) emisores no bancarios. Por una parte, los emisores bancarios trabajan fundamentalmente las licencias de las 3 principales marcas de tarjeta de crédito globales: Visa, MasterCard y Amex, y son los que lideran el mercado en relación con la cantidad de plásticos emitidos y volumen de dinero procesado. Por otra parte, los emisores no bancarios pueden tener un esquema cerrado, o bien, mantener acuerdos con las marcas de tarjetas de crédito globales. Por ejemplo, Cencosud emite la tarjeta Cencosud "clásica", pero también emite tarjetas Cencosud MasterCard. Lo mismo sucede en el caso de Tarjeta Naranja, que es un emisor no bancario, emite la Tarjeta Naranja "clásica", pero también emite tarjetas Naranja+Visa y

Naranja+MasterCard. Otros emisores no bancarios, se mantienen como esquemas cerrados (por ejemplo, Italcred), sin relación con las marcas de tarjeta de crédito globales.

157. El mercado de las tarjetas de crédito está liderado por Visa, que registró en 2015 un 58% de la facturación total con tarjeta de crédito. En segundo lugar, se encuentra MasterCard; en tercer lugar, Amex; en cuarto lugar, Tarjeta Naranja; y a partir de ahí, existen más de 50 marcas con participaciones de mercado pequeñas.

#### **d. Mercados relevantes**

158. Con respecto a los mercados relevantes, se descarta una definición amplia de mercado de medios de pago que incluyera los pagos en efectivo y con cheques.

159. De acuerdo a la denuncia incoada, las transacciones afectadas por la presunta conducta investigada son aquellas que se realizan con comercios situados fuera de la República Argentina, las cuales se deben abonar, en principio con medios de pago electrónico. Por tal motivo corresponde enfocarse en el mercado de medios de pago electrónicos, adoptando la perspectiva de definir el mercado considerando las posibilidades de sustitución del lado de la demanda, desde la percepción del usuario o comprador de acceso a sistemas de pagos electrónicos, y las particularidades de los mercados bilaterales.

160. La jurisprudencia internacional en la industria de pagos electrónicos se concentra fundamentalmente en los mercados de tarjetas de crédito y débito. Sin embargo, se reconoce que se trata de una industria multilateral y que, por lo tanto, resulta apropiado incorporar los aspectos particulares de este tipo de mercado.<sup>19</sup>

161. Un elemento común en la jurisprudencia internacional es la identificación de un mercado de emisión, separado del mercado de adquirencia. Por ejemplo, el Comité de Competencia de Canadá en el caso contra Visa y MasterCard, definió el mercado relevante como el mercado de la adhesión de comercios al sistema de pagos con tarjeta (mercado de adquirentes)<sup>20</sup>. En este caso, también se definieron los mercados de emisión y de plataforma de conexión o soporte de todo sistema de pagos electrónicos (procesadores). Similares definiciones se tomaron en los casos Visa / Morgan Stanley y en la investigación de la Comisión europea contra Groupement des Cartes Bancaires.<sup>21</sup>

162. De manera similar, en los casos de MasterCard Visa Europa, la Comisión Europea también definió un mercado aguas arriba o "mercado de servicios de red" donde se da la competencia entre sistemas para asociar bancos a sus plataformas; y, un mercado aguas abajo que contenía dos mercados relevantes: el de emisión, y el de adquirentes<sup>22</sup>.

163. En el Reino Unido, la Office of Fair Trading definió un mercado para la adquirencia y un

mercado para la emisión, definiendo además un mercado para los servicios entre adquirentes y emisores el que llamó “mercado mayorista”<sup>23</sup>.

164. Finalmente, el Banco Central de Brasil también reconoce la existencia de un mercado de emisión distinguible de un mercado de adhesión<sup>24</sup>.

165. Basados en esta experiencia internacional, detectamos que un sistema de pagos electrónicos está constituido por una conjunción de actividades vinculadas o relacionadas, entre ellas: (i) el mercado de marcas y redes de tarjeta; (ii) el mercado de la emisión; (iii) el mercado de la adquirencia; (iv) el mercado de procesamiento; (v) el mercado de provisión de terminales; (vi) el mercado de facilitadores de pagos, etc.

166. En esta instancia preliminar, a primera vista, corresponde circunscribirse a los mercados que se describen a continuación.

#### **e. Mercado de marcas y redes de tarjeta**

167. La marca es un signo distintivo que permite diferenciar productos o servicios que son propiedad de una persona o empresa del de otros agentes que participan del mismo u otro mercado.

168. Las denominadas “marcas de tarjetas”, “marcas”, “proveedores de red” o “redes de tarjeta” son entidades que administran servicios de red y que fijan los estándares operacionales y comerciales para el funcionamiento de su esquema de pagos con tarjeta, otorgando licencias para la emisión y adquirencia de tarjetas con su marca.

169. La oferta de marcas de tarjeta está en cabeza de actores nacionales (por ejemplo, Cencosud, Coto, etc.) e internacionales (por ejemplo, Visa, MasterCard y American Express), mientras que por el lado de la demanda están, por una parte, los agentes interesados en emitir tarjetas de esas marcas y, por otra, actores interesados en realizar la adquirencia de esa marca o la adhesión de los comercios al sistema o red de dichas marcas.

170. En este sentido, cabe destacar que tanto para ingresar al mercado de la emisión como al mercado de la adquirencia hace falta que los titulares de las marcas de tarjeta otorguen una licencia para la emisión y otra para la adquirencia, quedando sometidos a una relación contractual y a las reglas establecidas al efecto por los licenciantes (las denominadas “reglas de las marcas”).

171. Como se explicó, los titulares de las marcas de tarjeta cobran una tarifa a los emisores de tarjetas de su marca y también a los adquirentes que participan de su red. “Costos de marca” es otra forma en la que se denomina a la tarifa que cobran las marcas de tarjetas a los adquirentes

por cada transacción realizada con una tarjeta perteneciente a su red. Esta tarifa incluye cobros por membresía, servicios prestados a los adquirentes, entre otros. De acuerdo al tipo de transacción que se realice, la tarifa varía. Para las transacciones locales, donde todos los operadores se encuentran en Argentina, el costo de la tarifa se encuentra regulado por el BCRA. Para las transacciones consideradas cross-border, no existe regulación por parte del BCRA.

#### **f. Mercado de adquirencia**

172. La emisión de medios de pago electrónico (sean tarjetas o cualquier otro) no resultaría una actividad viable sin la existencia de puntos de venta en donde los usuarios puedan pagar sus transacciones por estos medios. Por lo tanto, los emisores de tarjetas requieren el desarrollo de estrategias comerciales que incentiven la adhesión de comercios al sistema de pagos electrónicos.

173. Esta tarea se desarrolla en el mercado de adhesión o adquirencia. En este mercado se denominan "adquirentes" a las empresas que llevan a cabo la actividad de adhesión o adquirencia de comercios minoristas a los medios de pagos electrónicos. El adquirente es quien vincula el comercio con el medio de pago prestándole adicionalmente servicios bancarios (si el adquirente y el banco coinciden), haciendo de nexo con los bancos. El adquirente, además, es responsable, por sí o por terceros, de pagarle al comerciante.

174. En otras palabras, los adquirentes son aquellas entidades que ejercen una actividad eminentemente comercial, consistente en incorporar al comercio a una red de tarjetas mediante la oferta de medios tecnológicos y de servicios necesarios para utilizarlas como medio de pago, cobrando como contraprestación una o más comisiones.

175. En la República Argentina resulta una práctica común que el adquirente no solo desarrolle la tarea comercial de incentivar la adhesión, sino que también provea los medios técnicos (redes, plataformas o gateways) por sí o por terceros para procesar las transacciones. Por sus servicios el adquirente cobra al comercio un arancel que internacionalmente se conoce como tasa de descuento al comercio (en inglés, merchant discount fee).

176. Actualmente, los principales adquirentes de las marcas de tarjetas Visa y MasterCard son PRISMA y FISERV. En este segmento también han aparecido competidores internacionales como GETNET, una empresa brasileña que fue comprada por el GRUPO SANTANDER y es el tercer adquirente en América latina; y WORLDPAY, una Fintech que procesa millones de transacciones en 146 países, cuyo foco está en las soluciones para el comercio electrónico.

177. Gracias a los avances tecnológicos y el desarrollo del comercio electrónico, también han

surgido firmas que adhieren comercios a través de sistemas avanzados basados, fundamentalmente en Internet. En este sentido, cabe destacar que en el mercado también existen los denominados “subadquirentes”, “agregadores”, “agrupadores” o “facilitadores de pago”, es decir, entidades que mediante un contrato con un adquirente prestan servicios de adquirencia al comercio, pero que no disponen de una licencia de adquirencia ni de una red de procesamiento propia, razón por la cual deben contratar estos servicios con un adquirente. El líder a nivel local es MERCADO PAGO junto con otras empresas como PAYU, DLOCAL, PPRO y TODO PAGO.

178. El modelo de agencia se encuentra en el corazón del funcionamiento de los facilitadores de pago, pues es quien recibe fondos como agente del comerciante. Por lo tanto, cuando el facilitador de pago recibe fondos de los clientes finales, esos fondos se consideran que han sido recibidos por el comerciante, a pesar de que el facilitador de pago los entregue en un momento posterior. Estas funciones las cumple a través de un adquirente para poder procesar cargos a tarjetas de crédito (o si los hubiera en otros medios de pago) desde el sitio web donde se realiza la compra.

179. Por ello, es crucial contar con una cuenta especial proporcionada por el banco y designada para recibir dinero de las liquidaciones de las ventas de comercio electrónico y desde la cual se transfieren los fondos a la cuenta bancaria del comercio final. En el caso de nuestro país, el facilitador de pago se debe interconectar con las plataformas de procesamiento de los adquirentes.

180. Sobre el particular es importante tener en cuenta que las reglas que rigen la relación contractual entre las marcas de tarjeta y los adquirentes impactan en la relación contractual de los adquirentes con los facilitadores de pago, pues estos últimos deben cumplir con las obligaciones impuestas por las marcas de tarjeta a los adquirentes.

#### **g. Mercado de procesamiento**

181. Cualquier transacción electrónica, independientemente de quien la procese, necesita para su concreción acceso a los fondos propiedad del comprador, aquellos que están depositados en sus cuentas bancarias o, alternativamente, acceso a sus tarjetas de crédito. Así, desde el punto de vista de la sustituibilidad, un adquirente no dispone de alternativas que no sean las entidades procesadoras para poder ofrecer sus servicios dado que no dispone de acceso a esos fondos por medios alternativos.

182. Es común que los adquirentes ofrezcan de manera conjunta los servicios de procesamiento y adquirencia. A estas empresas se las suele denominar adquirentes integrados. Así, para que opere el sistema de pagos con tarjetas, es necesario conectar los dos lados de la

red, esto es, el lado emisor y el lado adquirente. En este sentido, los subadquirentes requieren los servicios de procesamiento adquirente de un tercero para poder afiliarse a comercios.

183. Por este motivo, se identifica un tercer mercado relevante que es el de "mercado de procesamiento de pagos electrónicos".

184. Los "procesadores" son entidades que ofrecen los servicios informáticos que permiten enrutar, autenticar, registrar y eventualmente liquidar las transacciones efectuadas con el medio de pago. En este rol puede distinguirse entre el procesador adquirente, que determina si el POS y el comercio o el facilitador de pago están habilitados para recibir este tipo de pago y envía la información necesaria a la siguiente etapa del procesamiento a través de un switch (propio o de la marca de tarjeta respectiva), y el procesador emisor, que realiza la validación de las credenciales y determina si existen fondos para cubrir los pagos en la institución financiera asociada a la transacción.

## **VII. ANTECEDENTES INTERNACIONALES**

### **h. República de Chile**

185. El día 5 de mayo de 2022, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de la República de Chile concedió una medida cautelar prejudicial solicitada por PAYU CHILE S.A., ordenando a: TRANSBANK S.A., SERVICIOS VISA INTERNACIONAL LTDA. y MASTERCARD INTERNATIONAL INC., continuar proveyendo, en las actuales condiciones, los servicios necesarios para que PAYU CHILE S.A. pueda prestar el servicio de sub-adquierecia transfronteriza. En lo central, el caso chileno guarda estrecha similitud con los hechos denunciados en la República Argentina.

### **i. República de Colombia**

186. El día 27 de julio de 2022, la Superintendencia de Industria y Comercio de República de Colombia, mediante la Resolución N.º 48720, concedió una medida cautelar solicitada por DLOCAL COLOMBIA SAS, ordenando a: VISA COLOMBIA S.A., VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICIES S.A., MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A. y MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA: (i) no imponer cualquier regla, programa o medida, particularmente los Programas EMLP y PIFO, que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo LCA<sup>25</sup> de Colombia; (ii) suspender de manera inmediata cualquier tipo de comunicación, reclamo o amenaza contra las entidades financieras o bancos que ejerzan la actividad de adquierecia en Colombia para evitar que sigan contratando con agentes que ofrecen el modelo LCA en el país; y (iii) ordenar a las denunciadas informar a las entidades financieras y bancos que ejercen actividades en

Colombia sobre las medidas cautelares impuestas. En la cuestión de fondo, el caso colombiano también guarda similitud con los hechos denunciados en la República Argentina.

#### **j. República Dominicana**

187. Por su parte, el día 5 de abril de 2023, la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO- COMPETENCIA) de República Dominicana concedió una medida cautelar solicitada por DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S., ordenando a VISA INTERNATIONAL DOMINICANA, S.A., (i) la prohibición de implementar cualquier regla, programa o medida que restrinja la actividad económica denominada subadquirencia transfronteriza que desarrollan los agregadores de pago del modelo de Agente de Recolección Local en la República Dominicana, tales como dLocal; (ii) suspender de manera inmediata cualquier tipo de comunicación, reclamación, programa, política, práctica o amenaza contra las empresas que ejercen la actividad de adquirencia en el país para evitar que sigan contratando con agregadores de pago transfronterizos o agentes que ofrecen el modelo de Agente de Recolección Local (LCA), tales como dLocal y; (iii) suspender de manera inmediata cualquier tipo de comunicación, reclamación, programa, política, práctica o amenaza, a través de SERVICIOS DIGITALES POPULAR S.A. (AZUL) o de cualquier otra empresa de adquirencia en el país, tendente a desafiliar bienes y servicios o bloquear transacciones realizadas en establecimientos comerciales extranjeros con tarjetas bancarias no presentes, a través de agregadores de pago transfronterizos como dLocal; (iv) continuar proveyendo a SERVICIOS DIGITALES POPULAR S.A. (AZUL) o cualquier otra empresa de adquirencia del país y a DEMERGE REPÚBLICA DOMINICANA, S.A.S., a través de ellas, los servicios necesarios para que dLocal pueda seguir prestando el servicio de subadquirencia transfronteriza a comercios ubicados en localidades extranjeras. Además, la Dirección ordenó el inicio de un procedimiento de investigación en virtud de la existencia de hechos que preliminarmente permiten inferir indicios razonables de la realización de prácticas de abuso de posición dominante por parte de VISA.

#### **k. República del PERÚ**

188. En Perú, en agosto 2022, la Dirección de Promoción de la Competencia de la agencia de competencia, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), llevó a cabo un estudio para identificar potenciales diferencias en los riesgos de las transacciones domésticas y transacciones internacionales, argumentados por las Marcas, y el impacto de los cargos que implican los programas EMLP y PIFO, argumentados por adquirentes y facilitadores de pagos. El reporte recomienda a las Marcas revisar los costos de los programas en negociaciones con los adquirentes y facilitadores de pago y que, en ningún caso, los cargos resulten mayores a los fijados bajo el

mecanismo tradicional de transacción transfronteriza. Asimismo, el día 20 de julio de 2023, la autoridad de competencia de Perú otorgó la medida cautelar a favor de DEMERGE PERÚ S.A.C (empresa que forma parte del grupo DLOCAL, en adelante “DLOCAL PERÚ”), por la que se ordenó a VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION y VISA INTERNATIONAL PERÚ SRL que: “se abstengan de negar, directa, indirectamente a través de terceros, a afiliar y procesar transacciones de comercios no domiciliados en el Perú, incluyendo a los comercios ubicados en el Espacio Económico Europeo; así como de imponer pagos, tarifas o cualquier otra medida que restrinja el acceso a su red de pagos por parte de Demerge Perú S.A.C.”

189. La autoridad peruana entendió que Visa estaba negándose injustificadamente a brindar acceso a su red de pagos para procesar transacciones y/o afiliar comercios no domiciliados en Perú, lo que constituye un presunto abuso de posición dominante de acuerdo a la normativa local.

190. En cuanto a este punto, se concluyó que existían indicios razonables de que la presunta conducta de abuso de posición dominante atribuida a Visa podría generar un efecto exclusorio a los competidores directos e indirectos de Visa, como DLOCAL PERÚ, así como una afectación a los tarjetahabientes peruanos, afectando el bienestar de los consumidores

#### **VIII. MEDIDA DEL ARTÍCULO 44 DE LA LEY N.º 27.442**

191. El artículo 44 de la Ley N.º 27.442 prevé que: “En cualquier estado del procedimiento, el Tribunal de Defensa de la Competencia podrá imponer el cumplimiento de condiciones que establezca u ordenar el cese o la abstención de las conductas previstas en los capítulos I y II, a los fines de evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud, su continuación o agravamiento. Cuando se pudiese causar una grave lesión al régimen de competencia podrá ordenar las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir dicha lesión, y en su caso la remoción de sus efectos (...)”.

192. El artículo 80 de la referida ley, dispone: “Deróguense las leyes 22.262, 25.156 y los artículos 65 al 69 del título IV de la ley 26.993. Elimínense las referencias a la ley 25.156 dispuestas bajo los artículos 45 y 51 de la ley 26.993. No obstante ello, la autoridad de aplicación de dichas normas subsistirá, con todas las facultades y atribuciones, incluso las sancionatorias, que la presente ley otorga a la Autoridad Nacional de la Competencia, y continuará tramitando las causas y trámites que estuvieren abiertos a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley hasta la constitución y puesta en funcionamiento de la Autoridad Nacional de la Competencia. Constituida y puesta en funcionamiento la Autoridad Nacional de la Competencia, las causas continuarán su trámite ante ésta”.



193. Consecuentemente, la SECRETARIA DE COMERCIO, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N.º 27.442, es la autoridad competente para el dictado de las medidas bajo análisis.

194. Del texto del artículo 44 transcripto ut supra, surge palmariamente el carácter tutelar anticipatorio de las medidas que la Autoridad de Aplicación puede adoptar, el que le confiere la potestad de ordenar aquello que, según el caso, sea más apto para evitar o disminuir una lesión al régimen de la competencia, como un modo de hacer efectiva la manda del artículo 42 de la Constitución Nacional de proveer a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados.

195. La misión de la Autoridad de Aplicación, no se materializa únicamente sancionando disuasivamente las conductas anticompetitivas, sino también evitando o disminuyendo, anticipadamente, los daños y el agravamiento o continuidad del daño que dichas conductas puedan provocar al interés económico general, resultando la actividad de prevención propia de la actividad administrativa.

196. Así las cosas, considerando: (i) los hechos y documental dados a conocer por LA CÁMARA; (ii) los hechos denunciados y la documental aportada por las firmas DLOCAL, PPRO, PAYU, e EBANX; (iii) los antecedentes internacionales de investigaciones por potenciales conductas anticompetitivas vinculadas con la sub-adquirencia transfronteriza; (iv) la participación de mercado de las empresas investigadas; y (v) la política implementada por las marcas de tarjetas de crédito en relación a lo que denominan operaciones transfronteriza, cross-borders o similares; esta CNDC entiende que resulta precedente el dictado de una medida de tutela anticipada, por las razones que se exponen a continuación.

#### **I. Verosimilitud en el derecho.**

197. En esta etapa preliminar del procedimiento, esta CNDC considera que los mercados relevantes a considerar se vinculan con: (i) las marcas o redes de tarjetas; (ii) la adquierecia de comercios; y (iii) el procesamiento de pagos.

198. En este sentido, VISA ostentaría posición dominante en los mercados de redes de tarjetas, y estaría en condiciones de determinar la viabilidad económica de las firmas sub-adquierecias que llevan adelante transacciones entre comercios situados en el extranjero y tarjetahabientes locales, en los términos de los artículos 5 y 6, inciso c), de la Ley N.º 27.442.

199. Al respecto, corresponde recordar que la definición rigurosa de los mercados relevantes y la determinación exhaustiva de la posición dominante no se exige en estadios preliminares del procedimiento como el presente. De hecho, como lo ha reconocido recientemente la

jurisprudencia: “(...) en el marco de las medidas preliminares no se exige un examen exhaustivo, acabado y completo de las circunstancias de la relación jurídica involucrada (...)”  
26.

200. En virtud de lo anterior, a primera vista, esta CNDC considera que Visa posee posición dominante en el mercado de redes de tarjetas de crédito, y puede determinar la viabilidad de las empresas aguas arriba o aguas abajo del mercado, por las siguientes razones: (i) en 2021 generó una facturación mundial de aproximadamente USD 24 mil millones; (ii) en 2022, representó el 62% de las ventas considerando tanto el comercio electrónico como los puntos de venta físicos en Argentina; (iii) sus reglas y accionar tienen una preponderancia tal a lo largo de la cadena de pagos que estaría en condiciones de establecer las reglas de juego para todo el mercado en su conjunto. Un ejemplo de esta última suposición es la implementación del programa EMLP y la posterior implementación del programa PIFO de parte de su principal competidor.

**Tabla N.º 2: Participaciones en el mercado de tarjetas en Argentina E-commerce y presencial (2022)**

Marca de tarjeta	Participación de mercado
VISA	62%
MASTERCARD	28%
AMEX	5%
TARJETA NARANJA	3%
OTROS	2%

**Fuente: The Global Payment Report<sup>27</sup>**

202. Tal como fuera dicho a lo largo del expediente, aquellos comercios que no se encuentran instalados en la República Argentina pero que sí ofrecen servicios o bienes en nuestro país gracias a las posibilidades tecnológicas que existen hoy en día, realizan sus cobros de distintas maneras. Una posible forma es contratando un facilitador de pagos en nuestro país, quien por un lado se encarga de realizar el cobro del servicio a la persona que contrata con el comercio extranjero y paga con una tarjeta de crédito y por otro lado, envía la información de la tarjeta de crédito utilizada para el cobro al adquirente, para que procese el pago utilizando la red de la tarjeta de crédito, y luego deposite el dinero en una cuenta del facilitador de pago, para que finalmente, este envíe el dinero al comercio extranjero.

203. De acuerdo a la regulación local, esta forma de operar no se encuentra prohibida. Sí se encuentra regulado el método de envío del dinero. Para esto, el facilitador de pago debe informar al Banco Central el destinatario del pago y debe solicitar los permisos pertinentes para el pago de servicios o bienes en el exterior.

204. El problema presentado en las presentes actuaciones radicaría en que las marcas de tarjeta de crédito suscriben contratos con adquirentes y comercios (no con los facilitadores de pago directamente) donde estarían estableciendo cláusulas de exclusividad territorial.

205. El inciso g) del artículo 3° de la Ley N° 27.442 menciona como posible práctica anticompetitiva a la conducta que consiste en “sujetar la compra o venta a la condición de no usar, adquirir, vender o abastecer bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero”. Esta descripción se corresponde con lo que los precedentes nacionales e internacionales y la literatura especializada en defensa de la competencia denominan condiciones o acuerdos de exclusividad.

206. La exclusividad es una restricción vertical que puede aparecer en contratos celebrados entre proveedores y clientes de un bien o servicio, y tiene como característica principal la existencia de cláusulas por las cuales una de las partes (o ambas) se comprometen a no comerciar con empresas competidoras de la otra parte. Tal como puede observarse, la exclusividad puede producirse “aguas arriba” o “aguas abajo”, ya que es posible que un proveedor les requiera exclusividad a sus clientes y también es posible que un cliente les requiera exclusividad a sus proveedores<sup>28</sup>.

207. En el caso particular, las normas de las marcas de tarjeta datan de hace varias décadas, cuando no existía todavía un comercio global con alcance directo a los consumidores como el que existe hoy. Solo algunos pocos mercados tenían llegada a consumidores que se encontraban fuera de su jurisdicción, como podía ser el mercado de transporte aéreo.

208. En este sentido, las normas contractuales de las marcas de tarjetas de crédito establecen que los adquirentes solo podrán procesar pagos a comercios que se encuentren en su misma jurisdicción. Algunas de las justificaciones aportadas por las marcas, apunta a minimizar riesgos indebidos en la red, ya que se oculta: (i) el verdadero comercio digital no nacional de la transacción, (ii) la ubicación y el rubro de dicho comercio, y (iii) los bienes/servicios vendidos, entre otros<sup>29</sup>.

209. Por su parte VISA sostuvo en su presentación de fecha 13 de abril de 2022 que “De esta forma, si un adquirente (o un facilitador de pago adherido por dicho adquirente) adquiere transacciones Visa de comercios ubicados fuera del territorio argentino sin tener una licencia que habilite al adquirente a tal fin en el país que corresponda, lo estaría realizando en violación

y desconociendo los términos y condiciones del Contrato de Membresía firmado por el adquirente con Visa. En este supuesto, dichos actores estarían compitiendo deslealmente en la Red de Pagos Visa en relación con otros adquirentes y sus facilitadores de pago que sí hubieran observado las disposiciones contractuales acordadas con Visa y limitado su actividad al territorio pactado.”

210. Tal como se puede ver, una posible justificación de tales restricciones puede ser evitar la competencia intra marca, perjudicando entonces así las inversiones que realizan los adquirentes una vez que contratan con VISA. Esto es, VISA garantiza a cada adquirente el procesamiento de los pagos locales, evitando la posibilidad de arbitraje de parte de los comercios, quienes tienen incentivos a contratar con adquirentes que se encuentren, por ejemplo, en jurisdicciones más favorables en términos fiscales.

211. En la misma presentación, VISA sostiene que la aplicación de las reglas de territorialidad a todos los participantes tiene los siguientes beneficios:

(xii) permite que tanto los emisores como los adquirentes Visa operen bajo su jurisdicción para proporcionar el valor de la Red de Pagos Visa, tanto a los consumidores como a los comercios en el territorio, protegiendo y promoviendo la expansión de los negocios locales,

(xiii) permite la uniformidad, certidumbre, y objetividad en el tratamiento de los distintos actores de la Red de Pagos Visa promoviendo la competencia justa y equitativa entre los participantes dentro de cada territorio;

(xiv) protege al ecosistema de la Red de Pagos Visa de riesgos asociados que podrían incrementarse sin la debida implementación de medidas de control dentro de cada territorio;

(xv) incentiva el cumplimiento de las leyes y regulaciones locales por parte de emisores, adquirentes y sus facilitadores de pago bajo un ecosistema seguro. Sólo por citar algunos ejemplos, los Contratos de Membresía establecen la obligación de los participantes de la Red de Pagos Visa de cumplir con las leyes y regulaciones que le fueran aplicables dentro del territorio de la licencia, incluyendo pero no limitándose al cumplimiento de normas de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, protección de datos y privacidad, leyes de tarjetas de crédito y de protección al consumidor, normativas cambiarias aplicables en dichas jurisdicciones, entre otras.

212. Por su parte, las tarifas que las empresas de tarjetas de crédito o débito cobran por cada una de sus transacciones varían de acuerdo al origen y destino de la operación. Si la operación es considerada nacional, es decir, si el comercio que presta el bien o servicio se encuentra en la misma jurisdicción que el consumidor o tarjetahabiente, la tasa se encuentra regulada por el

Banco Central y asciende al 1,8% del valor de la transacción si el pago es con tarjeta de crédito y 0,8% del valor de la transacción si el pago es con tarjeta de débito.

214. Cabe señalar que el programa EMLP tiene aumentos que van desde el 208% al 406% para las transacciones con tarjetas de crédito y 496% a 913% para el caso de tarjetas de débito.

215. La existencia de rangos se debe a que varía la tarifa de acuerdo con el monto de la operación.

216. Cabe aclarar que si bien el programa EMLP de VISA no estaría operando, en todo momento la empresa sostuvo que las tarifas de dicho programa no variaban con respecto a las tarifas que se cobran por transacciones transfronterizas de acuerdo a los contratos vigentes.

217. Por lo tanto, la diferenciación entre operaciones nacionales y transfronterizas reporta un beneficio a las firmas intervinientes (dueñas de las marcas, emisores, y adquirentes) aumentando los costos de los comercios y en definitiva, de los consumidores.

218. Debemos tener presente que VISA no ha demostrado, al momento del presente dictamen, que no existen aumentos de tarifas entre lo que cobran por las transacciones nacionales y las transfronterizas, como si fuera declarado por las firmas denunciadas.

219. Por otro lado, la aplicación de las cláusulas de territorialidad puede estar permitiendo una práctica discriminatoria de precios de acuerdo a lo previsto en el artículo 3, inc. h) de la LDC: "(...) Imponer condiciones discriminatorias para la adquisición o enajenación de bienes o servicios sin razones fundadas en los usos y costumbres comerciales).

220. En el caso de autos, las facilitadoras de pago, para poder ofrecer un servicio competitivo en el mercado, necesitan acceder a cada una de las redes de las empresas de tarjetas de crédito a través de los adquirentes. La obstaculización y/o discriminación de las condiciones de acceso a la misma y/o cualquier abuso de la posición dominante que las mismas ejerzan, genera un perjuicio al interés económico general e impide una competencia efectiva en el mercado.

221. La discriminación de precios es una conducta cuyo objetivo radica en la transferencia de recursos o valor desde los consumidores hacia las empresas con poder de mercado.

222. En este sentido, una práctica discriminatoria de precio supone que una empresa con poder de mercado tiene la posibilidad de cobrar distintos precios a sus clientes por el mismo bien o servicio que ofrece en el mercado. La diferencia en los precios que se cobren estará ligada, entre otras cosas, a la elasticidad en la demanda que tengan cada uno de los clientes o consumidores del bien o servicio en cuestión. En el caso de autos, esta CNDC tiene presente que los posibles aumentos en las tasas que cobran las empresas de tarjeta de crédito, en

términos relativos, repercuten marginalmente en los costos totales de la transacción. Sin embargo, en el caudal de operaciones llevadas a cabo, pueden llegar a ser un perjuicio importante para todos los mercados involucrados incluyendo a los consumidores finales.

223. Desde la sanción de la Ley N.º 22.262 se califica a la discriminación de precios como “una distorsión indeseable en la estructura de los mercados”<sup>30</sup>.

224. La discriminación supone que los precios no reflejan adecuadamente los costos involucrados en la oferta de servicios. A su vez, la discriminación permite instrumentar maniobras anticompetitivas de mayores dimensiones e importancia, al obstaculizar las operaciones de las partes que son víctimas de condiciones diferenciales perjudiciales<sup>31</sup>.

225. Los autores Cabanellas y Serebrinsky sostienen que la discriminación de precios también produce distorsión en el vector de precios obligando a las empresas que sufren tal conducta a trasladar el incremento en los costos a sus propios clientes.<sup>32</sup>

226. Una condición necesaria para que pueda perfeccionarse este tipo de conducta es la imposibilidad, de parte de la demanda, de poder arbitrar entre distintos oferentes. Desde el punto de vista de los comercios, las cláusulas de territorialidad impiden, en principio, el arbitraje. La modalidad de contratación de los adquirentes, quienes sí suscriben contratos con las marcas de tarjetas de crédito y quienes obligan a seguir las reglas de las marcas a los facilitadores de pagos locales, impediría todo tipo de arbitraje a favor de la obtención de menores precios. Es decir, los comercios no tienen la posibilidad de elegir adquirentes que ofrezcan menores tarifas por los servicios. Sólo pueden contratar con los adquirentes que se encuentran en la misma ubicación que los comercios, transformando en transnacionales a todas las operaciones que realiza un consumidor argentino.

227. Adicionalmente, una práctica discriminatoria podrá implementarse si los costos de identificar a las distintas clases de demandantes o clientes son bajos o menores a los beneficios que se obtienen a partir de su implementación<sup>33</sup>. En el presente caso, el costo de diferenciación incluye, en principio, solamente a la información sobre la nacionalidad o lugar de operación del comercio. No tiene en cuenta, el lugar donde se perfecciona el consumo.

228. La discriminación debe tratarse sobre bienes o servicios que posean el mismo costo de producción y la misma calidad, sino de otra manera existía una justificación en la diferenciación. En autos, las marcas de tarjetas de crédito sostienen que en las transacciones internacionales se realizan procesos de mayor análisis para prever problemas de lavado, fraude, o similares. Pero no logran demostrar, en este estadio de las actuaciones, si esos procesos para las transacciones locales no se realizan porque se relajan las verificaciones que deben realizar o porque la regulación local es más laxa que la internacional. Desde el punto de

vista de la investigación llevada adelante, no parece, prima facie, ser este el caso.

#### **m. Potenciales problemas de competencia. Peligro en la demora**

229. Considerando: (i) los antecedentes internacionales vinculados con la fijación de tasas de intercambio internacionales por parte de las marcas Visa y MasterCard, así como las conductas que se les atribuyen en relación con la limitación de operaciones transfronterizas, en perjuicio de competidores y consumidores locales; (ii) la posición dominante que, prima facie, puede atribuírsele a VISA en los mercados de redes de tarjeta, adquirencia y procesamiento; y (iii) la supuesta implementación de políticas que impiden a las empresas facilitadoras de pagos que operan en Argentina cobrar a los tarjetahabientes por servicios o bienes adquiridos en el exterior; esta CNDC entiende que en la República Argentina podrían configurarse los potenciales problemas de competencia que se describen a continuación. Debe tenerse presente que de acuerdo a las diversas presentaciones realizadas por las denunciantes, a partir del día 16 de septiembre de 2023, VISA ha impedido llevar adelante toda transacción que considera transfronteriza procesada por los facilitadores de pagos.

230. En caso de cortarse definitivamente las operaciones de los facilitadores de pagos, los principales perjudicados podrían ser los consumidores argentinos que no podrán adquirir servicios o bienes de comercios extranjeros, y en muchos casos recién se enterarían una vez rechazado el acceso al servicio en cuestión.

231. Por su parte, debemos tener presente que algunos de estos usuarios nacionales no poseen tarjetas de créditos que puedan operar en el extranjero, por lo que quedarían fuera del mercado.

232. Queda todavía por analizar en profundidad el posible traslado de los mayores costos a los consumidores finales, cuestión que de suceder, implicaría altos costos para revertir los efectos de la política adoptada por las marcas de tarjetas de crédito.

#### **n. Abuso de posición dominante explotativo**

233. A criterio de esta CNDC, resulta verosímil la existencia de un posible abuso de posición dominante explotativo en base a un comportamiento discriminatorio por parte de la firma VISA, bajo la amenaza de negar el acceso a la red propia, más precisamente, por la verificación preliminar de: (i) un aumento excesivo e injustificado de tarifas para transacciones transfronterizas, mediante la aplicación de las cláusulas previstas en el contrato de la marca; (ii) una discriminación entre adquirentes locales y extranjeros que permite la aplicación de tasas que no se encuentran reguladas por el Banco Central, (iii) una coacción para la aceptación de condiciones comerciales desfavorables para el interés económico general.

234. La hipótesis de explotación basada en el aumento excesivo e injustificado de tarifas se da

en virtud del esquema de precios que se prevé para transacciones transfronterizas. En este sentido, cabe destacar que el perfeccionamiento de las cláusulas de territorialidad previstas en el contrato de la marca, a primera vista: (i) aumentaría sustancialmente las tarifas cobradas en operaciones transfronterizas (ver Tabla N.º 3), por ejemplo, rondando aumentos de 406% (EMLP), en transacciones con tarjeta de crédito menores a USD 5, y de entre 913% (EMLP), en operaciones con tarjeta de débito menores a USD 5; (ii) tendría como efecto que esos mayores costos se trasladen a los consumidores finales argentinos; y (iii) las empresas facilitadoras de pagos que no tienen sede en los países de los comercios donde contratan los tarjetahabientes quedarían fuera del mercado nacional (es decir, habría un traslado de la capacidad operativa en detrimento de los intereses nacionales).

**Tabla N.º 3: Porcentaje de aumentos con la implementación de los programas**

Concepto	Crédito				Débito			
	EMLP		PIFO		EMLP		PIFO	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
1. Tarifa actual		1,80%		1,80%		0,80%		0,80%
2. Nuevo cargo porcentual (BPS)		2,50%		1,45%		2,50%		1,45%
3. Tarifa por solicitud y autorización								
Ticket < US\$ 5 (2,5)	0,12	4,80%	0,12	4,80%	0,12	4,80%	0,12	4,80%
Ticket US\$5 a US\$15 (10)	0,20	2,00%	0,20	2,00%	0,20	2,00%	0,20	2,00%
Ticket > US\$ 15 (20)	0,25	1,25%	0,28	1,40%	0,25	1,25%	0,28	1,40%
4. Total nueva tarifa								
Ticket < US\$ 5 (2,5)		9,10%		8,05%		8,10%		7,05%
Ticket US\$5 a US\$15 (10)		6,30%		5,25%		5,30%		4,25%
Ticket > US\$ 15 (20)		5,55%		4,65%		4,55%		3,65%
5. Aumentos								
Ticket < US\$ 5 (2,5)		406%		347%		913%		781%
Ticket US\$5 a US\$15 (10)		250%		192%		563%		431%
Ticket > US\$ 15 (20)		208%		158%		469%		356%

**Fuente: Greco y Viecens (2022)**

235. Debemos tener presente que las empresas establecen de forma arbitraria una preferencia por las empresas agregadoras pertenecientes a la misma jurisdicción que los comercios oferentes del servicio, en lugar de privilegiar a los agregadores pertenecientes a la misma jurisdicción que los usuarios locales. La racionalidad económica de tal actitud se encontraría justificada por el aumento del precio que cobran en cada una de las transacciones. En este sentido, la regulación local incentivaría la discriminación a favor de los comercios extranjeros.

236. Por otro lado, las reglas de territorialidad resultarían ser contrarias al interés económico general puesto que no contemplaban la posibilidad de comercio electrónico masivo y transfronterizo.



237. Por su parte, las empresas dueñas de la red sostienen que las cláusulas de territorialidad permiten reducir el riesgo de fraude o transacciones ilícitas. Sin embargo, debemos tener presente que los facilitadores de pago, cuando solicitan el giro del dinero al exterior, anotan al estado nacional de los datos de los destinatarios. Sin embargo, corresponde, a fin de disipar dudas de parte de las empresas de tarjetas de crédito, puesto que resultan ser interesados en los resultados de las transacciones, que también conozcan en detalle los nombres y actividades de los comercios en cuestión. Esto redundaría en seguridad y en información a los tenedores de tarjetas de crédito cuando le solicitan información a las propias marcas o a los emisores.

238. Por otro lado, la trazabilidad de la operación permite minimizar los riesgos de todos los agentes que intervienen en la transacción, sobre todo debe tenerse en cuenta que las empresas dueñas de las redes de tarjetas de crédito poseen deberes fiduciarios sobre las operaciones que llevan adelante en uso de sus facilidades.

239. En este sentido también se pronunció el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) de Brasil, donde tomó la opinión del Banco Central quien sostuvo se deben establecer procedimientos que incluyan, entre otros aspectos: gestión de riesgos; seguimiento del fraude; prevención de delitos de blanqueo u ocultación de activos de derechos y valores; prevención del uso del sistema financiero para actividades ilícitas; identificación de los usuarios finales que reciben el pago o transferencia en estados de cuenta y facturas del pagador. Por lo tanto, es necesario que las empresas dueñas de las redes de tarjetas tengan acceso a parte de la información sobre las operaciones llevadas adelante por los sub-adquirentes.<sup>34</sup>

#### **o. Abuso de posición dominante exclusorio**

241. La amenaza de exclusión por parte de VISA del acceso a la red genera incentivos suficientes para que las empresas facilitadoras de pago no tengan otra opción que aceptar las reglas de territorialidad o de prohibición de operaciones cross-borders.

242. Debemos tener presente que, teniendo en consideración la perspectiva del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América el caso “Visa-Plaid”<sup>35</sup>, esta CNDC entiende que actores como los DENUNCIANTES podrían desarrollar tecnologías que le permitan competir con Visa y MasterCard en las transacciones internacionales, así como ya existen competidores en transacciones domésticas.

243. Al respecto, las restricciones territoriales impuestas, parecen verosímelmente tener por finalidad: (i) excluir a los agregadores de pagos, disminuyendo su volumen de negocios; y (ii) desincentivar el ingreso de cualquier otro competidor potencial.

#### **p. Inminencia de afectación al Interés Económico General. Peligro en la demora.**

244. Como fue señalado anteriormente, las teorías de daño al interés económico general se concentran en: (i) el incremento arbitrario y significativo de tarifas aplicables únicamente para procesamiento de operaciones con merchants internacionales; (ii) la imposición de restricciones territoriales en detrimento de los agregadores de pago digitales locales; (iii) la discriminación en perjuicio de aquellos agregadores locales; y (iv) el empeoramiento de las condiciones comerciales transfronterizas para los consumidores que no posean tarjetas de crédito que operen en el exterior.

245. De acuerdo a las misivas recibidas por las empresas facilitadoras de pago, a partir del día 16 de septiembre de 2023 se cortaron las operaciones transfronterizas entre usuarios de tarjetas locales y comercios extranjeros a través de facilitadores de pagos locales. De acuerdo a lo manifestado por las firmas DLOCAL y PAYU, ni FISERV ni PRISMA estarían procesando actualmente operaciones de este tipo.

246. Debemos tener presente que no todas las tarjetas de crédito emitidas en nuestro país pueden utilizarse en el exterior ni pueden ser procesadas por agregadores ubicados en jurisdicción extranjera. Por lo que esos consumidores quedarán excluidos del mercado bienes o servicios ofrecidos en el exterior.

247. Asimismo, el aumento de los costos traerá aparejado, posiblemente, un aumento de los precios, puesto que no todos los comercios internacionales absorberán los aumentos de las tarifas por las operaciones transfronterizas.

248. En cuanto a la salida de divisas, resulta indiferente que los pagos los hagan las tarjetas de crédito o los facilitadores de pagos por medio de importaciones, puesto que en definitiva la cantidad resulta invariable.

249. Por último, como fuera mencionado, aquellos facilitadores de pagos que no puedan instalarse en las jurisdicciones de los comercios extranjeros no podrán continuar ofreciendo servicios, afectando de esta manera directamente la oferta local de este tipo de servicios.

250. La jurisprudencia sobre el particular tiene dicho que: “(...) no es necesaria la cuantificación de la afectación al interés económico general, sino únicamente acreditar en forma liminar que la conducta que se analizará en el marco del procedimiento administrativo tiene la potencialidad de generar aquel perjuicio. En efecto, no resulta una condición sine qua non que la Comisión -en su dictamen- o la Secretaría -en la resolución impugnada- midan de un modo exhaustivo, acabado y completo todos y cada uno de los efectos negativos de la conducta desplegada en el proceso competitivo (conf., art. 42 de la C.N.), sobre todo teniendo en cuenta la etapa larval de las actuaciones labradas por la autoridad administrativa y que la medida preventiva resuelta, por sí misma, carece de contenido sancionador (...)”<sup>36</sup>.

251. En este sentido, cabe destacar que las conductas denunciadas tienen potencialidad para afectar el interés económico general, tanto desde la perspectiva del excedente de los consumidores, como desde la noción del excedente total del mercado. En efecto, la hipótesis de daño anticompetitivo explotativo antes descripta pone en evidencia no solo una circunstancia de captura de excedentes en términos de pago de mayores tarifas, sino también de términos de empeoramiento de condiciones comerciales para los tarjetahabientes nacionales. De la misma manera, con la hipótesis de daño anticompetitivo exclusorio se ha dado cuenta de que la eliminación de competidores actuales es factible y, con ello, de una potencial pérdida irrecuperable de la eficiencia.
252. En este sentido, la misión de la autoridad de aplicación no se materializa únicamente sancionando disuasivamente las conductas anticompetitivas, sino también evitando o disminuyendo, anticipadamente, los daños y el agravamiento o continuidad del daño que dichas conductas puedan provocar al interés económico general, resultando la actividad de prevención propia de la actividad administrativa.
253. Lógico resulta, entonces, que las normas de orden público como la Ley de Defensa de la Competencia, le confieran a la autoridad de aplicación facultades jurisdiccionales tendientes a prevenir situaciones lesivas, como anticipar los posibles daños y evitarlos. Y para su ejercicio, no es exigible disponer de pruebas indubitables demostrativas del riesgo cierto de consecuencias dañosas, sino una duda razonable respecto del acaecimiento de un daño posible.
254. A lo dicho previamente, debemos agregarle que resulta menester la actuación preventiva del Estado en aquellos casos donde el tiempo que transcurre para la obtención de una solución final pueda ser perjudicial para el correcto comportamiento competitivo del mercado.
255. En lo que hace a la cuestión procedimental y con el fin de cumplimentar el principio de legalidad de carácter constitucional, los únicos condicionamientos para que la autoridad de aplicación ejerza sus facultades de tutela anticipada de la competencia, son que se cumpla el requisito de control judicial suficiente del correspondiente acto administrativo, y que dicha facultad esté otorgada por ley: ambos requisitos se cumplen en materia de defensa de la competencia por disposición de los artículos 44 y 66, inciso f), de la LDC<sup>37</sup>.
256. Así, para decretar la procedencia del remedio procesal previsto en el artículo 44 de la LDC, debe acreditarse verosímelmente la existencia de una grave lesión al régimen de competencia, como así también, debe acreditarse que el pronunciamiento previsto en los artículos 43 y 55 de la LDC llegue demasiado tarde y se vea afectado de forma irreparable el interés económico general.
257. En estos casos, y de acuerdo con lo previsto por el legislador, la autoridad de aplicación

podrá ordenar las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir dicha lesión, y en su caso la remoción de sus efectos.

258. Así las cosas, habiéndose corroborado a primera vista: (i) la verosimilitud de las potenciales prácticas anticompetitivas denunciadas; y (ii) la aplicación de las cláusulas de territorialidad; esta CNDC considera que la presente medida de tutela anticipada es la herramienta legal más expedita, más eficiente, menos restrictiva y más eficaz para la protección del interés económico general.

259. La LDC en su artículo 1 establece lo siguiente: “Están prohibidos los acuerdos entre competidores, las concentraciones económicas, los actos o conductas, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.”

260. Por lo tanto, resulta necesario en esta instancia definir el alcance del concepto de interés económico general.

261. En este sentido, el concepto de interés económico general no tiene un contenido único e invariable<sup>38</sup>. Mejores condiciones de trabajo, un medioambiente más sano, un mejor nivel educativo, un menor desempleo, una mejor distribución del ingreso, son elementos que coadyuvan al bienestar de la población y a su interés económico.<sup>39</sup>

262. En el mismo sentido y ampliando el alcance del objeto de protección, Otamendi sostiene acerca del interés económico general que “a nadie se le escapa que se trata de un concepto amplio que admite muchas interpretaciones. La Exposición de Motivos de la Ley N.º 22.262 nos dio una pauta. Decía que: “...con la afectación del interés económico general se deja en claro que es el que sufre al trabarse el funcionamiento de un mercado, de suerte que quedan a salvo las conductas que puedan parecer anticompetitivas pero que en verdad resultan beneficiosas para la comunidad”. Lo que nos dijo el legislador es que hay restricciones que son admitidas porque aportan más ventajas al proceso competitivo que el daño que causan.”<sup>40</sup>

263. El mismo autor, de acuerdo a la cita de Cabanellas, sostiene que la voz “general” utilizada para calificar el interés económico previsto en el artículo 1 de la LDC no debe entenderse como que aquella hace necesario que un acto tenga un impacto sustancial sobre toda la economía del país, para que resulte prohibido bajo el citado artículo. Su sentido es que los efectos de las conductas anticompetitivas deben evaluarse no en relación con un aspecto aislado del sistema productivo, sino considerando en conjunto las consecuencias de esas conductas sobre los valores económicos reconocidos por la comunidad.<sup>41</sup>

264. Para poder evaluar correctamente si una conducta perjudica al interés económico general es necesario evaluar los beneficios que trae aparejada la conducta en sí para la comunidad versus sus costos de índole económicos. Así, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico en el caso Afín sostuvo que el interés económico general es equivalente a la utilidad que la comunidad recibe de la conducta a ser evaluada. Así, el interés económico general debe ser entendido como el interés de la comunidad.<sup>42</sup>

265. Coloma en su obra expresa opiniones similares a las ya expuestas: “el objetivo de la defensa de la competencia comprende un conjunto más general de temas, que no solo incluyen a la eficiencia o al interés de los consumidores sino también dimensiones tales como la equidad distributiva, la defensa de las pequeñas empresas, el nivel de empleo, el crecimiento económico, etc.”.<sup>43</sup>

266. A su vez, el autor remite a la obra ya citada de Cabanellas donde se detallan los elementos constitutivos del interés económico general. Entre ellos cabe mencionar la productividad, el nivel técnico, la distribución geográfica de la producción nacional, el comercio internacional, el empleo y el bienestar de los consumidores.<sup>44</sup>

267. Debemos tener presente que el derecho antimonopólico de nuestro país tiene raigambre constitucional. Así, nuestro artículo 42 de la Constitución Nacional establece en su parte pertinente que “las autoridades proveerán a la protección de esos derechos [relacionados a la relación de consumo], a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales”. Por lo tanto, el Estado se encuentra obligado a llevar adelante el control de los mercados a fin de eliminar todas aquellas conductas que tengan como objetivo distorsionar la competencia y afectar el funcionamiento de los mercados involucrados.

## **IX. CONCLUSIÓN**

268. En virtud de las consideraciones precedentes, se aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA:

(1) Dictar una medida de tutela anticipada, en los términos del artículo 44 de la Ley N.º 27.442, ordenando a VISA INC., VISA INTERNATIONAL SERVICE ASOCIATION, PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A. y FIRST DATA CONO SUR SRL, en lo que a cada uno le compete, lo siguiente: (i) suspender hasta el dictado de una decisión sobre el fondo de la cuestión por parte de esta COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA la ejecución y/o implementación de cualquier cláusula contractual que impida que una empresa facilitadora de pagos o similar que opera en la República Argentina procese transacciones de comercios que se encuentran fuera de la República Argentina en virtud de compras realizadas

por consumidores que se encuentran en la República Argentina; (ii) abstenerse de implementar cualquier política comercial que limite la sub-adquierecia de transacciones transfronterizas; (iii) Abstenerse de dar de baja a los comercios que se encuentren fuera de la República Argentina y hayan sido afiliados por facilitadores de pagos locales, así como abstenerse de bloquear el acceso a la red Visa para concretar operaciones transfronterizas que involucren a dichos comercios siempre y cuando se esté cumpliendo con las leyes argentinas.

(2) Ordenar a los subadquirentes poner a disposición de los adquirentes toda información relacionada con la trazabilidad de las operaciones con el propósito de visibilizar adecuadamente la transacción, y que comprenda: (i) el nombre del establecimiento comercial y su categoría; (ii) la razón social; (iii) el CUIT o clave tributaria o similar de acuerdo al país de origen; (iv) la identificación del beneficiario final de los pagos; y (v) el país y la ciudad del establecimiento comercial, todo ello con la finalidad de prevenir el riesgo sistémico y financiero; y en cumplimiento de las obligaciones regulatorias impuestas a los adquirentes por parte de las emisoras de tarjetas de crédito y normativa del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

(3) Notificar, en el plazo máximo de 10 (diez) días hábiles, a cada uno de los adquirentes y subadquirentes que participan en transacciones transfronterizas de la marca de tarjeta Visa, el dictado de la medida objeto del presente.

(4) Publicar en el plazo máximo de 10 (diez) días hábiles, de manera claramente visible y fácilmente accesible, el texto completo de la medida objeto del presente, en los sitios web de cada una de las empresas a las que va dirigida la orden.

(5) Ordenar a VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION para que en el plazo máximo de 10 (diez) días hábiles, notifique la presente medida a VISA INC., bajo apercibimiento de lo previsto en el artículo 59 de la Ley N.º 27.442.

(6) Comunicar la medida objeto del presente al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

269. Elévese el presente dictamen a la SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA, para su conocimiento.

---

[1] Ver IF-2021-96000569-APN-DR#CNDC.

[2] Ver IF-2021-113908391-APN-DR#CNDC.

[3] Ver IF-2022-21789537-APN-DR#CNDC.

[4] Ver IF-2022-57277222-APN-DR#CNDC

[5] El universo completo de denunciados se complementó con las manifestaciones efectuadas en la audiencia de ratificación de denuncia llevada a cabo el 8 de julio de 2022.

- [6] Ver DISFC-2022-65-APN-CNDC#MDP.
- [7] Visa y MasterCard, habrían ejecutado una previsión de sus “reglas de marca” que nunca fue operativa y que limita a los agregadores la posibilidad de afiliar y procesar a merchants ubicados fuera de la República Argentina.
- [8] De acuerdo con DLOCAL, esta circunstancia resulta especialmente sensible dado que MasterCard se encuentra avanzando con una serie de iniciativas de pago cross-border dirigida a los comercios involucrados.
- [9] Ver IF-2022-60639092-APN-DR#CNDC.
- [10] Ver IF-2022-90259498-APN-DR#CNDC.
- [11] Fuente Banco Central de la República Argentina, [https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe\\_Pagos\\_Minoristas\\_Anual\\_2022.pdf](https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe_Pagos_Minoristas_Anual_2022.pdf)
- [12] Statista Research Department, 4 jul 2022. Argentina: medios de pago en compras en línea más usados 2021.
- [13] Ver World Pay (2014), “Your global guide to Alternative Payments”, 2da edición. 3 Rochet, J.-Ch. y J. Tirole, (2006), “Two-sided markets: A progress report”, The Rand Journal of Economics 35, pp. 645-667.
- [14] Los facilitadores de pago fueron los últimos en incorporarse a la cadena de valor a partir de los avances en la tecnología. Algunos ejemplos conocidos en Argentina son DineroMail, que surgió para facilitar los pagos del sitio Despegar.com y MercadoPago, de MercadoLibre.com. Desde el punto de vista económico, el rol de los facilitadores de pago es, esencialmente, el de ofrecer soluciones eficientes de pago electrónico y, en la medida que logran adhesiones a tales soluciones, agregar a comercios que reciben pagos electrónicos (ya sea en el canal presencial o, fundamentalmente, en el electrónico). Esto permite a los comercios individuales, en particular los de bajo nivel transaccional, obtener condiciones más ventajosas que las que obtienen con las entidades adquirentes.
- [15] Ver Visa (2014), The Visa Payment Facilitator Model: A Framework for merchant aggregation y First Data, Payment Facilitator Program.
- [16] Evans, D. y Schmalensee, R. (2005), "The economics of interchange fees and their regulation: An overview", en Proceedings-Payments System Research Conference, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- [17] Sistema financiero - Información de estructura – BCRA (2023).
- [18] [http://www.bcra.gob.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Entidades\\_financieras\\_informacion\\_estructura.asp?bco=AAA00&tipo=1&Tit=1](http://www.bcra.gob.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Entidades_financieras_informacion_estructura.asp?bco=AAA00&tipo=1&Tit=1)
- [19] OECD (2012), Competition and Payment Systems.
- [20] Ver Tribunal de Competencia de Canadá, caso Visa-MasterCard, CT-2010-010 de 2013.
- [21] OECD (2012), Competition and Payment Systems.
- [22] Casos COMP/34.579, MasterCard, COMP/36.518, EuroCommerce y COMP/38.580, Commercial Cards, 2009 O.J. (C 264)
- [23] Investigation of the multilateral interchange fees provided for in the UK domestic rules of MasterCard UK Members Forum Limited (formerly known as MasterCard/Europay UK Limited). Competition Act 1998 Decision of the Office of Fair Trading No. CA98/05/05.
- [24] Banco Central de Brasil (2010), Brasil Payment Cards Report.
- [25] Agente de retención local, en referencia al sistema en el que unos agentes crean entidades en cada país que conectan directamente los comercios extranjeros con los sistemas de pago y consumidores locales. Las transacciones bajo el modelo LCA son realizadas en forma local, es decir, los cobros se hacen en moneda local y los consumidores pueden elegir libremente el número de cuotas a las cuales diferir su

pago. Los agentes locales en este sistema transfieren los recursos recibidos a los comercios extranjeros (en virtud de un contrato de mandato entre ellos), sin necesidad del uso e intermediación de las redes de las franquicias de tarjetas, por lo que sería un modelo menos costoso.

[26] CAMARA CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL- SALA II, Expte: 10026/2021, caratulado: "WHATSAPP LLC c/ ESTADO NACIONAL MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA s/APEL RESOL COMISION NAC DEFENSA DE LA COMPET". Sentencia del 26/04/2022.

[27] Ver <https://go.worldpay.com/2023GPR>

[28] Ver al respecto, GUÍAS PARA EL ANÁLISIS DE CASOS DE ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE DE TIPO EXCLUSIVO, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guias\\_abuso\\_posicion\\_dominante.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guias_abuso_posicion_dominante.pdf)

[29] Respuesta de MASTERCARD del día 22 de marzo de 2022, orden 48 sin pase.

[30] Exposición de motivos de la Ley 22.262.

[31] Ver al respecto, Guillermo Cabanellas, Diego Serebrinsky, Derecho antimonopólico y de defensa de la competencia, Tomo I, 3era. Edición, Editorial Heliasta, 2017.

[32] Guillermo Cabanellas, Diego Serebrinsky, obra citada, pág. 615 y ss.

[33] Ver al respecto, Herbert Hovenkamp, Federal Antitrust Policy, West, 2011, pág. 627.

[34] Ver al respecto NOTA TÉCNICA N° 77/2019/CGAA2/SGA1/SG/CADE

[35] Ver <https://www.justice.gov/atr/division-operations/division-update-spring-2021/protecting-nascent-competition-visa-and-plaid-abandon-anticompetitive-merger>

[36] CAMARA CIVIL Y COMERCIAL FEDERAL- SALA II, Expte: 5582/2021, caratulado: "FACEBOOK ARGENTINA SRL c/ SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO s/APEL RESOL COMISION NAC DEFENSA DE LA COMPET". Sentencia del 26/04/2022.

[37] Fallos: 247:646

[38] Ver al respecto Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Derecho Antimonopólico y de Defensa de la Competencia, Editorial Heliasta, 2005, pág. 252 y siguientes.

[39] Cabanellas, obra citada.

[40] Otamendi, Jorge, El interés general y la eficiencia económica en la ley de defensa de la competencia, La Ley 1999-F, 1087

[41] Cabanellas, obra citada, página 253.

[42] Fallo, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, Sala B, 9/11/98

[43] Coloma, German, Defensa de la Competencia, Análisis económico comparado, Editorial Ciudad Argentina, 2003, pág. 75.

[44] Coloma, obra citada, página 78.



Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2023.10.04 13:03:03 -03:00

Balbina Maria Griffa Diaz  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2023.10.04 14:45:09 -03:00

Pablo Lepere  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2023.10.04 15:42:56 -03:00

Rodrigo Luchinsky  
Presidente  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL  
ELECTRONICA - GDE  
Date: 2023.10.04 15:42:58 -03:00





República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

### Resolución

Número: RESOL-2023-2084-APN-SC#MEC

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Viernes 17 de Noviembre de 2023

**Referencia:** EX-2021-95998276- -APN-DGD#MDP s/ VISA INC., VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION, PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U. y FIRST DATA CONO SUR S.R.L.

---

VISTO el Expediente N° EX-2021-95998276- -APN-DGD#MDP, la Ley N° 27.442, los Decretos Nros. 480 de fecha 23 de mayo de 2018 y su modificatorio y 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios y, las Disposiciones Nros. 65 de fecha 28 de julio de 2022 y 75 de fecha 3 de octubre de 2023 ambas de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, y

#### CONSIDERANDO:

Que, el día 7 de octubre de 2021, la CÁMARA ARGENTINA DE FINTECH ASOCIACIÓN CIVIL informó a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA organismo desconcentrado en el ámbito de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR del ex MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO, distintos aspectos de la implementación de los programas de MasterCard y Visa, respectivamente denominados "Payment Intermediary Foreign Exchange Operators" (PIFO) y "Expanded Merchand Location Pilot Program" (EMLP).

Que, dicha presentación dio origen a las actuaciones del mencionadas en el Visto.

Que, conforme con lo informado en la presentación de fecha 7 de octubre de 2021, la puesta en marcha de los programas antes mencionados generaba potenciales problemas de competencia vinculados con las siguientes conductas de las marcas Visa y MasterCard: (i) incrementar las tarifas aplicables al procesamiento de operaciones transfronterizas o cross-border; y (ii) utilizar información comercialmente sensible de potenciales competidores, con una finalidad anticompetitiva.

Que, el día 24 de noviembre de 2021, la CÁMARA ARGENTINA DE FINTECH ASOCIACIÓN CIVIL informó que los potenciales agentes afectados del mercado que estaban asociados a su entidad eran las firmas: (i) PAYU ARGENTINA S.A.; (ii) PPRO ARGENTINA S.A.; (iii) EBANX SILVER S.A.; y (iv) DLOCAL ARGENTINA S.A.

Que, el día 22 de marzo de 2022, la firma MASTERCARD CONO SUR S.R.L., en relación con el Programa “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO), informó que MasterCard había identificado que ciertos adquirentes ubicados en la REPÚBLICA ARGENTINA reportaban como transacciones domésticas operaciones que, en realidad, eran transacciones transfronterizas; esto es, aquellas en las que el tarjetahabiente paga con una tarjeta emitida en determinado país a un comercio ubicado fuera de ese país.

Que, en fecha 13 de abril de 2022, la firma VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION, con relación al Programa “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP), precisó que se aplica exclusivamente a pagos online realizados a través de la red de pagos Visa en relación con ventas electrónicas o digitales de comercios (de categorías no consideradas de alto riesgo) ubicados fuera de REPÚBLICA ARGENTINA a personas en la REPÚBLICA ARGENTINA, utilizando un adquirente (o su facilitador de pagos) en la citada REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, por ello, la firma VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION entendió que el Programa “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP) no tiene impacto con respecto a transacciones de comercios ubicados dentro de la REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, el día 7 de junio de 2022, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. presentó una denuncia contra las firmas: (i) VISA INC.; (ii) VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION; (iii) MASTERCARD INTERNATIONAL, INC.; (iv) MASTERCARD CONO SUR S.R.L.; (v) PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U.; y (vi) FIRST DATA CONO SUR S.R.L. por la comisión de presuntas conductas anticompetitivas, en infracción a la Ley N° 27.442.

Que, la denuncia de fecha 7 de junio de 2022 dio origen al expediente EX-2022-57264861- -APN-DGD#MDP, caratulado: “C. 1790 - PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A., VISA ARGENTINA S.A. Y OTROS S/INFRACCIÓN LEY. 27.442”, que fue acumulado a las presentes actuaciones, mediante la Disposición N° 65/22 de la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. denunció a (i) VISA INC.; (ii) VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION; (iii) MASTERCARD INTERNATIONAL, INC.; (iv) MASTERCARD CONO SUR S.R.L.; (v) PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U.; y (vi) FIRST DATA CONO SUR S.R.L. por la inminente implementación del Programa “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO) de MasterCard y el Programa “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP) de Visa, más precisamente, por: (i) incrementar arbitraria y significativamente las tarifas aplicables al procesamiento de operaciones cross-border; y (ii) prohibir el procesamiento de operaciones cross-border de comercios del Espacio Económico Europeo; en infracción a los artículos 1, 2, inciso b), y 3, incisos a), b), d), h) e i), de la Ley N.º 27.442.

Que, al respecto, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. formuló cuatro teorías de daño basadas en prácticas de Visa y MasterCard que consisten en: (i) elevar sus tarifas, mediante un accionar similar y paralelo, con relación a las operaciones transfronterizas; (ii) excluir a nuevos actores digitales que constituyen una competencia potencial en el mercado de los medios de pagos digitales, limitando la competencia internacional a través de la imposición de restricciones territoriales, para segmentar mercados entre la REPÚBLICA ARGENTINA y el resto del mundo; y (iii) discriminar entre tarjetahabientes internacionales y locales, impidiendo que estos últimos contraten servicios con comercios ubicados en el Espacio Económico Europeo.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. identificó a las firmas PRISMA MEDIOS DE PAGO SAU. y FIRST DATA CONO SUR S.R.L. como partícipes necesarios de las prácticas antes mencionadas, por: (i) haber

realizado las notificaciones en nombre de las marcas Visa y MasterCard, informando la implementación de los Programas “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP) y “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO) ; (ii) ser las encargadas de que se cumplan las exigencias de las marcas de tarjeta relacionadas con dichos programas; y (iii) haber formulado advertencias vinculadas con el incumplimiento de los mencionados programas y la posibilidad de aplicar sanciones o multas.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. informó que la entrada en vigencia del Programa “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP) estaba prevista para el día 10 de junio de 2022 y que su implementación le suponía la imposibilidad de operar con merchants internacionales, a menos que aceptase: (i) una restricción territorial consistente en no dar de alta, entre otros, a establecimientos que tengan su sede principal del negocio dentro del Espacio Económico Europeo; y (ii) una suba de tarifas para el procesamiento de operaciones cross-border, debiendo abonar un cargo mensual equivalente a 250 bps sobre el volumen de transacciones “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP) procesado durante el periodo de facturación en medición, es decir, en algunos casos, hasta diez veces la tarifa actual.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. hizo hincapié en que este programa le exigía: (i) informar antes del 1 de abril de 2022 la lista completa de los comercios que, como agregador de pagos, ha afiliado hasta la actualidad para la aceptación de productos Visa, y cuyas transacciones se originan en establecimientos comerciales ubicados fuera de la REPÚBLICA ARGENTINA; (ii) abstenerse de adherir nuevos comercios fuera de la REPÚBLICA ARGENTINA a partir del 12 de marzo de 2022; y (iii) abstenerse de realizar directa o indirectamente cualquier actividad, acción o acuerdo que pueda resultar en un crecimiento de volumen originado por comercios que estén ubicados fuera de la REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. manifestó que la implementación unilateral de este programa por parte de Visa le fue notificada a través de los adquirentes de las firmas PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U. y FIRST DATA CONO SUR S.R.L., bajo apercibimiento que de no aceptarse: (i) se interrumpiría el procesamiento de operaciones crossborder con su parte; y (ii) se comenzarían a devengarse multas y/o sanciones.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. informó que la entrada en vigencia del Programa “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO) estaba prevista para el 15 de julio de 2022 y que su implementación tiene por objetivo: (i) imponer una comisión de 145 bps. + un costo por transacción que varía entre los USD 0,12 a los USD 0,28 sobre los valores que se abonan actualmente para todos los casos de transacciones de comercios no establecidos en REPÚBLICA ARGENTINA que se procesen a través de agregadores de pagos asociados a adquirentes locales; (ii) aplicar las tasas de intercambio internacionales, aumentando significativamente aún más los costos; y (iii) exigir a los agregadores o facilitadores de pago cierta información sobre los comercios involucrados que podrían ser utilizada por la misma MasterCard para competir con dichos agregadores de pago.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. puso énfasis en que la implementación de los Programas “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP) y “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO) llevaría a la exclusión de las Fintech porque: (i) conllevan a un incremento significativo de los costos y un cambio radical en la forma en que por costumbre venían ejerciendo su actividad respecto de todas las operaciones cross-border; y (ii) contemplan una prohibición territorial de procesar transacciones cross-border dentro del Espacio Económico Europeo.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. consideró que las restricciones que Visa y MasterCard pretenden imponer perjudican especialmente a los titulares de tarjetas locales que por su perfil crediticio no pueden acceder

a tarjetas internacionales, quienes no podrán concretar transacciones cross-border con merchants del Espacio Económico Europeo.

Que, en la presentación de fecha 7 de junio de 2022, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A., solicitó: (i) una medida de tutela anticipada en los términos del artículo 44 de la Ley N° 27.442 para que suspendan inmediatamente, y hasta que se dicte una decisión definitiva y firme, la ejecución y/o implementación de los Programas “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO) y “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP); y (ii) una medida de no innovar a fin de que las firmas investigadas se abstengan de rescindir los contratos suscritos con su parte y de trasladarle y/o aplicarle cualquier multa y/o sanción directa o indirectamente vinculada con la implementación de los programas antes mencionados.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. manifestó que la verosimilitud en el derecho está acreditada a través de las distintas intimaciones que realizaron las adquirentes a las firmas PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U. y FIRST DATA CONO SUR S.R.L. sobre la implementación de los Programas “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO) y “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP).

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A., justificó el peligro en la demora en la inminencia de la implementación de los programas citados en el considerando precedente.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. destacó que, el 16 de agosto de 2022, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de la República Chile emitió la Instrucción de Carácter General N° 55/2022, mediante la cual ordena eliminar cualquier tipo de prohibición existente vinculada con las transacciones transfronterizas.

Que, al celebrarse la audiencia de ratificación de denuncia, el director de la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. expuso que la empresa adopta todas las medidas necesarias para la prevención de fraude y otras actividades ilegales y que, en ese sentido, los Programas “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP) y “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO) no están justificados, sino por la mera la modificación abusiva de las condiciones comerciales vigentes.

Que el día 7 de septiembre de 2022, la firma PAYU ARGENTINA S.A. presentó una denuncia contra VISA y MASTERCARD por la implementación de los programas “Expanded Merchand Location Pilot Program” (EMLP) y “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO) respectivamente.

Que, la denuncia resulta en términos similares a la presentada oportunamente por la firma DLOCAL ARGENTINA S.A.

Que, la firma PAYU ARGENTINA S.A. adujo que la modificación de las condiciones impuestas por las empresas proveedoras de tarjetas de crédito aquí denunciadas hacen inviable el negocio de PAYU ARGENTINA S.A. en la REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, la firma PAYU ARGENTINA S.A., en caso de incumplir las normas de las firmas denunciadas, quedaría sin la posibilidad de operar con las dos principales marcas del mercado, por lo que su existencia como agente económico sería inviable.

Que, la firma PAYU ARGENTINA S.A. sostuvo que las empresas denunciadas poseen el NOVENTA Y OCHO COMA UN POR CIENTO (98,1%) del mercado en Latinoamérica y el OCHENTA Y TRES POR CIENTO (83%) de las compras por internet en Argentina se realizan con tarjetas de crédito o débito.

Que, la firma PAYU ARGENTINA S.A. finalmente solicitó el dictado de una medida cautelar y la imposición de sanción junto con una orden de cese.

Que, el día 15 de septiembre de 2022 la firma PPRO ARGENTINA S.A. presentó una denuncia contra VISA, MASTERCARD, PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U. y FIRST DATA CONO SUR S.R.L. en idénticos términos a la realizada por la firma DLOCAL ARGENTINA S.A.

Que, la firma PPRO ARGENTINA S.A. el día 23 de septiembre de 2023 denunció como hecho nuevo la imposición de una multa por la suma de DOLARES ESTADOUNIDENSES CIENTO MIL (US\$ 100.000) por parte de MASTERCARD, notificada a través de FIRST DATA CONO SUR S.R.L.

Que, según la firma PPRO ARGENTINA S.A. el fundamento de la multa sería la falta de información brindada por la firma PPRO ARGENTINA S.A. acerca del nombre de la sociedad o razón social de los comercios situados fuera de la REPÚBLICA ARGENTINA (merchants) por el que PPRO ARGENTINA S.A. realiza los cobros a los consumidores en la REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, el día 26 de septiembre de 2022 la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA dispuso correr el traslado previsto en el artículo 38 de la Ley N.º 27.442 a las firmas (i) VISA INC.; (ii) VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION; (iii) VISA INTERNATIONAL ARGENTINA S.R.L.; (iv) MASTERCARD INTERNATIONAL, INC.; (v) MASTERCARD CONO SUR S.R.L.; (vi) PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U.; y (vii) FIRST DATA CONO SUR SRL.

Que, el día 5 de octubre de 2022 la firma VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION se presentó en autos, previo a dar respuesta al traslado corrido, y manifestó que la aplicación del programa "Expanded Merchant Location Pilot Program" (EMLP) se encontraba suspendida.

Que, el en fecha 20 de octubre de 2022 VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION presentó las explicaciones conforme el artículo 38 de la Ley de Defensa de la Competencia N° 27.442 en tiempo y forma.

Que, el día 13 de octubre de 2022 la firma MASTERCARD CONO SUR S.R.L. brindó las explicaciones previstas en el artículo 38 de la Ley N° 27.442 en legal tiempo y forma.

Que, en fecha 21 de octubre de 2022 la firma VISA INTERNATIONAL ARGENTINA S.R.L. dio respuesta al traslado conferido en legal tiempo y forma.

Que, el día 31 de octubre de 2022 la firma FIRST DATA CONO SUR S.R.L. contestó el traslado del artículo 38 de la Ley de Defensa de la Competencia N° 27.442.

Que, el día 3 de noviembre de 2022 presentó sus explicaciones la firma MASTERCARD INTERNATIONAL INCORPORATED.

Que, el día 22 de noviembre de 2022 la empresa PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U. presentó la contestación de traslado en su versión no confidencial.

Que, el día 21 de febrero de 2023 la empresa VISA INC. contestó el traslado conferido conforme lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Defensa de la Competencia N° 27.442.

Que, el día 23 de mayo de 2023 la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. informó que las firmas adquirentes notificaron que VISA prohibiría las operaciones cross borders a partir del día 16 de septiembre de 2023.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. sostuvo que no podría procesar como operaciones domésticas las transacciones de establecimientos afiliados que se encuentran fuera de la REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. solicitó también el dictado de una medida de tutela anticipada en los términos del artículo 44 de la Ley N.º 27.442.

Que el día 26 de junio de 2023 la firma PAYU ARGENTINA S.A. informó hechos similares a los presentados por la firma DLOCAL ARGENTINA S.A. acerca de las condiciones impuestas por VISA y la prohibición de operaciones transnacionales y solicitó el dictado de una medida de tutela anticipada en los términos del artículo 44 de la Ley N.º 27.442.

Que, el día 28 de junio de 2023 fue la firma PPRO ARGENTINA S.A. quien se presentó e informó idénticos hechos a los mencionados previamente, y solicitó también el dictado de la medida de tutela anticipada en los términos del artículo 44 de la Ley de Defensa de la Competencia N.º 27.442.

Que, los días 25 y 28 de agosto de 2023 las firmas DLOCAL ARGENTINA S.A. y PAYU ARGENTINA S.A. respectivamente informaron que la firma PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U. (o su controlada PAYWAY) los notificó que a partir del día 16 de septiembre de 2023 no operaría más transacciones cross border o transnacionales llevadas adelante por las empresas facilitadoras de pagos.

Que, el día 1 de septiembre de 2023 la firma VISA se presentó y manifestó una serie de hechos para que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA los tenga presente a lo largo de su análisis.

Que, el día 6 de septiembre de 2023, la empresa EBANX S.A. presentó ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA una denuncia contra las empresas VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION INC. y VISA INTERNATIONAL ARGENTINA S.R.L. por abuso de posición dominante de conformidad con los artículos 1º y 3º de la Ley de Defensa de la Competencia N.º 27.442.

Que el día 19 de septiembre de 2023 la empresa DLOCAL ARGENTINA S.A. informó que a partir del 16 de septiembre de 2023 VISA y FIRST DATA CONO SUR S.R.L. han comenzado a rechazar las transacciones que los consumidores realizan con sus tarjetas de débito y/ crédito para abonar servicios transfronterizos.

Que, mediante la Disposición N.º 75/23 de la la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, se dispuso la acumulación del expediente citado previamente, a las presentes actuaciones por entender que el objeto de análisis era idéntico al denunciado por el resto de las empresas facilitadoras de pagos.

Que el mercado de medios de pago electrónico se encuadra dentro de lo que la literatura económica define como un mercado bilateral o mercado de dos lados, lo que significa que existe una vinculación entre el número de usuarios en un lado del mercado (los tarjetahabientes) y el número de participantes del otro lado del mercado (los comercios).

Que un sistema de pagos electrónicos está constituido por una conjunción de actividades vinculadas o relacionadas, entre ellas: (i) el mercado de marcas y redes de tarjeta; (ii) el mercado de la emisión; (iii) el mercado de la adquierecia; (iv) el mercado de procesamiento; (v) el mercado de provisión de terminales; (vi) el mercado de facilitadores de pago, etc.



Que el artículo 44 de la Ley N° 27.442 prevé que: “En cualquier estado del procedimiento, el Tribunal de Defensa de la Competencia podrá imponer el cumplimiento de condiciones que establezca u ordenar el cese o la abstención de las conductas previstas en los capítulos I y II, a los fines de evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud, su continuación o agravamiento. Cuando se pudiere causar una grave lesión al régimen de competencia podrá ordenar las medidas que según las circunstancias fueren más aptas para prevenir dicha lesión, y en su caso la remoción de sus efectos (...)”.

Que el artículo 80 de la ley citada en el considerando precedente, dispone: “Deróguense las leyes 22.262, 25.156 y los artículos 65 al 69 del título IV de la ley 26.993. Elimínense las referencias a la ley 25.156 dispuestas bajo los artículos 45 y 51 de la ley 26.993. No obstante ello, la autoridad de aplicación de dichas normas subsistirá, con todas las facultades y atribuciones, incluso las sancionatorias, que la presente ley otorga a la Autoridad Nacional de la Competencia, y continuará tramitando las causas y trámites que estuvieren abiertos a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley hasta la constitución y puesta en funcionamiento de la Autoridad Nacional de la Competencia. Constituida y puesta en funcionamiento la Autoridad Nacional de la Competencia, las causas continuarán su trámite ante ésta”.

Que la SECRETARÍA DE COMERCIO, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 27.442, es la Autoridad competente para el dictado de las medidas bajo análisis.

Que el texto del artículo 44 transcripto ut supra, surge palmariamente el carácter tutelar anticipatorio de las medidas que la Autoridad de Aplicación puede adoptar, el que le confiere la potestad de ordenar aquello que, según el caso, sea más apto para evitar o disminuir una lesión al régimen de la competencia, como un modo de hacer efectiva la manda del artículo 42 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL de proveer a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados.

Que la misión de la Autoridad de Aplicación, no se materializa únicamente sancionando disuasivamente las conductas anticompetitivas, sino también evitando o disminuyendo, anticipadamente, los daños y el agravamiento o continuidad del daño que dichas conductas puedan provocar al interés económico general, resultando la actividad de prevención propia de la actividad administrativa.

Que considerando: (i) los hechos y documental dados a conocer por la CÁMARA ARGENTINA DE FINTECH ASOCIACIÓN CIVIL; (ii) los hechos denunciados y la documental aportada por las firmas DLOCAL ARGENTINA S.A., PPRO ARGENTINA S.A., PAYU ARGENTINA S.A., y EBANX S.A.; (iii) los antecedentes internacionales de investigaciones por potenciales conductas anticompetitivas vinculadas con la subadquirencia transfronteriza; (iv) la participación de mercado de las empresas investigadas; y (v) la política implementada por las marcas de tarjetas de crédito en relación a lo que denominan operaciones transfronterizas, cross borders o similares; la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA entendió que resulta precedente el dictado de una medida de tutela anticipada.

Que respecto de la verosimilitud en el derecho y dada la etapa preliminar del procedimiento, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA consideró que los mercados relevantes a considerar se vinculan con: (i) las marcas o redes de tarjetas; (ii) la adquirencia de comercios; y (iii) el procesamiento de pagos.

Que, en virtud de ello, VISA ostentaría posición dominante en los mercados de redes de tarjetas, y estaría en condiciones de determinar la viabilidad económica de las firmas sub-adquirentes que llevan adelante transacciones entre comercios situados en el extranjero y tarjetahabientes locales, en los términos de los artículos

5° y 6°, inciso c), de la Ley N° 27.442.

Que la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA consideró que VISA posee posición dominante en el mercado de redes de tarjetas de crédito, y puede determinar la viabilidad de las empresas aguas arriba o aguas abajo del mercado, por las siguientes razones: (i) en 2021 generó una facturación mundial de aproximadamente DÓLARES ESTADOUNIDENSES VEINTICUATRO MIL MILLONES (US\$ 24.000.000.000); (ii) en 2022, representó el SESENTA Y DOS POR CIENTO (62%) de las ventas considerando tanto el comercio electrónico como los puntos de venta físicos en Argentina; (iii) sus reglas y accionar tienen una preponderancia tal a lo largo de la cadena de pagos que estaría en condiciones de establecer las reglas de juego para todo el mercado en su conjunto.

Que un ejemplo de esta última suposición es la implementación del programa “Expanded Merchant Location Pilot Program” (EMLP) y la posterior implementación del programa “Payment Intermediary Foreign Exchange Operators” (PIFO) de parte de su principal competidor.

Que aquellos comercios que no se encuentran instalados en la REPÚBLICA ARGENTINA, pero que sí ofrecen servicios o bienes en nuestro país gracias a las posibilidades tecnológicas que existen hoy en día, realizan sus cobros de distintas maneras.

Que una posible forma es contratando un facilitador de pagos en nuestro país, quien por un lado se encarga de realizar el cobro del servicio a la persona que contrata con el comercio extranjero y paga con una tarjeta de crédito y por otro lado, envía la información de la tarjeta de crédito utilizada para el cobro al adquirente, para que procese el pago utilizando la red de la tarjeta de crédito, y luego deposite el dinero en una cuenta del facilitador de pago, para que finalmente, este envíe el dinero al comercio extranjero.

Que, de acuerdo a la regulación local, esta forma de operar no se encuentra prohibida y lo que sí se encuentra regulado el método de envío del dinero.

Que, para esto, el facilitador de pago debe informar al Banco Central el destinatario del pago y debe solicitar los permisos pertinentes para el pago de servicios o bienes en el exterior.

Que el problema presentado en las presentes actuaciones radicaría en que las marcas de tarjeta de crédito suscriben contratos con adquirentes y comercios (no con los facilitadores de pago directamente) donde estarían estableciendo cláusulas de exclusividad territorial.

Que el inciso g) del artículo 3° de la Ley N° 27.442 menciona como posible práctica anticompetitiva a la conducta que consiste en “sujetar la compra o venta a la condición de no usar, adquirir, vender o abastecer bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero”.

Que esta descripción se corresponde con lo que los precedentes nacionales e internacionales y la literatura especializada en defensa de la competencia denominan condiciones o acuerdos de exclusividad.

Que la exclusividad es una restricción vertical que puede aparecer en contratos celebrados entre proveedores y clientes de un bien o servicio, y tiene como característica principal la existencia de cláusulas por las cuales una de las partes (o ambas) se comprometen a no comerciar con empresas competidoras de la otra parte.

Que, a su vez, VISA sostuvo en su presentación de fecha 13 de abril de 2022 que “De esta forma, si un adquirente (o un facilitador de pago adherido por dicho adquirente) adquiere transacciones Visa de comercios ubicados fuera

del territorio argentino sin tener una licencia que habilite al adquirente a tal fin en el país que corresponda, lo estaría realizando en violación y desconociendo los términos y condiciones del Contrato de Membresía firmado por el adquirente con Visa. En este supuesto, dichos actores estarían compitiendo deslealmente en la Red de Pagos Visa en relación con otros adquirentes y sus facilitadores de pago que sí hubieran observado las disposiciones contractuales acordadas con Visa y limitado su actividad al territorio pactado.”

Que una posible justificación de tales restricciones puede ser evitar la competencia intra marca, perjudicando entonces así las inversiones que realizan los adquirentes una vez que contratan con VISA, esto es, VISA garantiza a cada adquirente el procesamiento de los pagos locales, evitando la posibilidad de arbitraje de parte de los comercios, quienes tienen incentivos a contratar con adquirentes que se encuentren, por ejemplo, en jurisdicciones más favorables en términos fiscales.

Que resulta verosímil la existencia de un posible abuso de posición dominante explotativo en base a un comportamiento discriminatorio por parte de la firma VISA bajo la amenaza de negar el acceso a la red propia, más precisamente, por la verificación preliminar de: (i) un aumento excesivo e injustificado de tarifas para transacciones transfronterizas, mediante la aplicación de las cláusulas previstas en el contrato de la marca; (ii) una discriminación entre adquirentes locales y extranjeros que permite la aplicación de tasas que no se encuentran reguladas por el Banco Central, (iii) una coacción para la aceptación de condiciones comerciales desfavorables para el interés económico general.

Que las teorías de daño al interés económico general se concentran en: (i) el incremento arbitrario y significativo de tarifas aplicables únicamente para procesamiento de operaciones con merchants internacionales (ii) la imposición de restricciones territoriales en detrimento de los agregadores de pago digitales locales; (iii) la discriminación en perjuicio de aquellos agregadores locales; y (iv) el empeoramiento de las condiciones comerciales transfronterizas para los consumidores que no posean tarjetas de crédito que operen en el exterior.

Que la jurisprudencia sobre el particular tiene dicho que: “(...) no es necesaria la cuantificación de la afectación al interés económico general, sino únicamente acreditar en forma liminar que la conducta que se analizará en el marco del procedimiento administrativo tiene la potencialidad de generar aquel perjuicio. En efecto, no resulta una condición sine qua non que la Comisión -en su dictamen- o la Secretaría -en la resolución impugnada- muestren de un modo exhaustivo, acabado y completo todos y cada uno de los efectos negativos de la conducta desplegada en el proceso competitivo (conf., art. 42 de la C.N.), sobre todo teniendo en cuenta la etapa larval de las actuaciones labradas por la autoridad administrativa y que la medida preventiva resuelta, por sí misma, carece de contenido sancionador (...)”.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA, emitió el Dictamen de fecha 4 de octubre de 2023, correspondiente a la “C. 1776”, en el cual recomendó (1) dictar una medida de tutela anticipada, en los términos del Artículo 44 de la Ley N.º 27.442, ordenando a VISA INC., VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION, PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U. y FIRST DATA CONO SUR SRL, en lo que a cada uno le compete, lo siguiente: (i) suspender hasta el dictado de una decisión sobre el fondo de la cuestión por parte de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA la ejecución y/o implementación de cualquier cláusula contractual que impida que una empresa facilitadora de pagos o similar que opera en la REPÚBLICA ARGENTINA procese transacciones de comercios que se encuentran fuera de la REPÚBLICA ARGENTINA en virtud de compras realizadas por consumidores que se encuentran en la REPÚBLICA ARGENTINA; (ii) abstenerse de implementar cualquier política comercial que limite la sub-adquirencia de transacciones transfronterizas; (iii) Abstenerse de dar de baja a los comercios que se encuentren fuera de la

REPÚBLICA ARGENTINA y hayan sido afiliados por facilitadores de pagos locales, así como abstenerse de bloquear el acceso a la red Visa para concretar operaciones transfronterizas que involucren a dichos comercios siempre y cuando se esté cumpliendo con las leyes argentinas; (2) Ordenar a los subadquirentes poner a disposición de los adquirentes toda información relacionada con la trazabilidad de las operaciones con el propósito de visibilizar adecuadamente la transacción, y que comprenda: (i) el nombre del establecimiento comercial y su categoría; (ii) la razón social; (iii) el CUIT o clave tributaria o similar de acuerdo al país de origen; (iv) la identificación del beneficiario final de los pagos; y (v) el país y la ciudad del establecimiento comercial, todo ello con la finalidad de prevenir el riesgo sistémico y financiero; y en cumplimiento de las obligaciones regulatorias impuestas a los adquirentes por parte de las emisoras de tarjetas de crédito y normativa del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA; (3) Notificar, en el plazo máximo de 10 (diez) días hábiles, a cada uno de los adquirentes y subadquirentes que participan en transacciones transfronterizas de la marca de tarjeta Visa, el dictado de la medida objeto del presente; (4) Publicar en el plazo máximo de DIEZ (10) días hábiles, de manera claramente visible y fácilmente accesible, el texto completo de la medida objeto del presente, en los sitios web de cada una de las empresas a las que va dirigida la orden; (5) Ordenar a VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION para que en el plazo máximo de DIEZ (10) días hábiles, notifique la presente medida a VISA INC., bajo apercibimiento de lo previsto en el Artículo 59 de la Ley N° 27.442; y (6) Comunicar la medida objeto del presente al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por la Ley N° 27.442, por el artículo 5° del Decreto N° 480 del 23 de mayo de 2018 y su modificatorio y por el Decreto N° 50 del 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios.

Por ello,

#### EL SECRETARIO DE COMERCIO

#### RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Ordénese en los términos del artículo 44 de la Ley N° 27.442, a las firmas VISA INC., VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION, PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A.U. y FIRST DATA CONO SUR S.R.L., en lo que a cada uno le compete, lo siguiente: (i) suspender hasta el dictado de una decisión sobre el fondo de la cuestión, la ejecución y/o implementación de cualquier cláusula contractual que impida que una empresa facilitadora de pagos o similar que opera en la REPÚBLICA ARGENTINA procese transacciones de comercios que se encuentran fuera de la REPÚBLICA ARGENTINA en virtud de compras realizadas por consumidores que se encuentran en la REPÚBLICA ARGENTINA; (ii) abstenerse de implementar cualquier política comercial que limite la sub-adquierecia de transacciones transfronterizas; (iii) Abstenerse de dar de baja a los comercios que se encuentren fuera de la REPÚBLICA ARGENTINA y hayan sido afiliados por facilitadores de pagos locales, así como abstenerse de bloquear el acceso a la red Visa para concretar operaciones transfronterizas que involucren a dichos comercios siempre y cuando se esté cumpliendo con las leyes argentinas.

ARTÍCULO 2°.- Ordénese a los subadquirentes poner a disposición de los adquirentes toda información relacionada con la trazabilidad de las operaciones con el propósito de visibilizar adecuadamente la transacción, y

que comprenda: (i) el nombre del establecimiento comercial y su categoría; (ii) la razón social; (iii) el CUIT o clave tributaria o similar de acuerdo al país de origen; (iv) la identificación del beneficiario final de los pagos; y (v) el país y la ciudad del establecimiento comercial, todo ello con la finalidad de prevenir el riesgo sistémico y financiero; y en cumplimiento de las obligaciones regulatorias impuestas a los adquirentes por parte de las emisoras de tarjetas de crédito y normativa del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

ARTÍCULO 3°.- Notifíquese, en el plazo máximo de DIEZ (10) días hábiles, a cada uno de los adquirentes y subadquirentes que participan en transacciones transfronterizas de la marca de tarjeta VISA, el dictado de la medida objeto de la presente resolución.

ARTÍCULO 4°.- Publíquese en el plazo máximo de DIEZ (10) días hábiles, de manera claramente visible y fácilmente accesible, el texto completo de la medida objeto de la presente, en los sitios web de cada una de las empresas a las que va dirigida la orden.

ARTÍCULO 5°.- Ordénese a la firma VISA INTERNATIONAL SERVICE ASSOCIATION para que en el plazo máximo de DIEZ (10) días hábiles, notifique la presente medida a VISA INC., bajo apercibimiento de lo previsto en el artículo 59 de la Ley N.º 27.442.

ARTÍCULO 6°.- Comuníquese la medida objeto de la presente al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA.

ARTÍCULO 7°.- Considérese al Dictamen de fecha 4 de octubre de 2023, emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, correspondiente a la "COND.1776", que como IF-2023-118112539-APN-CNDC#MEC forma parte integrante de la presente medida.

ARTÍCULO 8°.- Notifíquese a las partes interesadas la presente medida.

ARTÍCULO 9°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by TOMBOLINI Matias Raul  
Date: 2023.11.17 11:26:58 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Matias Raúl Tombolini  
Secretario  
Secretaría de Comercio  
Ministerio de Economía

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL  
ELECTRONICA - GDE  
Date: 2023.11.17 11:27:05 -03:00

1