



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

Expte. N.º S01: 0204600/2016 (C. 1596) NF

**RESOLUCIÓN CNDC N.º 17**

Buenos Aires, **29 AGO 2016**

VISTO el Expte. N.º S01: 0204600/2016, caratulado: "TARJETAS DE CRÉDITO, DÉBITO Y MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS S/INVESTIGACIÓN DE MERCADO (C. 1596)", del Registro del MINISTERIO DE INDUSTRIA; y

**CONSIDERANDO**

Que a instancia de esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (en adelante "CNDC"), el día 20 de mayo de 2016, el SR. SECRETARIO DE COMERCIO, en uso de la facultad conferida por el art. 18, inc. a), de la Ley N.º 25156, consideró pertinente dar curso a la investigación de mercado que tramita bajo el expediente del VISTO; designado para ello al Vocal instructor, de conformidad con lo previsto por el entonces vigente art. 1, inc. a), de la Resolución SC N.º 359/15.

Que esta CNDC ha llevado a cabo una serie de medidas tendientes a impulsar el procedimiento, más precisamente, pedidos de información a particulares y un conjunto de audiencias informativas con diversas empresas y con las cámaras del sector, todo ello de conformidad con lo previsto por los arts. 19 y 20, inc. a), de la Ley N.º 25156 y el art. 1, inc. q) de la Res. SC N.º 359/15, actualmente, art. 1, inc. v), de la Res. SC N.º 190-E/16.

Que durante el trámite de las actuaciones esta CNDC advirtió que los requerimientos efectuados a los particulares podían implicar la afectación de un derecho subjetivo o interés legítimo, pues en cumplimiento del deber de colaboración podía



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

quedar expuesta información comercialmente sensible o eventualmente protegida por convenios de confidencialidad.

Que de acuerdo con lo previsto por el art. 38 del Decreto N.º 1759/72, reglamentario de la Ley N.º 19549, y con el alcance de las excepciones previstas en el art. 16, inc. c) y d), del Decreto N.º 1172/03 (Anexo VII), el día 2 de agosto de 2016, el SR. SECRETARIO DE COMERCIO dictó la Res. SC N.º 194/16, declarando la reserva de las actuaciones de referencia.

Que en el ANEXO I, que forma parte integrante de la presente, esta CNDC efectuó un análisis jurídico-económico en base a información que pudo obtener por medios públicos, en parte, y también en base a información aportada por los particulares que, en algunos casos, solicitaron expreso tratamiento confidencial, o bien, que aportaron información teniendo en cuenta que las actuaciones estaban reservadas.

Que, en ese marco, esta CNDC ha identificado cuatro mercados relevantes, a saber: a) Mercado de emisión de medios de pagos electrónicos; b) Mercado de adhesión o adquirencia; c) Mercado de procesamiento de pagos electrónicos; y d) Mercado de provisión de terminales o interfaces para pagos electrónicos.

Que se ha observado que la firma PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A. (en adelante, PRISMA) participa en los cuatro mercados relevantes definidos, tanto en el canal presencial como el no presencial, y que FIRST DATA CONO SUR S.R.L. participa en tres de ellos, también en ambos canales.

Que PRISMA ostenta una posición dominante en los mercados de procesamiento y de adquirencia.

Que, en la República Argentina, la integración vertical existente en los mercados relevantes analizados revela una estructura que, en conjunción con las disposiciones de la Ley N.º 25065 y otras normas relacionadas, genera incentivos para restringir y distorsionar la competencia



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

Que PRISMA tiene como accionistas a los principales bancos del país, centralizando las condiciones de financiamiento para las ventas con tarjetas VISA, lo cual hace recomendable iniciar una investigación en ese sentido, en los términos del art. 2, inc. a) y g) de la Ley N.º 25156.

Que los competidores de PRISMA en el mercado de provisión de interfaces estarían recibiendo un tratamiento discriminatorio, degradación de la calidad y negativas injustificadas de los servicios de adquirencia y procesamiento, haciendo recomendable iniciar una investigación en ese sentido, en los términos del art. 2, inc. f), k) y l), de la Ley N.º 25156.

Que de acuerdo al texto actualizado del Decreto N.º 357/02, la SECRETARÍA DE COMERCIO es la Autoridad de Aplicación de la Ley N.º 25156.

Que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 50 de la Ley N.º 25065, actuarán como Autoridad de Aplicación de dicha norma el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA y la, actualmente, SECRETARÍA DE COMERCIO.

Que esta CNDC tiene por función emitir opiniones en materia de competencia y libre concurrencia respecto de leyes, reglamentos, circulares y actos administrativos, así como emitir recomendaciones de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados.

Que esta CNDC es competente para el dictado de la presente en virtud de lo previsto por art. 20, inc. a), c) y d), de la Ley N.º 25156.

he  
Por todo lo expuesto,

ef ✓





*Ministerio de Producción*  
*Secretaría de Comercio*  
*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

RESUELVE:


ARTÍCULO 1°: Téngase al ANEXO I como parte integrante de la presente Resolución.


ARTÍCULO 2°: Recomiéndese al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA y al SR. SECRETARIO DE COMERCIO efectuar las medidas pertinentes a fin de implementar las recomendaciones pro-competitivas explicitadas en el ANEXO I.

ARTÍCULO 3°: Recomiéndese al SR. SECRETARIO DE COMERCIO iniciar una investigación de oficio contra PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A. y sus accionistas, en los términos del art. 1 y 2, inc. a), f), g), h), j), k) y l), de la Ley N.° 25156.

ARTÍCULO 4°: Publíquese la presente Resolución en el sitio web oficial de esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

ARTÍCULO 5°: Comuníquese, con nota de estilo, al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA y al SR. SECRETARIO DE COMERCIO.

  
María Fernanda Viéens  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa  
de la Competencia

  
ESTEBAN M. GRECO  
PRESIDENTE  
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

  
MARINA BIDART  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa  
de la Competencia

4

  
EDUARDO STORDEUR (h)  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa  
de la Competencia





*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

**ANEXO I**

**ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL SECTOR DE  
TARJETAS DE CRÉDITO, TARJETAS DE DÉBITO Y MEDIOS DE PAGO  
ELECTRÓNICOS**

**Tabla de contenido**

<b>I</b>	<b>MARCO NORMATIVO .....</b>	<b>5</b>
<b>II</b>	<b>ANÁLISIS ECONÓMICO .....</b>	<b>7</b>
II.1	Características económicas del sistema de pagos electrónicos .....	7
II.2	La economía de un sistema de pagos electrónicos .....	8
II.3	El sistema de pagos electrónicos en Argentina .....	15
II.4	Mercados relevantes .....	18
II.4.1	<i>Mercado de emisión de medios de pago electrónicos .....</i>	<i>20</i>
II.4.2	<i>Mercado de adhesión o adquirencia .....</i>	<i>21</i>
II.4.3	<i>Mercado de procesamiento de pagos electrónicos .....</i>	<i>23</i>
II.4.4	<i>Mercado de provisión de terminales o interfaces para pagos electrónicos .....</i>	<i>24</i>
II.5	Análisis de posiciones de dominio en los mercados relevantes .....	26
II.6	Barreras a la entrada .....	31
II.7	Efectos sobre la competencia .....	32
II.7.1	<i>Restricciones a la competencia por precios .....</i>	<i>32</i>
II.7.2	<i>Restricciones a la competencia por financiamiento .....</i>	<i>37</i>
II.7.3	<i>Restricciones a la operatoria de terceros competidores .....</i>	<i>39</i>
<b>III</b>	<b>Antecedentes internacionales .....</b>	<b>39</b>
III.1	Australia .....	40
III.2	Brasil .....	40
III.3	México .....	41
III.4	Estados Unidos .....	43
III.5	Europa .....	44
<b>IV</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>45</b>
IV.1	Conclusiones .....	45
IV.2	Recomendaciones .....	46

**I MARCO NORMATIVO**

1. El marco jurídico que fundamenta la regulación en el mercado de tarjetas de pago en Argentina se compone de la Ley 25.065 de 1999, modificada en 2005 por la



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

Ley 26.010, conocidas como "Ley de Tarjetas de Crédito". La Ley 25.065 establece las funciones del BCRA y sus atribuciones para propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y regular los sistemas de manera consistente con el Régimen de Transparencia definido por el BCRA para las tarjetas. Las autoridades de aplicación de la Ley de Tarjetas de Crédito son el BCRA y la Secretaría de Comercio de la Nación.

2. En Argentina existen tres tipos de tarjetas que se utilizan como medio de pago: tarjetas de compra, de crédito y de débito. La tarjeta de compra permite a su tenedor realizar compras con el compromiso de cancelar el saldo adeudado a la expiración del período de facturación mensual; la tarjeta de crédito posibilita a su titular transferir la cancelación de la deuda emergente de su uso a períodos sucesivos a su facturación, con el consiguiente costo financiero; por último, la tarjeta de débito permite que el importe que derive de su empleo se debite directamente de la caja de ahorro o cuenta corriente bancaria de su titular.
3. Para las tarjetas de crédito, el requisito como emisor es el de ser una entidad financiera reconocida y habilitada, es decir no necesariamente se requiere ser una entidad bancaria (que tiene otras responsabilidades regulatorias). Así, el mercado es abierto e instituciones no bancarias pueden participar del mercado de emisión (American Express u otras entidades como empresas con sus tarjetas de pago son ejemplos). Estas últimas se distinguen de las entidades financieras reguladas por la mencionada Ley en la medida en que mientras que las entidades sujetas a la regulación del BCRA están sometidas a normas contables específicas, régimen informativo periódico y pueden captar depósitos de sus clientes, el segundo grupo enfrenta menos regulaciones, pero se ve impedida de financiarse con depósitos de clientes.
4. En el caso de tarjetas de débito, el requisito para la entrada al mercado es ser un banco autorizado por el BCRA. Por lo tanto, las barreras de entrada a la emisión de tarjetas de débito son las mismas que a la entrada del negocio de instituciones bancarias y, por tanto, más gravosas que las de las tarjetas de crédito.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

5. La Ley 25.065 da al BCRA la posibilidad de regular los sistemas de pagos en general. Por un lado, sujeta a la autorización del BCRA la aprobación de las normas internas de funcionamiento de cualquier sistema de pagos. Asimismo, esta ley da facultades al BCRA para la supervisión y vigilancia de los administradores de los sistemas y de los sistemas de pagos electrónicos en general. Por otro lado, la ley faculta al BCRA a requerir la información necesaria para la supervisión, así como a diseñar e implantar las medidas correctivas necesarias para el buen funcionamiento de los sistemas.
6. La Ley 25.065, en su artículo 15 regula los descuentos y cargos por todo concepto con un tope máximo de 3% de las liquidaciones presentadas para las tarjetas de crédito y de 1,5% para las de débito.<sup>1</sup> Además, establece que no se podrán cobrar comisiones diferenciadas *"entre comercios que pertenezcan a un mismo rubro o con relación a iguales o similares productos o servicios"*.

## II ANÁLISIS ECONÓMICO

### II.1 Características económicas del sistema de pagos electrónicos

7. Los sistemas de pagos pueden clasificarse de varias maneras. En primer lugar, es posible clasificar los medios de pago 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 de débito, que por su popularidad y persistencia en el tiempo resultan las más tradicionales dentro de un universo creciente de modalidades electrónicas de pago (en el que se encuentran las transferencias bancarias, los débitos bancarios, las billeteras electrónicas, los pagos móviles, las monedas digitales, etc.).

---

<sup>1</sup> Estos cargos incluyen tanto la tasa de intercambio como la tasa de descuento, tal como se las identifica más adelante en la Figura 1.





*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

8. Otra clasificación posible es la de "pagos presenciales" versus "pagos no presenciales", dependiendo de si el pagador está físicamente ante la contraparte de la transacción. Obviamente, ambas categorizaciones pueden combinarse de manera que pueden registrarse pagos presenciales electrónicos y no electrónicos y pagos no presenciales electrónicos y no electrónicos. La Tabla 1 a continuación agrupa los medios de pago de acuerdo con las dos clasificaciones antes mencionadas.

**Tabla 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 medios de pago electrónicos "alternativos" (pagos móviles, billeteras electrónicas, monedas virtuales, etc.)

*Fuente: CNDC.*

9. En la Argentina, más del 80% de los pagos electrónicos se hace con tarjeta de crédito. Este porcentaje resulta superior a los que se registran en países emergentes de América Latina, Asia y África y en países desarrollados de Europa, Estados Unidos y Canadá.<sup>2</sup>

## II.2 La economía de un sistema de pagos electrónicos

10. 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>3</sup>

<sup>2</sup> Ver World Pay (2014), "Your global guide to Alternative Payments", 2da edición.

<sup>3</sup> Rochet, J.-Ch. y J. Tirole, (2006), "Two-sided markets: A progress report", *The Rand Journal of Economics* 35, pp. 645-667.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

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). 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 proveen el servicio sólo si tarjetahabientes y comercios están de acuerdo en usar el sistema de pagos por tarjeta para realizar una transacción.

11. 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:
- a. Servicios bancarios (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.
  - b. Emisión de tarjetas de crédito (y otros medios de pago electrónicos).
  - c. Procesamiento de autorizaciones de pagos realizados por medios electrónicos.
  - d. "Adquirencia": actividad mediante la cual las empresas que prestan el servicio (adquirentes) adhieren comercios (físicos y virtuales) al sistema de pago electrónico. También se los denomina "Administradoras" o "Licenciatarias". Los bancos suelen ser adquirentes de comercios o pueden tercerizar esa función. Para ser adquirente se requiere un contrato 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 entidades financieras o, en caso contrario, que sus accionistas sean entidades financieras, o bien que sean entidades no financieras pero sujetas a supervisión por parte del Banco Central.
  - e. Agregación o Facilitación de pagos. Los "Facilitadores de Pago", "Agregadores" o "Agrupadores" como también suelen denominárselos en el



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

comercio electrónico, son empresas que cuentan con plataformas o sistemas que procesan pagos, y los ofrecen a los comercios para las ventas online.<sup>4</sup> De allí que estos facilitadores de pagos resulten simultáneamente "adquirentes" de comercios. Para funcionar como tal, el facilitador debe firmar un contrato con algún adquirente que tenga ese rol delegado por la marca de la tarjeta. Las marcas de tarjetas promueven la firma de estos contratos adicionales, que reconocen el carácter particular de los agregadores.<sup>5</sup>

- f. Provisión de sistemas y terminales para el procesamiento de pago off line (POS).
  - g. "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 un terminal de pago físico pero en el comercio online.
  - h. "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.
12. En la Figura 1 se muestra de manera esquemática el funcionamiento del mercado, que se explica a continuación. El propietario de la marca otorga licencias para

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Ver Visa (2014), *The Visa Payment Facilitator Model: A Framework for merchant aggregation* y First Data, *Payment Facilitator Program*.

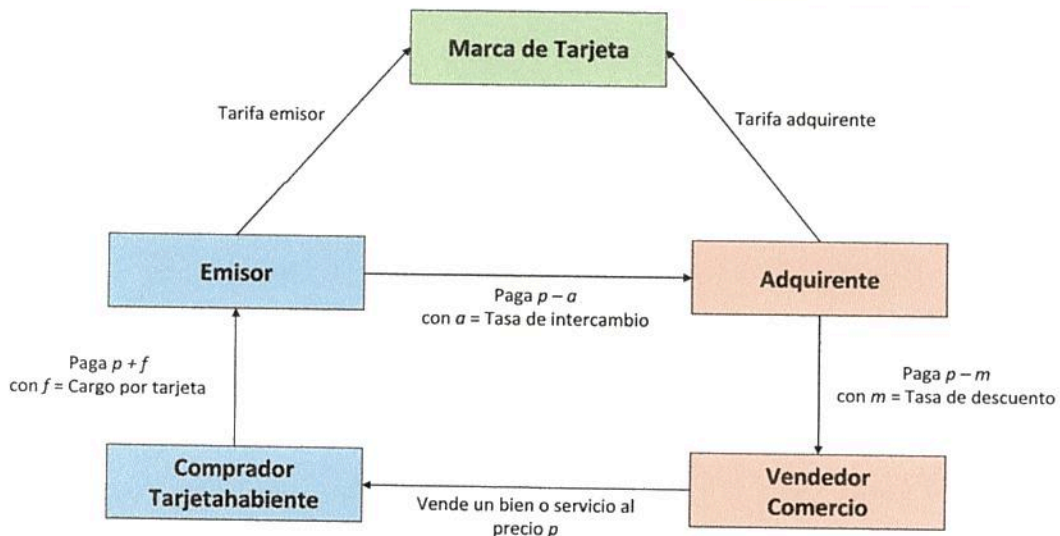




Ministerio de Producción  
 Secretaría de Comercio  
 Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

emitir tarjetas y/o para adquirir comercios. Por esa licencia, los licenciatarios pagan una tarifa. Cuando un tarjetahabiente hace una compra con tarjeta en un comercio, el pago lo realiza a través del emisor de su tarjeta. El tarjetahabiente paga al emisor el precio del producto  $p$  más un cargo ( $f$ ) 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 ( $a$ ). Finalmente, el adquirente transfiere el pago al comercio, previo descuento de la tasa de descuento o arancel ( $m$ ). Como explicaremos en detalle más adelante, en Argentina existe un único adquirente para cada marca de tarjeta: PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A. (PRISMA) es el adquirente de Visa y FIRST DATA CONO SUR S.R.L. (FIRST DATA) es el adquirente de MasterCard.

Figura 1. Esquema de funcionamiento del mercado de pagos electrónicos



Fuente: CNDC.

13. La literatura sobre los mercados bilaterales argumenta que en estos mercados 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



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

para los tarjetahabientes tener esas tarjetas.<sup>6</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.

14. Lo mismo sucede en el caso de los medios de pago electrónico alternativos, en el sentido que sólo representan formas de interactuar con el sistema de pago distintas 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.
15. En un mercado bilateral, la estructura de los precios importa y no sólo su nivel. Es decir, el volumen de transacciones podría verse afectado por una política de precios que fija un precio mayor en un lado del mercado (por ejemplo, las tasas de intercambio, que son los cargos que los bancos emisores cobran a los adquirentes y que recaen sobre la tasa de descuento que pagan los comercios y finalmente sobre los precios finales a los consumidores) y lo reduce en la misma proporción en el otro lado (tarjetahabientes), de manera tal que el nivel total permanezca inalterado. Esto está relacionado con las diferencias en la elasticidad de la demanda en cada lado del mercado.
16. Por otro lado, en un mercado bilateral también existen externalidades de uso.<sup>7</sup> La razón es que el hecho de que un comerciante acepte una tarjeta de pago, ahorra al tarjetahabiente los costos de usar otro medio de pago como el efectivo. De la

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Rochet, J-Ch. y Tirole, J. (2008), "Tying in two-sided markets and the honor-all-cards rule", *International Journal of Industrial Organization*, 26, pp. 1333-1347.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

misma manera, el hecho de que un tarjetahabiente pague con tarjeta, ahorra al comercio el costo de mantener efectivo. Los efectos de estas externalidades, naturalmente, se magnifican en el caso de redes inmaduras, donde el beneficio de incorporar un usuario (tarjetahabiente o comercio) adicional al sistema es grande.<sup>8</sup>

17. En cualquier operación de pago electrónico se requiere de la concurrencia de distintos actores, cada uno con un rol distinguible (aunque una misma empresa puede cumplir distintos roles). 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 los 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.
18. 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. La actividad de adquirentes de comercios es potencialmente competitiva.
19. 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 licenciatarios autorizados para tal fin.
20. Para su funcionamiento, el sistema 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 desde donde se origina

---

<sup>8</sup> Katz, M. (2005), "What do we know about interchange fees and what does it mean for public policy", en *Proceedings-Payments System Research Conference*, Federal Reserve Bank of Kansas City.





Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

- 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.
21. Cuando el emisor, y el adquirente coinciden, se dice que estamos ante un sistema cerrado (ejemplo de este tipo de sistema es American Express). Por el contrario, cuando el emisor y el adquirente son entidades distintas, se trata de un sistema abierto (este es el caso de Visa y MasterCard).
22. De acuerdo con la jurisprudencia de la CNDC "[l]os sistemas abiertos son aquéllos en los cuales la administradora del sistema delega en otras entidades las tareas de emisión, comercialización y relación con los clientes. Algunos ejemplos de estos sistemas son las tarjetas Visa y MasterCard."<sup>9</sup> Por su parte, "... los sistemas cerrados son aquéllos en los que la administradora cumple también el rol de emisora, comercializadora y encargada de la relación con los clientes."<sup>10</sup>
23. El emisor le cobra al tarjetahabiente un cargo por tener o usar la tarjeta. El emisor recibe del adquirente la tasa de intercambio. La interacción entre el adquirente, la marca de la tarjeta de crédito y el emisor a través del sistema, permite la verificación de que el tarjetahabiente puede usar la tarjeta para efectuar la compra (autorización) y asegurar que los pagos fluyan hacia las partes apropiadas (liquidación). Por último, el procesador cobra comisiones por estos conceptos tanto al emisor como al adquirente.

---

<sup>9</sup> CNDC, Dictamen N° 817 con relación al expediente caratulado "BANCO DE GALICIA Y BUENOS AIRES S.A., AMERICAN INTERNATIONAL GROUP INC. Y OTRO", del 30 de julio de 2010, párrafo 94.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párrafo 95.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

**II.3 El sistema de pagos electrónicos en Argentina**

24. De acuerdo con información del Banco Central de la República Argentina (BCRA) para 2015, existen en el país 80 entidades financieras, de las cuales 64 son 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>11</sup>
25. Estos bancos actúan como emisores de tarjetas de pago, que constituyen el principal medio de pago electrónico en Argentina. Actualmente existen seis redes principales de tarjetas de crédito en la Argentina. Cuatro de ellas son propiedad de los bancos antes mencionados o son comercializadas exclusivamente a través de bancos (Visa, MasterCard, Credencial y Cabal) y funcionan basados en un sistema por el cual cada banco puede emitir tarjetas de diferentes marcas. Las otras dos redes operan en un sistema donde el propietario de la marca emite sus propias tarjetas (Diners y American Express) y es su propio adquirente. Además, existen otras marcas de tarjetas de crédito a nivel regional o municipal, algunas de las cuales son propiedad de las entidades bancarias (un ejemplo es Tarjeta Naranja) y algunas redes que funcionan como sistemas cerrados y son propiedad de algunos comercios, como es el caso de CMR Falabella y Cencosud.
26. Según información del BCRA, existían a diciembre de 2015 alrededor de 72 millones de tarjetas en circulación, de las cuales 34,5 millones son tarjetas de crédito, y el resto son tarjetas de débito.<sup>12</sup> Hay más de 50 organizaciones que emiten tarjetas de pago en Argentina, que se dividen en 2 grandes grupos: (a)

---

<sup>11</sup> Los 10 bancos más grandes de acuerdo con el volumen de depósitos son el Banco de la Nación Argentina (26,7%), el Banco de la Provincia de Buenos Aires (9,7%), el Banco Santander Río (7,6%), el Banco de Galicia y Buenos Aires (7%), el BBVA Banco Francés (5,4%), el Banco Macro (5,3%), el Banco Credicoop Cooperativo (4,2%), el HSBC Bank (3,7%), el Banco de la Ciudad de Buenos Aires (3,5%) y el Banco Patagonia (3,0%).

<sup>12</sup> BCRA (2016), *Información de entidades financieras*.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

emisores bancarios y (b) emisores no bancarios. 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 realmente el mercado, tanto en cantidad de plásticos emitidos, como en volumen de dinero procesado. Los emisores no bancarios, por su parte, inicialmente surgen con esquemas cerrados como la tarjeta CMR Falabella, aunque también pueden hacer acuerdos con las marcas de tarjetas de crédito globales. Por ejemplo, CMR Falabella emite la tarjeta CMR Falabella "clásica", pero también emite tarjetas CMR Falabella+MasterCard. Lo mismo sucede en el caso de Cencosud. 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 (Italcred), sin relación con las marcas de tarjeta de crédito globales.

27. La Figura 2 a continuación muestra la evolución del mercado de tarjetas de crédito y débito entre 2002 y 2015. En ese período se observa un crecimiento sostenido de la cantidad de tarjetas emitidas en ambos segmentos, de cerca del 300% en el caso de las tarjetas de crédito y de alrededor de 210% en el caso de las tarjetas de débito. El gasto con tarjetas representó en 2015 un 12,7% del gasto de consumo personal y se espera que alcance un 29% en 2021.<sup>13</sup> Asimismo, el monto de transacciones con tarjeta de crédito en términos reales aumentó un 17,7% entre 2010 y 2015.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Morgan Stanley (2016), *Argentina Financial Institutions: A Primer on the Card Industry*.

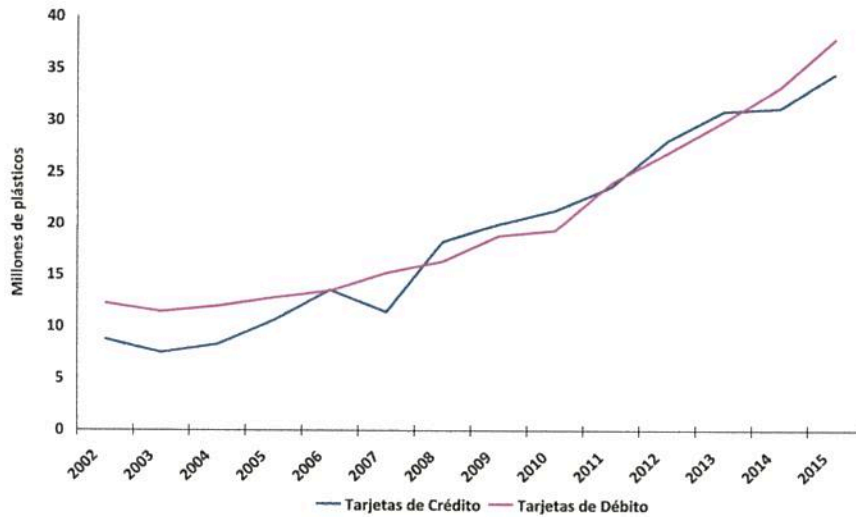
<sup>14</sup> CNDC con datos de Morgan Stanley, op. cit., deflactados por el índice de precios al consumidor de San Luis.





Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Figura 2. Total de tarjetas de crédito y débito emitidas – 2002-2015



Fuente: BCRA.

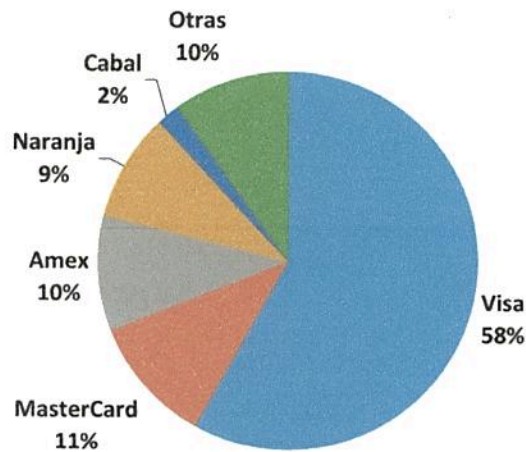
28. El mercado de las tarjetas de crédito está liderado por Visa que registró en 2015 un 58% de la facturación total con tarjeta de crédito, como se muestra en la Figura 3. En segundo lugar se encuentra MasterCard (11%),<sup>15</sup> en tercer lugar Amex, en cuarto lugar Tarjeta Naranja y a partir de ahí existen más de 50 marcas con participaciones de mercado pequeñas.

<sup>15</sup> Morgan Stanley, op. cit.



Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

**Figura 3. Cuotas de mercado en el mercado de tarjetas de crédito (% sobre el valor total de las transacciones) – 2015**



Fuente: Morgan Stanley, Argentina Financial Institutions: A Primer on the Card Industry, junio de 2016.

#### II.4 Mercados relevantes

29. 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 para enfocarnos 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.
30. La jurisprudencia internacional en la industria de pagos electrónicos es escasa y concentrada fundamentalmente en los mercados de tarjetas de crédito y débito. Se reconoce, sin embargo, que se trata de una industria multilateral y que, por lo



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

tanto, resulta apropiado incorporar los aspectos particulares de este tipo de industria.<sup>16</sup>

31. 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>17</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>18</sup>
32. De manera similar, en los casos más recientes 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>19</sup>
33. 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>20</sup>

---

<sup>16</sup> OECD (2012), *Competition and Payment Systems*.

<sup>17</sup> Ver Tribunal de Competencia de Canadá, caso Visa-MasterCard, CT-2010-010 de 2013.

<sup>18</sup> OECD (2012), *Competition and Payment Systems*.

<sup>19</sup> Casos COMP/34.579, MasterCard, COMP/36.518, EuroCommerce y COMP/38.580, Commercial Cards, 2009 O.J. (C 264) 8.

<sup>20</sup> 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.





*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

34. Finalmente, el Banco Central de Brasil también reconoce la existencia de un mercado de emisión distinguible de un mercado de adhesión.<sup>21</sup>
35. Basados en esta experiencia internacional, detectamos que un sistema de pagos electrónicos está constituido por una conjunción de actividades vinculadas o relacionadas, que detallamos a continuación.

#### **II.4.1 Mercado de emisión de medios de pago electrónicos**

36. En Argentina, la emisión de tarjetas de crédito es realizada mayormente por los bancos, dado que las dos principales marcas de tarjetas de crédito globales que operan en el país (Visa con el 60% del total de tarjetas emitidas y MasterCard con el 15%) no operan por cuenta propia, sino que lo hacen a través de bancos emisores, entidades que obtuvieron una licencia para la emisión de los plásticos con dichas marcas.<sup>22</sup> La tarjeta Cabal, propiedad de bancos cooperativos u otras tarjetas de menor participación en el total, también son emitidas por entidades bancarias. El único caso de emisión de una marca de tarjetas de crédito global realizado por una entidad no bancaria es American Express, quien también emite tarjetas a través de algunos bancos.
37. En el caso de los servicios de emisión de tarjetas de débito, las únicas entidades autorizadas para emitir las son los bancos, es decir las mismas que le ofrecen al cliente, entre otros productos, el servicio bancario de cajas de ahorro y cuenta corriente y, además, la mayoría de las tarjetas de crédito que se emiten localmente.
38. La integración entre la prestación de servicios bancarios y emisión de tarjetas en Argentina lleva a considerar que, a los fines prácticos del análisis, las actividades

---

<sup>21</sup> Banco Central de Brasil (2010), *Brasil Payment Cards Report*.

<sup>22</sup> En el caso de MasterCard, algunas entidades no bancarias también emiten la tarjeta, como es el caso de Falabella y Cencosud.



Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

de servicios bancarios y de emisión de tarjetas de crédito y débito son actividades integradas, constituyendo, en los hechos, un mismo mercado al que denominamos **"mercado de emisión de medios de pago electrónicos"**.

#### II.4.2 Mercado de adhesión o adquirencia

39. 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.
40. Esta tarea se desarrolla en el segundo mercado identificable al que denominamos **"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.
41. 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. En Argentina resulta una práctica común que el adquirente no sólo desarrolle la tarea comercial de incentivar la adhesión, sino que provea los medios técnicos (redes, plataformas o *gateways*) por sí o por terceros para procesar las transacciones. El adquirente cobra al comercio un arancel que internacionalmente se conoce como tasa de descuento al comercio (en inglés, *merchant discount fee*).
42. En el caso de nuestro país, el único adquirente de la marca Visa es la firma PRISMA, quien también cumple el rol de procesador y de proveedor de terminales POS (con su marca LAPOS). Dado que PRISMA es propiedad de los principales bancos del país, podemos decir que, en el caso de Visa, existe una triple integración vertical (Emisor+Adquirente+Procesador). Este dato resulta central



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

para la comprensión de la dinámica de la industria dado que esta entidad concentra el 58% del monto de las transacciones con tarjeta de crédito en nuestro país.<sup>23</sup> En el caso de la tarjeta MasterCard, la empresa FIRST DATA procesa y provee los terminales en los POS (bajo la marca POSNET) y es el único adquirente de la marca MasterCard.

43. PRISMA para la marca Visa y FIRST DATA para la marca MasterCard son las empresas que determinan las condiciones bajo las que se ofrece la adquirencia a los comercios. En la actualidad, las dos compañías cobran un arancel al comercio para la mayoría de los rubros igual al tope permitido por la Ley de Tarjetas de Crédito (3% para tarjetas de crédito y 1,5% para tarjetas de débito). En el caso de Visa, el 95% del arancel (2,85 puntos porcentuales) se traslada al banco emisor en concepto de tasa de intercambio, mientras que solo el 5% restante queda para el banco pagador. Esta asignación del arancel la determina PRISMA. En el caso de MasterCard, la tasa de intercambio viene fijada por MASTERCAD INTERNACIONAL y, es similar a la de Visa. El resto se reparte entre el adquirente (FIRST DATA) y el banco pagador.
44. Como conclusión de este análisis, el modelo de negocios preponderante en nuestro país para Visa es el de tres partes: Emisor/Adquirente/Procesador + comercio + tarjetahabiente. El caso de MasterCard es diferente ya que, si bien el adquirente y el procesador están integrados, no existe integración vertical con los bancos emisores.
45. A pesar de que existe un predominio de este modelo de negocio con integración vertical entre las actividades de emisión y adhesión de comercios, en los últimos tiempos, gracias a los avances tecnológicos y el desarrollo del comercio electrónico, han surgido firmas que también adhieren comercios a través de sistemas avanzados, basados, fundamentalmente, en Internet. El líder a nivel local

---

*M* <sup>23</sup> Morgan Stanley, op. cit. *f*





*Ministerio de Producción*  
*Secretaría de Comercio*  
*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

es Mercado Pago. Otras firmas que prestan servicios de facilitador de pago son PayU y Todo Pago (de PRISMA) y a nivel global firmas como PayPal.

46. Un facilitador de pago es una entidad que hace posible la realización de transacciones de pago online seguras y reduce los riesgos en que incurren tanto vendedores como compradores. El rol de estas facilitadoras de pago es proveer servicios que dinamizan la adopción de los pagos electrónicos en comercios y que compiten directamente con los bancos para adherir comercios que acepten sus tarjetas.
47. El modelo de agencia se encuentra en el corazón del funcionamiento de los facilitadores de pago. El facilitador de pago 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. 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 Argentina, el facilitador de pago se debe interconectar con las plataformas de procesamiento (PRISMA, FIRST DATA o Amex).

#### **II.4.3 Mercado de procesamiento de pagos electrónicos**

48. 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, 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



Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

para poder ofrecer sus servicios dado que no dispone de acceso a esos fondos por medios alternativos a éstas.

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

#### II.4.4 Mercado de provisión de terminales o interfaces para pagos electrónicos

50. Esta actividad está compuesta por todas aquellas firmas que ofrecen interfaces de cualquier tipo para que el comercio pueda tramitar un pago electrónico en su punto de venta, llamados POS por sus siglas en inglés. En el canal presencial, en Argentina, estas interfaces son provistas únicamente por las firmas POSNET (de FIRST DATA) y LAPOS (de PRISMA).<sup>24</sup> Para el caso del canal de comercio electrónico, la interfaz es una página web desde la cual se tramita el pago en cuestión. El rol de la terminal POS en el comercio electrónico lo cumple el *gateway* (Decidir, de PRISMA, y GlobalConnect). Adicionalmente, en este mercado se puede ubicar a los facilitadores de pago, que facilitan la interacción entre el comercio online y el *gateway*. Vale aclarar que un facilitador de pago debe pasar por un *gateway* para el procesamiento de las transacciones. Algunos tienen su propio *gateway* incorporado al sistema de pago.
51. Potencialmente, gracias a recientes desarrollos tecnológicos, la actividad de provisión de interfaces es crecientemente competitiva. En la actualidad, tanto en el mundo desarrollado como en la región, existe una multiplicidad de dispositivos que compiten con el tradicional sistema de lectura de banda magnética de tarjetas ya sea a través de celulares u otros dispositivos que se conectan con ellos y permiten la transacción. Estos dispositivos no solo proveen una alternativa a las

---

<sup>24</sup>Es importante aclarar que en la Argentina las redes están interconectadas, de manera que cualquier terminal puede usarse para procesar transacciones con todas las tarjetas. Esto minimiza los costos a los comercios, ya que no tienen que adquirir terminales especializadas para cada tarjeta, como sucede en otros países.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

interfaces tradicionales, sino que también permiten sustituir fundamentalmente a las tarjetas de débito dado que apuntan a disminuir la duración del pago, especialmente para bajos montos, lo cual beneficia a un número amplio de comercios que actualmente no disponen de dispositivos para recibir pagos electrónicos. En esta línea, se ha estado desarrollando el pago "sin contacto" o NFC (Near Field Contact), que proporciona a los consumidores una alternativa más expedita para realizar compras por bajos montos, sin tener que utilizar la banda magnética. El surgimiento de estos dispositivos como alternativas viables a las tarjetas de pago requiere, naturalmente, de la adhesión del comercio a sistemas de procesamiento de pago que pueden brindar los propios bancos adquirentes o los facilitadores de pago, pero que, en cualquier caso, requieren el acceso a la información de cuentas bancarias del comercio y del cliente que realiza la compra.

52. Desde el punto de vista de la demanda (en este caso compuesta por los comercios adheridos a sistemas de pagos electrónicos), la interfaz que interconecta al comercio es un insumo insustituible, lo que permite definir otro mercado relevante, el **"mercado de provisión de terminales o interfaces para pagos electrónicos"**.
53. Finalmente, desde la perspectiva del comercio que evalúa la decisión de adherir a un sistema de pagos electrónico, si el pago fuera realizado en un entorno presencial del cliente o no, no resulta distintivo o relevante para el procesamiento de ese pago dado que es tratado con los mismos sistemas en uno u otro caso.
54. Por lo antes expuesto, el análisis que continúa en las siguientes páginas tiene como ámbito de análisis los medios electrónicos de pago tanto en el canal presencial como el del comercio electrónico.
55. En conclusión, hemos identificado que dentro del mercado de medios de pago electrónicos existen cuatro mercados relevantes desde el punto de vista de la política de defensa de la competencia. Estos son los mercados de emisión, adquirencia, procesamiento y provisión de terminales o interfaces.



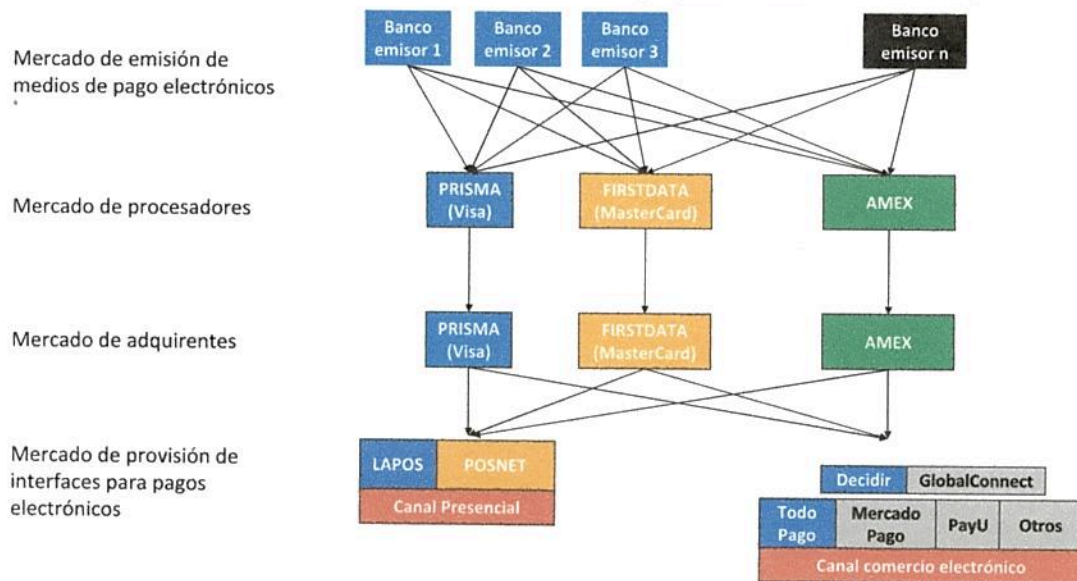


Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

**II.5 Análisis de posiciones de dominio en los mercados relevantes**

56. En la Argentina, la configuración actual de las principales tarjetas de crédito se muestra a continuación en la Figura 4.<sup>25</sup> El color identifica a empresas verticalmente integradas.

**Figura 4. Relaciones verticales en el sistema de pagos electrónicos en Argentina**



Fuente: CNDC en base a información del expediente.

57. Como se observa en la Figura 4, PRISMA (identificada con el color azul) a través de sus compañías asociadas, participa en los cuatro mercados involucrados y en ambos canales de comercialización. PRISMA es propiedad de 14 bancos<sup>26</sup>. En el mercado de la emisión de medios de pagos electrónicos, el 80% de las tarjetas de crédito y el 72% de las de débito han sido emitidas por los bancos accionistas de

<sup>25</sup> En esta sección se incluyen solo las tarjetas de mayor circulación en el país.

<sup>26</sup> Estos son: Banco de la Nación Argentina, Banco de la Provincia de Buenos Aires, Banco Santander Río, Banco de Galicia y Buenos Aires, BBVA Banco Francés, Banco Macro, Banco Credicoop Cooperativo, HSBC Bank, Banco Patagonia, ICBC Argentina, Citibank, Banco Itaú Argentina, Banco Comafi y Nuevo Banco de Santa Fe. Estos 14 bancos acumulan el 97,89% de la propiedad de PRISMA. El 2,11% restante pertenece a Visa International Inc.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

PRISMA. Asimismo, PRISMA participa en otros sistemas de pagos conexos como Pagomiscuentas y Banelco, donde se emplean tarjetas de débito que se emiten bajo la marca Visa.

58. Por su parte, FIRST DATA (identificada por el color amarillo) participa en tres de los cuatro mercados involucrados. A diferencia de PRISMA, no participa en el mercado de emisión ni es propietaria de un *gateway* o un facilitador de pagos. FIRST DATA tiene la exclusividad de hecho para la adquirencia de la tarjeta de crédito MasterCard que actualmente es la segunda tarjeta de crédito más importante de Argentina, y tiene el 40% de las de débito.
59. La Tabla 2 a continuación muestra que el nivel de concentración del mercado de emisión en la Argentina medido por el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) en los segmentos de tarjetas de crédito y débito es bajo. Sin embargo, los bancos accionistas de PRISMA (sombreados en la Tabla 2) representan el 79,79% del total de tarjetas de crédito y el 72% del total de tarjetas de débito. De la tabla surge que 9 de los 10 bancos más grandes del país en cuanto a nivel de depósitos son accionistas de PRISMA.



Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

**Tabla 2. Emisión de tarjetas de pago en Argentina (Diciembre 2015)**

Banco	Tarjetas de crédito	Tarjetas de débito
	Número de plásticos	Número de plásticos
Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.	6 124 253	2 445 619
Banco Santander Río S.A.	4 986 806	2 659 079
BBVA Banco Francés S.A.	2 920 750	1 804 751
Banco Macro S.A.	2 443 184	2 399 224
Banco de la Provincia de Buenos Aires	2 072 842	3 770 539
Banco de la Nación Argentina	2 110 586	7 404 933
HSBC Bank Argentina S.A.	1 508 935	1 125 517
Banco Hipotecario S.A.	1 470 817	360 457
Industrial and Commercial Bank of China (Argentina) S.A.	1 191 469	758 510
Banco Credicoop Coop. Ltda.	1 051 920	1 338 538
Citibank N.A.	841 735	321 494
Banco Patagonia S.A.	840 657	1 816 827
Banco Supervielle S.A.	832 155	2 190 859
Banco de la Provincia de Córdoba S.A.	573 713	1 029 502
Banco Itaú Argentina S.A.	532 753	330 957
Banco Comafi S.A.	495 583	285 938
Banco de la Ciudad de Buenos Aires	429 628	658 433
Nuevo Banco de Santa Fe S.A.	396 024	764 235
Compañía Financiera Argentina S.A.	159 718	199 009
Banco de la Pampa Sociedad de Economía Mixta	103 547	221 151
Banco del Chubut S.A. (*)	86 231	244 971
Otros	3 330 237	5 707 941
<b>Total</b>	<b>34 503 543</b>	<b>37 838 484</b>
<b>Concentración: HHI</b>	<b>806</b>	<b>737</b>
<b>Total Bancos Accionistas de PRISMA</b>	<b>27 517 497</b>	<b>27 226 161</b>
<b>Participación Bancos Accionistas de PRISMA</b>	<b>79,75%</b>	<b>71,95%</b>

Fuente: BCRA, Información de entidades financieras, abril 2016. Nota (\*) datos a septiembre de 2015.

60. Distinta es la situación en los mercados de adquirencia y procesamiento. Como se explicó anteriormente, en los hechos, estas actividades están integradas verticalmente en la Argentina y concentradas en empresas que operan las marcas de tarjetas de crédito de manera exclusiva. Las dos principales empresas son PRISMA, que tiene la licencia de Visa en Argentina y FIRST DATA, que tiene la





Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

licencia de MasterCard en Argentina.<sup>27</sup> Dado que PRISMA es la única vía de adquirencia y procesamiento de pagos electrónicos de Visa (que representa el 58% del volumen de transacciones con tarjeta de crédito), se deduce que el bajo nivel de concentración que se observa en la actividad de emisión no se refleja en las actividades de adquirencia y procesamiento. En efecto, en el caso de las transacciones con Visa, estas solo pueden ser procesadas a través de la firma PRISMA, que cumple un doble rol: (i) actúa como agente procesador de pagos de las entidades bancarias emisoras que son sus dueñas y (ii) es el único adquirente de Visa en el país. En el caso de las transacciones con MasterCard, la adquirencia está a cargo de FIRST DATA, que es la única empresa que tiene licencia de adquirencia en Argentina. El procesamiento se canaliza principalmente a través de FIRST DATA, aunque algunos bancos hacen su propio procesamiento.

61. En el caso del canal presencial, la integración vertical alcanza incluso a la provisión de terminales en POS. Esta característica difiere de otras experiencias a nivel internacional, donde existe mayor independencia entre las distintas etapas del sistema de pagos.
62. Cuando la compra se realiza a través del canal no presencial, la principal diferencia es que la conectividad se obtiene a través de *gateways* o plataformas provistas por los facilitadores de pago, que ofrecen una solución tecnológica para concretar el pago, proveyendo un sustituto "en línea" a un terminal POS.
63. En la Argentina hay dos empresas que actúan como *gateways*: GlobalCollect (NPS/Sub1) y SPS Decidir.com (de PRISMA). En el caso de los facilitadores de pago existen varios actores: PayU (E-Payments S.A.), MercadoPago

---

<sup>27</sup> Si bien no existe una exclusividad formal, en los hechos PRISMA es la única empresa que funciona como adquirente de Visa, mientras que FIRST DATA es la única empresa que funciona como adquirente de MasterCard.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

(MercadoLibre S.R.L.), Mango, CobroDigital, CuentaDigital, y Todo Pago (de PRISMA, recientemente incorporada al mercado), entre otras.

64. En el caso de la marca Visa, las transacciones que se llevan a cabo en el país son procesadas a través de PRISMA.
65. Como consecuencia de la exclusividad de hecho existente en el procesamiento y en la adquirencia, la competencia en estos mercados está severamente limitada. Esto, sumado al peso relativo de Visa como medio de pago electrónico en el país, nos lleva a concluir que PRISMA detenta una posición de dominio en los mercados de adquirencia y de procesamiento.
66. En el caso de FIRST DATA, es el único adquirente habilitado para transacciones con MasterCard. Sin embargo, difiere de la situación de PRISMA en tanto no está integrada verticalmente con los bancos emisores, y su participación en el mercado de adquirencia es sustancialmente menor ya que MasterCard, si bien es la segunda tarjeta de crédito en importancia, tiene una cuota de mercado sustancialmente menor. Por lo tanto, no podemos concluir que FIRST DATA posea una posición de dominio en el mercado de adquirencia.
67. En el canal presencial, además, dado que los dos únicos proveedores de terminales para pagos electrónicos en POS son PRISMA (LAPOS), y FIRST DATA (POSNET), el fenómeno de integración vertical alcanza también al mercado de la provisión de interfaces para pagos electrónicos. En este canal presencial, no hay competidores independientes de las firmas establecidas que provean terminales homologadas.
68. En el canal no presencial (comercio electrónico) existen varios facilitadores de pago (PayU, Mercado Pago, Todo Pago, y otros) a los que un comercio puede acudir para conectarse al sistema electrónico de pagos. Estos facilitadores de pago, de hecho adhieren comercios, aunque deben pasar a través de un



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

licenciatario (PRISMA o FIRST DATA), al igual que cualquier comercio.<sup>28</sup> Finalmente, PRISMA también es dueño de uno de los dos *gateways* homologados (SPS Decidir) para procesar transacciones en el canal electrónico.

69. Por consiguiente, PRISMA tiene posición dominante en los mercados de adquirencia y procesamiento.

#### **II.6 Barreras a la entrada**

70. Si el mercado permanece abierto a la entrada o a la expansión de competidores, la amenaza de entrada o expansión de competidores puede socavar la sostenibilidad de los comportamientos unilaterales o coordinados que puedan darse en un mercado. Los planes de los competidores de expandir sus operaciones o ingresar al mercado relevante pueden verse obstaculizados por las denominadas barreras a la entrada.
71. A los efectos de este análisis, nos interesan las barreras a la entrada en los mercados específicos que se establecieron en la Sección II.4. En el caso de los mercados de emisión y de adquirencia, la principal barrera a la entrada está dada por el hecho de que se necesita una licencia otorgada por el propietario de la marca o por algún licenciatario autorizado. Adicionalmente, los dueños de las marcas requieren que los licenciatarios sean entidades sometidas a las normas regulatorias del BCRA.
72. La configuración del mercado argentino, en el que PRISMA es propiedad de los principales bancos, genera una barrera a la entrada en el mercado de adquirencia para la marca Visa, ya que las instituciones financieras que podrían solicitar una licencia a VISA INTERNACIONAL para asumir ese rol y no son accionistas de PRISMA son relativamente pequeñas y, por lo tanto, poco propensas a invertir en

---

<sup>28</sup> Algunos facilitadores de pago tienen "contratos de agrupador" con algunas marcas de tarjetas. Estos contratos les reconocen su papel particular en la cadena de valor, como agrupadores de comercios.





*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

el desarrollo de una red de adquirencia. Una barrera adicional en este mercado viene dada por el reducido margen de rentabilidad del mercado de adquirencia. Este margen está determinado por la tasa de intercambio que, en el caso de Visa, está fijada por PRISMA en el 95% del arancel que se cobra a los comercios.

## **II.7 Efectos sobre la competencia**

73. Como explicamos en la sección anterior, PRISMA tiene posición dominante en los mercados de procesamiento, adquirencia y provisión de terminales POS (en el canal presencial) y *gateway* a través de Decidir en el canal no presencial. Por otra parte, si bien PRISMA no participa directamente del mercado de emisión, los 14 bancos que son sus accionistas concentran el 80% del total de tarjetas de crédito y el 72% del total de tarjetas de débito.
74. La configuración actual del mercado de medios de pago en la Argentina tiene efectos que restringen la competencia en los mercados de adquirencia y financiamiento.

### **II.7.1 Restricciones a la competencia por precios**

75. Los tres precios fundamentales en los sistemas de pago electrónicos son los cargos por tarjeta que cobra el emisor al tarjetahabiente, la tasa de intercambio que paga el adquirente al emisor y la tasa de descuento (arancel) que paga el comercio al adquirente.
76. Los bancos emisores cobran por las tarjetas de crédito a sus clientes en forma de cargos fijos (anuales o mensuales) que no dependen del uso de la tarjeta. Dado que la concentración en el mercado de emisión de tarjetas (tanto de crédito como



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

de débito) es baja, los cargos por tarjeta que pagan los tarjetahabientes son competitivos.<sup>29</sup>

77. Las tasas de intercambio y de descuento, por su parte, se calculan como un porcentaje del valor de la transacción con tarjeta. En la Argentina, el arancel que pagan los comercios está en el tope de 3% del valor de las transacciones con tarjeta de crédito y de 1,5% del valor de las transacciones con tarjeta de débito permitido por la ley para la mayoría de los rubros. Esto es consecuencia principalmente de tres factores:
- a. La posición de dominio de PRISMA y la falta de competencia en el mercado de adquirentes, que es la que determina las condiciones bajo las cuales un comercio puede adherir a la red Visa.
  - b. Las altas tasas de intercambio. En el caso de Visa, la tasa de intercambio la determina PRISMA y es igual al 95% de la tasa de descuento que se cobra a los comercios. Ello determina una referencia que incide en la formación de precios de otras marcas, ya que para incentivar a los emisores (los principales son socios de PRISMA) a emitir otras tarjetas, se requieren tasas de intercambio que no sean mucho más bajas. Finalmente, tasas de intercambio elevadas impiden reducciones de los aranceles a comercios, dado que el margen de adquirencia es reducido.
  - c. La disposición del Artículo 15 de la Ley de Tarjetas de Crédito que impide la discriminación de tasas de descuento entre comercios que ofrecen el mismo producto o servicio, que impide fijar tasas de descuento diferenciadas según el volumen de transacciones de los comercios.

---

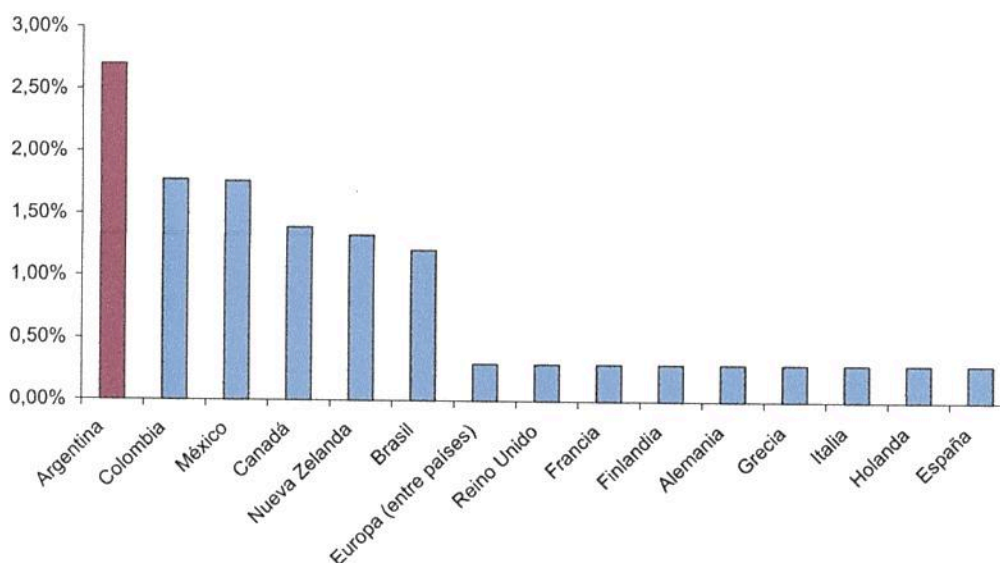
<sup>29</sup> El hecho de que los cargos a los tarjetahabientes sean bajos, también se explica por la lógica de los mercados bilaterales, en los que se cobra menos en el lado en el que la demanda es más elástica (en este caso, el lado de los tarjetahabientes).



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

78. A continuación, las Figura 5 y Figura 6 muestran las tasas de intercambio en Argentina comparadas con las vigentes en otros países. Se observa que Argentina está entre los países con tasas de intercambio más altas.

**Figura 5. Tasa de intercambio para tarjetas de crédito – Promedio Visa y MasterCard**



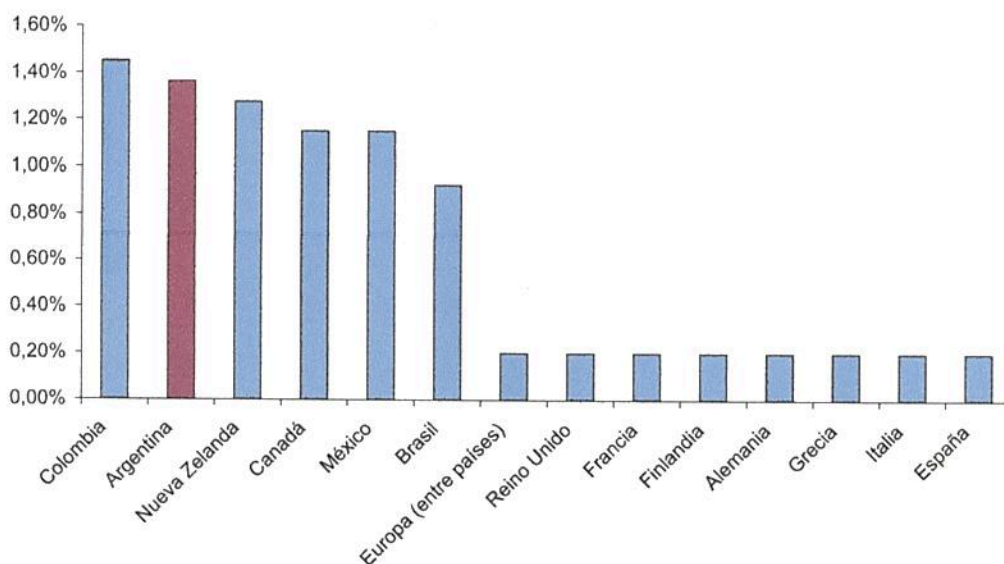
Fuente: CNDC en base a datos de los sitios de Visa, MasterCard, Bolsa de Valores de Colombia, y Banco de México. Información a diciembre de 2015, excepto Colombia (junio 2016), Brasil (2016) y México (junio 2013).





Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

**Figura 6. Tasa de intercambio para tarjetas de débito – Promedio Visa y MasterCard**



Fuente: CNDC en base a datos de los sitios de Visa, MasterCard, Bolsa de Valores de Colombia, y Banco de México. Información a diciembre de 2015, excepto Colombia (junio 2016), Brasil (2016) y México (junio 2013).

79. Es importante destacar que, si bien el mercado de tarjetas de crédito y débito ha crecido sustancialmente desde 2005,<sup>30</sup> cuando se fijaron los topes de 3% para tarjetas de crédito y 1,5% para tarjetas de débito, los aranceles se han mantenido en esos topes para la mayoría de los rubros.<sup>31</sup> Es decir, cualquier ganancia de eficiencia que se haya producido en los últimos 11 años no se ha traducido en reducciones de precios a los comercios. Esto es un reflejo de la falta de competencia en el mercado de adquirencia.

<sup>30</sup> Ver Figura 2 más arriba.

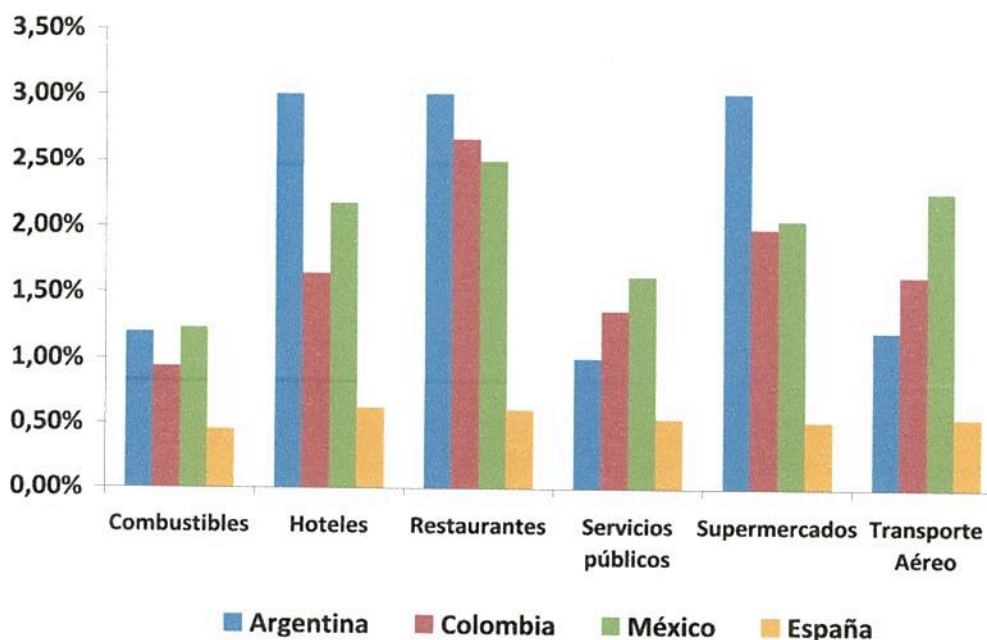
<sup>31</sup> En algunos rubros especiales, como combustibles, aerolíneas y servicios públicos, los aranceles que cobran las tarjetas de crédito son menores al tope fijado por la ley.



Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

80. En la Figura 7 se muestra una comparación de aranceles por rubro en cuatro países para los que se dispone de información. En muchos rubros, el arancel promedio que se cobra en Argentina es superior al de otros países en los que se permite la discriminación de aranceles dentro de cada rubro. Esto lleva a que en otros países exista variabilidad dentro de cada rubro, de manera que los aranceles máximos pueden ser superiores a los que se pagan en Argentina y los mínimos, inferiores.

Figura 7. Comparativa de aranceles para tarjetas de crédito (promedio por rubro)



Fuente: Argentina: ATACyC, Colombia: Credibanco, México: Banco de México, España: Banco de España.

81. Es importante resaltar que la comparación de los promedios de aranceles no es suficiente para caracterizar las diferencias en las condiciones de competencia entre Argentina y otros países. En otros países existe una gran variabilidad en los



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

aranceles que cobran las diferentes instituciones adquirentes,<sup>32</sup> mientras que en Argentina no hay opciones para los comercios de proveedores alternativos que ofrezcan aranceles distintos. La inexistencia de variabilidad en los aranceles y el hecho de que se encuentran en el techo de la regulación son elementos que indican la falta de competencia en este mercado.

### **II.7.2 Restricciones a la competencia por financiamiento**

82. La estructura y la dinámica de los mercados de medios de pago electrónicos en Argentina ha generado un efecto restrictivo sobre la competencia en el financiamiento al consumo. Según información surgida durante la investigación, la competencia entre los bancos para ofrecer condiciones de financiamiento se habría reducido a partir de 2013.
83. Si bien existen promociones de los distintos bancos con algunos comercios, ya sea de descuentos o de ventas en cuotas, a partir de 2013 PRISMA ha centralizado las condiciones de financiamiento para las ventas con tarjeta Visa, estableciendo la tasa de interés aplicable.
84. Este mecanismo se manifiesta en el esquema que se ha dado en llamar de cuotas "sin interés" el cual opera de la siguiente manera: el comercio que hace una venta en cuotas "sin interés" recibe el pago de la transacción a las 48 horas de haberse realizado, con un descuento que tiene en cuenta el costo financiero de la operación, a partir de la tasa de interés y demás condiciones determinadas unilateralmente por PRISMA.
85. Esta situación no puede analizarse independientemente de la composición accionaria de PRISMA, en la cual son socios los principales bancos que deberían competir en la oferta de financiamiento. Es por ello que se recomienda iniciar una

---

<sup>32</sup> Véase Credibanco, *Publicaciones reglamentarias*, Trimestre 1.06 y Banco de México, *Tasas de descuento promedio para operaciones con tarjeta de crédito*.





*Ministerio de Producción*  
*Secretaría de Comercio*  
*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

investigación específica referida a las presuntas conductas anticompetitivas de PRISMA y sus accionistas, en los términos del Artículo 2, incisos a y g de la Ley 25.156 y modificatorias.

86. Asimismo, debe notarse que pese a que el mecanismo de financiamiento que se promociona como venta en cuotas "sin interés", la operación tiene un costo financiero y una tasa de interés asociada. El hecho de que no se diferencie el valor total de la suma de las cuotas del precio ofrecido por compra al contado no implica que la tasa de interés sea nula sino que resulta en que el costo financiero se traslada al precio del bien en cuestión.
87. La estructura actual de financiamiento en cuotas, en la que el costo financiero está implícito en los precios de los productos, no permite discriminar el precio real del producto del costo del financiamiento. Esta falta de transparencia en los precios hace difícil la detección de potenciales problemas en este aspecto de la transacción.
88. Además, esta falta de transparencia dificulta la competencia en precios y perjudica a los consumidores menos sofisticados y con menor acceso a medios de pago electrónicos, que en general son los consumidores de menores recursos, lo cual implica un impacto distributivo regresivo.
89. Nótese que este mecanismo constituye una restricción a la competencia por parte de otras opciones de financiamiento de consumo (e.g., descubierto en cuenta corriente, préstamos personales, entre otras). Dado que los precios al contado tienen incluido el costo de la financiación (encubierta), el precio de las alternativas de financiación a consumo tienen como costo necesario la tasa de interés del sistema de tarjetas de crédito, lo que genera una desventaja competitiva relevante.
90. En este sentido, resulta recomendable, por un lado transparentar las condiciones de competencia en precios de los productos y en el financiamiento al consumo, y por otro lado, permitir a los comercios y a los consumidores, opciones de



*Ministerio de Producción*  
*Secretaría de Comercio*  
*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

financiamiento competitivas con los diferentes bancos y entidades oferentes de crédito.

### **II.7.3 Restricciones a la operatoria de terceros competidores**

91. La estructura del mercado de medios de pago electrónicos, en el cual PRISMA ostenta una posición dominante, la existencia de integración vertical y las características del marco regulatorio, generan incentivos para la realización de prácticas restrictivas de la competencia de tipo exclusorio en aquellos segmentos en los que PRISMA enfrenta competencia potencial.
92. En este sentido, según información surgida durante la investigación, existen elementos que permiten presumir que prácticas de este tipo podrían haberse materializado y que competidores de PRISMA en el mercado de provisión de interfaces para pagos electrónicos estarían recibiendo tratamiento discriminatorio, degradación de la calidad y negativas injustificadas de los servicios de adquirencia y procesamiento que estarían obstaculizando su operatoria. Esto se traduce en un presunto abuso de la posición de dominio de PRISMA en el mercado de adquirencia, que le permite restringir la competencia en otros mercados aguas abajo, que necesitan los servicios de la adquirencia para su operatoria normal.
93. Es por ello que se recomienda iniciar una investigación específica referida a las presuntas conductas anticompetitivas de PRISMA, en los términos del Artículo 2, incisos f, k, h, j y l de la Ley 25.156 y modificatorias.

### **III Antecedentes internacionales**

94. El mercado de medios de pagos electrónicos ya ha sido analizado por distintas autoridades de competencia en otros países del mundo. En algunos casos, se iniciaron investigaciones por conductas anticompetitivas que terminaron en multas o compromisos por parte de las empresas intervinientes, particularmente Visa y MasterCard. En otros casos, se trató de reformas regulatorias y de normativa para



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

aumentar la competencia. A continuación resumimos brevemente algunas experiencias en el resto del mundo.

### **III.1 Australia**

95. En 2003 la Reserva Federal de Australia forzó la baja de la tasa de intercambio, que había sido fijada por tres asociaciones de bancos en 0,95% del valor de la transacción. Se impuso una regulación basada en los costos por la cual la tasa de intercambio se redujo a alrededor de 0,55%.<sup>33</sup>
96. La Reserva Federal de Australia había identificado una sobreutilización de tarjetas de crédito en detrimento de otros medios de pago, impulsada por la alta tasa de intercambio que llevaba a un exceso de promociones por uso de tarjeta de crédito por parte de los bancos emisores.
97. Como consecuencia de la regulación, las promociones por el uso de tarjeta se redujeron, lo que llevó a una reducción en la utilización de este medio de pago, como se buscaba.

### **III.2 Brasil**

98. En Brasil, el estudio del mercado de medios de pagos electrónicos empezó en 2006 con un acuerdo de cooperación entre el Banco Central de Brasil, la Secretaría de Derecho Económico (Ministerio de Justicia) y la Secretaría de Monitoreo Económico (Ministerio de Finanzas).<sup>34</sup>
99. Como en Argentina, el mercado de adquirencia en Brasil estaba conformado por un único adquirente por cada marca de tarjeta: Visanet para Visa y Redecard para

---

<sup>33</sup> Chang, H., D. Evans y D. García Swartz (2011), "The effect of regulatory intervention in two-sided markets: An assessment of interchange-fee capping in Australia", in Evans, D. (ed.) *Interchange Fees: The Economics and Regulation of What Merchants Pay for Cards*.

<sup>34</sup> Banco Central de Brasil, Secretaría de Monitoreo Económico y Secretaría de Derecho Económico (2010), *Report on the Brazilian payment card industry*.





Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

MasterCard, cuya propiedad estaba en poder de varios bancos de Brasil.<sup>35</sup> Más aún, también existía integración vertical entre adquirentes y procesadores.

100. El estudio concluyó que los adquirentes Visanet y Redecard tenían poder monopólico en el mercado de adquirencia. Para poder introducir competencia en este mercado, el estudio recomendó tener en cuenta tres aspectos: (a) que los proveedores de servicios de procesamiento sean "neutrales" con respecto a las entidades que ofrecen servicios de adquirencia; (b) que se garantice la interoperabilidad de las redes; (c) que no exista exclusividad entre la marca de tarjeta de crédito y un adquirente particular.
101. Como resultado del estudio y de las medidas implementadas a partir de él, Brasil pasó a tener cuatro adquirentes de tarjetas en 2012, todos con licencia de Visa y MasterCard. Hoy hay al menos 8 adquirentes activos en Brasil. Asimismo, el comercio elige la red por la cual se cursa la transacción, en función de precios y calidad del servicio.
102. La tasa de intercambio en Brasil representa un 57% del arancel de las tarjetas de crédito y un 52% de de las tarjetas de débito.

### III.3 México

103. México representa otro caso de interés por la similitud de la situación societaria entre bancos emisores y el procesador dominante (Prosa), tal cual ocurre en nuestro país. Sempere (2012) explica que "[d]ado que la propiedad de PROSA está distribuida entre bancos establecidos (Banorte, HSBC, Invex, Santander y Scotiabank poseen cada uno un 19.73% y Banjercito posee el 1.35% restante) y su poder cuasi-monopólico en su segmento del mercado, existe el riesgo de que

---

<sup>35</sup> En el caso de Visa, la exclusividad en la adquirencia estaba determinada por el contrato entre Visa Internacional y Visanet.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

*use su política de precios para cambiar la competitividad relativa de los agentes en el mercado de emisión o adquisición.*"<sup>36</sup>

104. Este diagnóstico ha motivado la intervención del Banco de México, máxima autoridad regulatoria del sistema financiero en México. En su reporte de noviembre de 2013, el Banco de México manifiesta: *"En el presente, hay solo dos procesadores en México –PROSA y E-Global- y son propiedad de bancos comerciales. Estas compañías están a cargo del procesamiento, compensación y liquidación de pagos así como también de establecer reglas para operar y conectar a la plataforma tecnológica; en general, funcionan como redes de pagos. Banco de México considera necesario apoyar la emergencia y participación de más procesadores especializados en servicios para bancos emisores y adquirentes, para promover la innovación y eficiencia de estos medios de pago y, sobre todo, para mejorar la competencia en dicho mercado. De acuerdo a esto, el Banco de México emitirá una serie de provisiones, para fomentar la innovación y el progreso en este sector y por último, llevar beneficios a los usuarios y establecimientos comerciales.*"<sup>37</sup>

105. En este mismo sentido se ha manifestado la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en una extensa recomendación sobre reformas al sistema financiero. Al referirse a los procesadores de pagos electrónicos menciona: *"La existencia de redes dominantes puede apoyarse en el control de una tecnología, de estándares o protocolos tecnológicos, o en la ventaja que proporciona la administración centralizada de ciertas funciones de red. Por ejemplo, el control sobre los protocolos para el procesamiento de transacciones con tarjetas; o el control del procesamiento centralizado para la compensación y liquidación entre emisores y adquirentes que tienen las cámaras de compensación para pagos de*

<sup>36</sup> Sempere, J. (2008) "Competencia en el mercado de tarjetas de pago en México" *El Colegio de México*, mimeo.

<sup>37</sup> Banco de México (2013), *Financial system report*.



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

*tarjetas. En estos casos, la red dominante persiste, pues tiene como accionistas a los agentes con mayor actividad en los segmentos de transacciones. Estos accionistas podrían no estar interesados en la adopción de un estándar abierto, por lo que podrían restringir el uso de su plataforma al mantener un estándar propio.*"<sup>38</sup>

#### **III.4 Estados Unidos**

106. Para el caso de Estados Unidos, se puso en efecto la enmienda Durbin, que obliga a los emisores de tarjetas de débito a conectarse por lo menos con dos redes no relacionadas de operación de tarjetas.<sup>39</sup> Dicha enmienda propuso varias transformaciones, entre ellas, se impuso la necesidad de que cada transacción tenga al menos dos redes por las cuales cursarse y concretarse, es decir determinó el fin del modelo de exclusividad en el procesamiento.<sup>40</sup> El Banco Federal de la Reserva lo expone así: *"La enmienda Durbin también prohíbe a emisores tanto restringir el número de redes sobre las cuales una transacción de tarjeta de débito puede ser dirigida como reprimir la habilidad de un comerciante para dirigir el camino de una transacción con tarjeta de débito. Todas las tarjetas de débito deben participar en al menos dos redes de tarjetas desafiadas –una red para la firma débito y otra red desafiada para el PIN.*"<sup>41</sup>
107. Los resultados de la enmienda (que sólo aplica a las tarjetas de débito) han sido favorables en el sentido que se ampliaron las posibilidades de generar nuevos emprendimientos en el mercado de adquirencia a partir de la posibilidad de poder

---

<sup>38</sup> COFECE (2014), *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*, Resumen ejecutivo.

<sup>39</sup> Caggemini (2012) *Debit Card Interchange: The impact of debit interchange regulation and what financial services institutions can do to support a positive outcome*.

<sup>40</sup> La fecha efectiva de entrada en vigencia de la prohibición de exclusividad fue el 1 de abril de 2012 para los emisores y el 1 de octubre de 2011 para las redes de tarjetas.

<sup>41</sup> Federal Reserve System (2010) 12 CFR Part 235, *Debit Card Interchange Fees and Routing, December*.





Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

elegir plataformas de procesamiento. Por otra parte, se puede concluir que la enmienda llevó a una reducción de los costos del sistema considerando a los adquirentes y comercios, aunque es más debatible si esas bajas llegaron a los consumidores y tarjetahabientes.<sup>42</sup>

### III.5 Europa

108. La Comisión Europea llevó a cabo varias investigaciones en el mercado de tarjetas de crédito, orientadas a la tasa multilateral de intercambio.<sup>43</sup> En una decisión contra MasterCard en 2007, la Comisión Europea entendió que la tasa de intercambio negociada por una asociación de bancos tiene efectos de restringir la competencia al aumentar los costos de aceptar la tarjeta y no genera ganancias de eficiencia suficientes.<sup>44</sup> Como resultado de la decisión, MasterCard se comprometió a reducir la tasa de intercambio a 0,3% del valor de la transacción para transacciones con tarjeta de crédito y a 0,2% para transacciones con tarjeta de débito.
109. En la misma línea, la Comisión Europea inició una investigación contra Visa Europa. Como consecuencia, en diciembre de 2010 se aceptó el compromiso de Visa de reducir la tasa de intercambio para transacciones con tarjeta de débito a 0,2% del valor de la transacción. En 2014, también se aceptó el compromiso de reducir a 0,3% del valor de la transacción la tasa de intercambio para transacciones con tarjeta de crédito.

---

<sup>42</sup> Zywicki, T.J., Manne, G.A. and Morris, J. (2014), "Price Controls on Payment Card Interchange Fees: The U.S. Experience", *George Mason Law & Economics Research Paper* No. 14-18. Wang, Zhu (2012), *The distributional effects of price cap regulation: Learning from a two-sided market*, mimeo.

<sup>43</sup> La tasa multilateral de intercambio está definida como la tasa de intercambio cuando ésta resulta de la negociación entre un grupo coordinado de emisores y un grupo coordinado de adquirentes.

<sup>44</sup> European Commission, *Competition enforcement in the payment card market*, disponible en [http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial\\_services/enforcement\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/enforcement_en.html).



Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

110. La Comisión Europea, por lo tanto, decidió resolver el problema de la tasa de intercambio a través de una regulación por precio tope y no abriendo el mercado a negociaciones bilaterales entre emisores y adquirentes. Más aún, la Comisión Europea diseñó el *Merchant Indifference Test* con el objetivo de calcular una tasa de intercambio tal que la tasa de descuento a los comercios que resulte refleje correctamente el valor de los beneficios que el comercio obtiene de aceptar tarjetas de pago.<sup>45</sup>

#### IV Conclusiones y recomendaciones

##### IV.1 Conclusiones

111. A partir del examen del funcionamiento de la actividad en Argentina, de las experiencias internacionales y del análisis económico de la industria de pagos electrónicos, se detectaron diversos elementos que permiten concluir que existen restricciones a la competencia en el mercado argentino de medios de pago electrónicos.
112. PRISMA ostenta una posición dominante en los mercados de adquirencia y procesamiento, posición que condiciona el desarrollo de las actividades de estos mercados.
113. La posición dominante de PRISMA le habría permitido extender su poder de mercado hacia la provisión de terminales y tecnología para el pago electrónico y hacia los servicios de facilitación de pagos y gateway. Estos elementos constituyen un presunto abuso de posición dominante.
114. Por otra parte, la conformación societaria de PRISMA, cuyos accionistas son los bancos más grandes del país, podría estar funcionando como un mecanismo de

---

<sup>45</sup> European Commission (2015), *Survey on merchants' costs of processing cash and card payments*.



*Ministerio de Producción*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

coordinación que facilita la fijación de políticas comerciales comunes a todos los bancos, entre ellas, las condiciones de financiamiento al consumo.

115. Dado que las tasas de intercambio están fijadas en valores cercanos a los aranceles que pagan los comercios, el margen de rentabilidad en el mercado de adquirencia no genera los incentivos necesarios para la entrada en esta actividad.

#### **IV.2 Recomendaciones**

116. En virtud de lo expuesto anteriormente, esta Comisión Nacional considera oportuno recomendar al Banco Central de la República Argentina (BCRA) revisar integralmente la regulación de medios de pago electrónicos, con especial énfasis en la instrumentación de políticas que promuevan la competencia en todos los niveles y etapas de la industria, a saber:

- a. Propiciar las condiciones para generar la entrada de nuevos adquirentes.
- i. Con ese objetivo se recomienda que, en caso de ser necesario, se cree la figura de "Institución de Pago", con el marco regulatorio adecuado para que las instituciones o entidades no bancarias interesadas en realizar la actividad de adquirencia cumplan con los requerimientos de las marcas de tarjetas de crédito globales para tal rol.
  - ii. Obligar al cese de cualquier compromiso de exclusividad entre marcas y procesadores y/o adquirentes que pudiera existir. La limitación de las exclusividades debe apuntar especialmente a la apertura de los mercados de procesamiento y adquirencia tanto en el canal presencial como en el de comercio electrónico de modo que se maximice la participación de nuevos jugadores con tecnologías diversas en estos y otros mercados relacionados.
- b. Promover la adquirencia multimarca, de manera que todos los adquirentes puedan acceder a licencias de todas las tarjetas que deseen representar.

M





*Ministerio de Producción*  
*Secretaría de Comercio*  
*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

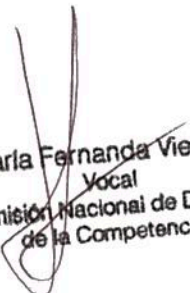
- c. Establecer condiciones regulatorias para garantizar que un entrante (no integrado verticalmente) en el mercado de adquisición pueda contratar los servicios de procesamiento de un procesador existente en igualdad de condiciones que el adquirente verticalmente integrado.
  - d. Promover mecanismos para reducir las barreras a la entrada a medios de pago electrónicos alternativos.
  - e. Estimular la competencia en el financiamiento para consumo, mediante requerimientos que fomenten la transparencia y que permitan diferenciar los precios de los productos de las condiciones de financiamiento. En particular, disponer las medidas a su alcance para permitir que los comercios y los consumidores puedan elegir entre diversos proveedores que brinden opciones competitivas de financiamiento, tanto en materia de tasas de interés como en las demás condiciones financieras de los créditos para consumo. La tasa de interés en ningún caso será fijada de manera centralizada por una entidad o cualquier vehículo que agrupe competidores.
117. Adicionalmente, se recomienda al BCRA y al Sr. Secretario de Comercio, en su calidad de autoridades de aplicación de la Ley N° 25.065, proponer las siguientes modificaciones a la citada ley como medida adicional que favorezca la competencia:
- a. Derogar el primer párrafo del Artículo 15, donde dice que "*[e]l emisor no podrá fijar aranceles diferenciados en concepto de comisiones u otros cargos, entre comercios que pertenezcan a un mismo rubro o con relación a iguales o similares productos o servicios*".
  - b. Modificar el Artículo 15, de manera que se proponga la regulación de la tasa de intercambio y que otorgue al BCRA, en tanto autoridad de aplicación, la facultad para establecer la modalidad específica de la regulación y la forma de




*Ministerio de Producción*  
*Secretaría de Comercio*  
*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*


determinar la tasa de intercambio aplicable, siguiendo las mejores prácticas internacionales.

- c. Establecer mecanismos que garanticen la transparencia de los costos financieros en las operaciones de financiamiento a través de tarjetas de crédito. A tal fin, se recomienda evaluar la alternativa de disponer la obligatoriedad de que el pago al comercio por la venta realizada sea igual al valor de contado del producto o servicio menos los aranceles y retenciones impositivas correspondientes, es decir, que no existan descuentos adicionales vinculados a las condiciones de financiamiento. De esta manera, las condiciones de financiamiento surgirían de los términos pactados entre la entidad emisora de la tarjeta y el consumidor, en tanto tarjetahabiente.
118. Finalmente, considerando las conclusiones esgrimidas en los párrafos IV.1 a 115, se recomienda al Sr. Secretario de Comercio que inicie una investigación de oficio respecto de presuntas conductas anticompetitivas por parte de PRISMA y sus accionistas conforme las prescripciones del Artículo 1 de la Ley 25.156 y modificatorias y de acuerdo con las tipologías indicadas en el Artículo 2 incisos a, f, g, h, j, k y l de la misma ley.

  
María Fernanda Vicens  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa  
de la Competencia

  
ESTEBAN M. GRECO  
PRESIDENTE  
COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LA COMPETENCIA

  
MARINA BIDART  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa  
de la Competencia

  
EDUARDO STORDEUR (h)  
Vocal  
Comisión Nacional de Defensa  
de la Competencia