
Innovación y disrupción digital en los mercados de medios de pago: El caso de defensa de la competencia en Argentina

Esteban Greco y María Fernanda Vicens¹

Diciembre de 2019

Resumen

Este artículo documenta el impacto en los mercados de medios de pago electrónicos de uno de los casos de defensa de la competencia más importantes entre los que se han llevado a cabo en Argentina. Esto permite además abordar un doble objetivo: mostrar la aplicación de los instrumentos analíticos de defensa de la competencia en mercados multilaterales y en los que la innovación es un elemento central y exhibir la potencialidad de las agencias de competencia para utilizar las herramientas procesales de las que disponen para conseguir impactos positivos en el funcionamiento de los mercados y la economía. El caso se desarrolló en un contexto de cambio tecnológico e importantes disrupciones digitales en el sector. Probablemente uno de los mayores méritos del caso fue el de abrir en Argentina el sector a la competencia, lo que facilita el ingreso y desarrollo de nuevos actores y nuevos modelos de negocio basados en plataformas.

Palabras clave: Medios de pago electrónicos, Defensa de la Competencia, Bigtech, Fintech.

1. Introducción

El 25 de noviembre de 2019 se firmó la Resolución que aprobó la operación, realizada en enero, mediante la cual un grupo de 14 bancos de Argentina y Visa Internacional vendieron el 51% de las acciones de la empresa Prisma Medios de Pago S.A. y transfirieron el control de la compañía al fondo de inversión Advent.² Este hecho fue el resultado de un proceso que se inició en mayo de 2016 cuando la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) abrió la Investigación de Mercado de Tarjetas de Crédito, Débito y Medios de Pago Electrónicos.³ Este caso en Argentina

¹ Todo lo que aquí se detalla es público y se deduce de los dictámenes, resoluciones y disposiciones públicos que se citan a lo largo del artículo. Los autores son Presidente y Vocal de la CNDC desde febrero de 2016. Las opiniones vertidas en este artículo de ninguna manera representan la opinión de la CNDC. Comentarios son bienvenidos a fvicens@gmail.com.

² Véanse Resolución N°781 de 2019 de la Secretaría de Comercio Interior (RESOL-2019-781-APN-SCI#MPYT) y Dictamen CNDC de fecha 15 de octubre de 2019 (Conc. 1681).

³ El 29 de agosto de 2016 se firmó la Resolución N°17 de la CNDC (disponible en <http://cndc.produccion.gob.ar/node/2479>), en adelante la Resolución N°17, que incluyó recomendaciones pro-competitivas para el Banco Central de la República Argentina (BCRA), y recomendación para el Secretario

permite exponer la relevancia e impacto de la política de defensa de la competencia de manera tangible.

La riqueza didáctica de este caso se origina, por un lado, en que permitió un impacto en el funcionamiento de un mercado de servicios de uso difundido, los servicios y la innovación que perciben los consumidores, y en las opciones y condiciones financieras de los comercios, y, por otro lado, en que requirió de la utilización de los diversos instrumentos normativos con los que se ejecuta la defensa de la competencia. El caso se desarrolló en un contexto de cambio tecnológico e importantes disrupciones digitales en el sector. Probablemente uno de los mayores méritos del caso fue el de abrir en Argentina el sector a la competencia, lo que facilita el ingreso y desarrollo de nuevos actores y nuevos modelos de negocio basados en plataformas.

El objetivo general de este artículo es documentar la historia de uno de los casos de defensa de la competencia más importantes entre los que se han llevado a cabo en Argentina, como así también su impacto en los mercados de medios de pago electrónicos. Esto permite además abordar otro doble objetivo: mostrar la aplicación de los instrumentos analíticos de defensa de la competencia en mercados multilaterales y en los que la innovación es un elemento central y exhibir la potencialidad de las agencias de competencia para utilizar las herramientas procesales de las que disponen para conseguir impactos positivos en el funcionamiento de los mercados y la economía.

Con este fin en la sección 2 se describen las características básicas del mercado en Argentina y las teorías de daño planteadas por la CNDC a la hora de abrir la investigación por infracción de la Ley de Defensa de la Competencia que se inició luego de una investigación de mercado. En dicha sección se analizan también las definiciones de mercado relevante consideradas, en perspectiva con la literatura de mercados bilaterales y la jurisprudencia internacional. En la sección 3 se analizan las características del compromiso presentado por PRISMA y sus accionistas, como así también otras acciones de la CNDC, enfocadas a abordar los problemas identificados al desarrollar las teorías de daño. En la sección 4 se describe el conjunto de herramientas de defensa de la competencia que se usaron a lo largo de todo el proceso, desde mayo 2016. La sección 5 describe la colaboración con el Banco Central de la República Argentina (BCRA) durante el proceso. La sección 6 concluye y resume los impactos principales en el mercado como consecuencia de la investigación.

2. Los mercados de medios de pago electrónicos en Argentina y las teorías de daño de la CNDC

Una manera útil de describir los mercados de medios de pago electrónicos para considerar la interacción entre la innovación y la disrupción digital y la defensa de la competencia es caracterizar a las diferentes tipologías de jugadores. Vives (2019) identifica tres tipos de jugadores involucrados en el sector: los incumbentes, y dos tipos de nuevos entrantes, empresas Fintech y empresas BigTech. Entre los incumbentes se encuentran los bancos y las marcas de tarjetas de crédito tales como Visa y Mastercard. Las BigTech son las grandes empresas tecnológicas que están ampliando el horizonte de sus productos para proveer servicios de pagos electrónicos y financieros y se organizan típicamente

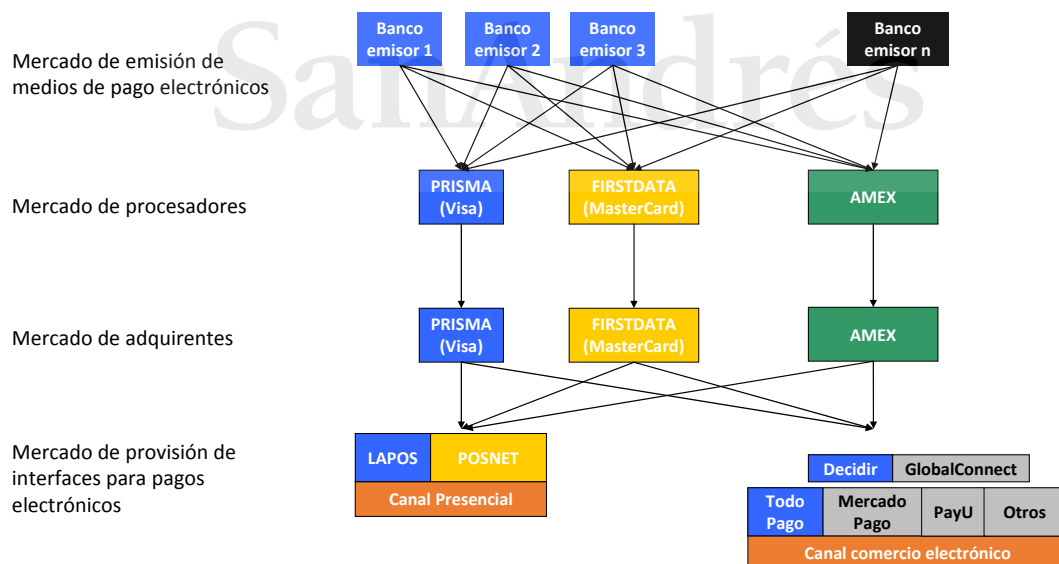
de Comercio de abrir una investigación de oficio contra Prisma y todos sus accionistas. La investigación de oficio se abrió el 1 de septiembre de 2016.

en modelos de plataformas tales como Amazon, Google o Apple. En Argentina el principal exponente de este grupo es MercadoLibre, una plataforma de comercio electrónico que incursionó en los servicios de pagos electrónicos con su aplicación MercadoPago. Finalmente, Fintech (abreviado de Financial Technology) se entiende por empresas que usan tecnología innovadora en servicios financieros (Vives, 2019). Al respecto, Argentina reporta un grupo numeroso y variado de empresas Fintech.⁴

El origen de la investigación de mercado de la CNDC fue la existencia de una estructura cerrada del mercado conformada por un grupo de incumbentes que podía estar evitando el desarrollo de jugadores BigTech y Fintech en estos mercados, con el consecuente perjuicio para la competencia y los usuarios/consumidores.

El caso argentino se caracterizaba por el rol preponderante de la principal incumbente (PRISMA) que era la única empresa adquirente de la marca Visa en Argentina⁵, estaba presente en todos los eslabones de la cadena de servicios de medios de pago electrónicos (véase Figura 1), y sus accionistas eran 14 bancos de la Argentina (todos los más importantes incluidos). La Figura 1 a continuación es un esquema simplificado de los mercados de medios de pago electrónicos en Argentina. El azul marca la presencia de PRISMA a lo largo de toda la cadena y en ambos canales (presencial y electrónico). En amarillo está la empresa First Data, única adquirente de Mastercard en aquel momento. En gris están representadas las BigTech y Fintech.

Figura 1: Los mercados de medios de pago electrónicos en Argentina



⁴ Véase <https://www.reportefintech.com/cuales-las-verticales-fintech-mas-desarrolladas-argentina/>.

⁵ Adquirente es la entidad con licencia para ofrecer (y vender) a comercios la posibilidad de utilizar una marca de tarjeta de crédito como medio de pago.

Fuente: Figura 4 de la Resolución N°17 (2016) de la CNDC

El análisis de la configuración estructural de los mercados y diversos indicadores y manifestaciones del desempeño de los mismos permitieron que la CNDC elaborara un diagnóstico que concluyó que la competencia era deficiente y que había centralmente dos hipótesis complementarias que originaban la falta de competencia (estas hipótesis en la terminología de defensa de la competencia suelen denominarse “teorías de daño”): 1) una potencial conducta unilateral de abuso de posición dominante exclusorio por parte de PRISMA y 2) una potencial conducta coordinada facilitada por la sociedad de los bancos en PRISMA que afectaría las condiciones de financiamiento del consumo.

Primera teoría de daño: presunto abuso de posición dominante exclusorio por parte de PRISMA

La primera hipótesis de la falta de competencia y el desempeño deficiente del mercado se originaba en la dificultad para el ingreso al mercado de nuevos jugadores y para la expansión de los jugadores existentes que competían con PRISMA en la provisión de los diversos servicios. Como fundamento de esta teoría de daño se encontraban el hecho de que sólo Prisma disponía de una licencia operativa para comercializar VISA y las manifestaciones de tratamiento discriminatorio, degradación de la calidad y negativas injustificadas de los servicios de adquisición y procesamiento de diversos actores del mercado.

En general, en los mercados de servicios financieros y de pagos electrónicos los entrantes dependen en gran medida de la infraestructura de pago de los incumbentes para ofrecer servicios complementarios o diferenciados, mientras que éstos pueden tener incentivos para aumentar los costos de los potenciales entrantes (por ejemplo, degradando la interconexión con la infraestructura de la incumbente) (Vives, 2017). Esta fue precisamente una de las hipótesis identificadas por la CNDC en la investigación de mercado como origen de los problemas de competencia. Un elemento fundamental fue el hecho de que la integración de PRISMA la convertía en la única opción en algunos eslabones de la cadena de valor. Por ejemplo, los entrantes que quisieran ofrecer opciones de medios de pago y quisieran incluir en su portafolio la marca Visa, debían recurrir a PRISMA y no tenían opciones. Es decir, PRISMA contaba con una infraestructura esencial en Argentina para todo comercio presencial u online, y para todo potencial oferente de servicios de pago electrónico o facilitador de pagos, que quisiera operar con Visa, la marca más usada en el país.⁶ Precisamente, se determinó que PRISMA ostentaba posición dominante en los mercados de adquisición y procesamiento.⁷ Por consiguiente, una de las teorías de daño planteadas fue la de un potencial abuso de posición dominante exclusorio por parte de PRISMA.⁸

Otro elemento importante que fundaba la teoría de daño por conductas exclusorias, era el sistema de formación de precios. En todos los sistemas de pago abiertos como los de Visa y Mastercard, el emisor⁹ y el adquirente son entidades distintas y el sistema de formación de precios incluye los

⁶ Véase Resolución N°17.

⁷ La posición dominante en sí misma no es ilegal. Lo que son objeto de investigación son las conductas anticompetitivas llevadas a cabo por empresas con posición dominante. Véase las Guías para el Análisis de casos de Abuso de Posición Dominante Exclusorio de la CNDC de mayo 2019, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guias_abuso_posicion_dominante.pdf.

⁸ La investigación se inició en los términos de los artículos 1 y 2 incisos a, f, g, h, j, k y l de la Ley 25156.

⁹ El emisor es la entidad que le ofrece a sus clientes la tarjeta de crédito. A los clientes que obtienen una tarjeta de crédito se los denomina tarjetahabientes y son los consumidores que la utilizan como medio de pago.

cargos que los emisores le cobran a los tarjetahabientes, los aranceles (también llamados comisiones o tasas de descuento) que los comercios le pagan a los adquirentes y la tasa de intercambio (interchange fee) que los adquirentes le pagan a los emisores¹⁰. La característica distintiva del caso argentino es que la estructura de precios estaba diseñada de manera tal que constituía una barrera al ingreso de competidores en el mercado de adquirencia: la tasa de intercambio era significativamente alta, lo que dejaba un margen de adquirencia muy pequeño, que no generaba incentivos al ingreso de competidores (la tasa de intercambio era 19 veces el margen de adquirencia). Esta característica también se explicaba por la integración vertical existente¹¹ y complementaba el monopolio de PRISMA en la adquirencia de VISA.

La falta de competencia redundaba además en altos aranceles pagados por los comercios.¹² En aquel momento se destacó que si bien el mercado de tarjetas de crédito y débito había crecido de manera notoria en los últimos 11 años, los aranceles se habían mantenido invariables todos esos años.¹³ La ausencia de reducciones en los aranceles a los comercios (más allá de las eficiencias logradas por el sector en tantos años) fue interpretada como una consecuencia de la falta de competencia en el mercado de adquirencia y de la estructura del mercado.

Segunda teoría de daño: presuntas prácticas coordinadas en el financiamiento del consumo

Por otro lado, de acuerdo con información surgida de la investigación, desde 2013 PRISMA centralizaba las condiciones de financiamiento para las ventas con tarjeta Visa y establecía la tasa de interés aplicable.

La composición accionaria de PRISMA, en la cual confluían 14 de los principales bancos del país, la constituía en un potencial vehículo para la coordinación de estrategias comerciales, ya que el sistema de financiamiento a través del pago de cuotas con las tarjetas de crédito VISA implementado por PRISMA establecía condiciones de financiamiento que debían competir con las ofrecidas por sus bancos accionistas.

2.1 La evaluación de las condiciones de competencia en presencia de plataformas multilaterales.

La metodología usual para evaluar las condiciones de competencia en los mercados se inicia con la definición de los mercados relevantes para luego analizar la existencia de poder de mercado de alguno de sus actores, determinar si existen características normativas o regulatorias que generen barreras a la entrada de competidores y si las conductas de las firmas generan restricciones a la

¹⁰ La remuneración de la adquirencia o margen de adquirencia en este esquema es igual a la diferencia entre el arancel que el comercio le paga al adquirente y la tasa de intercambio que el adquirente le paga al emisor.

¹¹ Prisma tenía como accionistas a 14 bancos que eran emisores de tarjetas de crédito.

¹² En el momento de la Resolución N°17 de 2016 los comercios pagaban un arancel de 3% del valor de las transacciones con tarjeta de crédito y de 1,5% del valor de las transacciones con tarjeta de débito. Estos niveles eran topes establecidos en la Ley 25.065 de tarjetas de crédito. En algunos rubros especiales, como combustibles, aerolíneas y servicios públicos, los aranceles eran menores al tope fijado por la ley.

¹³ De la comparación con otros países de la región también surgió que los aranceles pagados en Argentina estaban entre los más altos (Figura 7 de la Resolución N°17).

competencia. La aplicación de esta metodología a los mercados de plataformas multilaterales presenta algunos dilemas que han sido abordados por la literatura económica desde el trabajo seminal de Rochet y Tirole (2003) y Armstrong (2006).

Los mercados de tarjetas de crédito y medios de pago electrónico pertenecen a la categoría de plataformas que conectan distintos tipos de clientes y que se han dado en llamar plataformas bilaterales o multilaterales. Una definición aplicable a este tipo de mercados puede ser la que provee el estudio de la OECD (2018): un mercado en el que una firma actúa como una plataforma y vende diferentes productos a diferentes grupos de clientes, reconociendo que la demanda de un grupo depende de la demanda de otro(s) grupo(s)¹⁴.

Una de las características distintivas de estos mercados es justamente la relación entre la demanda de los distintos grupos de usuarios de la plataforma (*vgr.* los distintos lados de la plataforma), que da lugar a efectos de red indirectos. Estos efectos constituyen externalidades, ya que un mayor número de usuarios de un lado de la plataforma la hacen más atractiva para los usuarios del otro lado. Cuando estos efectos son significativos, los precios que la plataforma carga a los usuarios de un lado afectan la demanda del otro lado, y dan lugar a reacciones en la demanda del primer grupo.

Si bien mercados con estas características existen desde hace tiempo, la forma en que se los analiza desde el punto de vista de la defensa de la competencia cobra particular relevancia en la actualidad en que las grandes firmas tecnológicas, de mayor valor de capitalización, son plataformas que forman mercados multilaterales.

La literatura y jurisprudencia internacional en organización industrial y defensa de la competencia coinciden en que una adecuada evaluación de estos mercados requiere tener en cuenta que determinadas prácticas comerciales que afectan a un grupo de usuarios de una plataforma pueden tener implicancias en las condiciones de provisión de servicios a otros grupos de clientes vinculados a la misma plataforma. Sin embargo, no existe una única forma de considerar estos efectos.

Una diferencia relevante se da entre las plataformas en las que se realizan transacciones y aquellas en las que no. En los casos de plataformas en las que no se realizan transacciones como las plataformas de medios de comunicación (periódicos y TV paga, que obtienen ingresos de los usuarios/lectores/suscriptores y de los anunciantes) ha habido menos controversia respecto de que corresponde definir diferentes mercados relevantes para cada lado de la plataforma (Katz & Sallet, 2018). Sin embargo, en las plataformas de transacciones, como es el caso de los mercados de tarjetas de crédito y medios de pago electrónico, se ha sostenido que deben definirse mercados relevantes más amplios que incluyan ambos lados de la plataforma y a los distintos grupos de usuarios. Este enfoque ha sido el adoptado en el reciente fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso Amex (por una mayoría de cinco contra cuatro).¹⁵

No hay consenso de que ese enfoque constituya la única o la mejor alternativa metodológica para considerar adecuadamente las condiciones de competencia en los mercados en los que operan las plataformas multilaterales. La delimitación de los mercados relevantes es una herramienta analítica destinada a evaluar el poder de mercado, la existencia de firmas con posición dominante, y en

¹⁴ OECD (2018).

¹⁵ Véase Evans (2017) para una discusión sobre este caso.

definitiva determinar si ciertos comportamientos tienen la potencialidad de reducir la competencia y el bienestar. En este sentido, es posible incorporar en el análisis los efectos de red indirectos y al mismo tiempo definir mercados relevantes separados para los diferentes lados de la plataforma.¹⁶ Un aspecto que surge de esta controversia metodológica es el de la posibilidad de comparar o compensar los beneficios y perjuicios de los usuarios de distintos lados de la plataforma: si por ejemplo se incrementara el arancel que pagan los comercios y con el mayor ingreso que ello generaría se incrementarían los beneficios para los tarjetahabientes, ¿sería válido considerar el efecto neto?. En diversas jurisdicciones como EEUU o Europa, esa compensación podría ser válida dentro del mismo mercado relevante pero muy difícilmente entre mercados relevantes distintos.

En el caso de los medios de pago electrónicos en Argentina, si bien estas consideraciones metodológicas subyacen al análisis, el diagnóstico mostraba problemas de competencia que eran previos e independientes de esta controversia. El análisis de la cadena de valor, de las distintas actividades económicas desarrolladas para la prestación de servicios y de la organización de las transacciones, exhibía una configuración del mercado y de los jugadores principales que evidenciaban un problema de ausencia de competencia que afectaba el desempeño de los medios de pago y que tenía impacto en las condiciones de financiamiento del consumo.

Así, la opción metodológica seleccionada fue la que mejor permitiera detectar aquellas actividades en las que se originaban los problemas de competencia e identificar los posibles remedios. Es por eso que en la Resolución de la CNDC que concluyó la Investigación de Mercado (Resolución N°17) se definieron los siguientes mercados relevantes: a) Mercado de emisión de medios de pago 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.

Esta Resolución recibió algunas críticas basadas en la controversia metodológica comentada, en el sentido de que los aranceles que pagaban los comercios (el precio del servicio en el mercado de adquirencia) servían para financiar beneficios a los tarjetahabientes (en el mercado de emisión de medios de pago electrónicos). Sin embargo, esa controversia metodológica no es aplicable a este caso (y por lo tanto esas críticas no son válidas). Los problemas detectados de falta de competencia en la adquirencia y de integración de los principales bancos en el jugador dominante no implican un cuestionamiento al modelo de negocio de las plataformas, ni a las reglas usuales que establecen las marcas o las plataformas para la operatoria de los distintos grupos de usuarios, ni a la distribución de los costos y beneficios entre los diferentes lados o grupos de usuarios. La competencia entre plataformas (las de los jugadores tradicionales como Visa, Mastercard o American Express o de los nuevos jugadores como las BigTech o las Fintech) estaba afectada como consecuencia de los problemas detectados.

Por consiguiente, está claro que en este caso correspondía la aplicación de la metodología habitual de definición de mercados relevantes (test del monopolista hipotético o SSNIP test) que conduce a que la adquirencia es un mercado relevante, ya que los comercios no tenían otras opciones disponibles aún ante cambios significativos de las condiciones de adquirencia.

¹⁶ Para una discusión sobre la conveniencia de usar una u otra metodología véase Evans y Schmalensee (2019) y Katz (2019).

El nivel alto de los aranceles a los comercios que se cuestionaba era consecuencia de la falta de competencia. La estructura de precios (la relación entre los aranceles que pagaban los comercios y la tasa de intercambio que un adquirente debía pagarle a un banco emisor) era en sí un problema resultado de la falta de competencia ya que constituía a su vez una barrera endógena al ingreso de competidores en el mercado de adquirencia. Los problemas detectados en la investigación de mercado eran previos¹⁷ a la controversia metodológica relativa a las definiciones de mercado que analiza la literatura y el fallo de la Corte de EEUU en el caso AMEX. Por consiguiente, los objetivos básicos planteados en el inicio de la investigación fueron lograr competencia en la adquirencia de Visa (donde había un único operador) y romper una estructura de mercado que facilitaba la coordinación entre los bancos dueños de PRISMA. Una mayor competencia en este sentido generaría, sin duda, mayores beneficios para los usuarios de ambos lados del mercado.

3. Aceptación del Compromiso y otras acciones de la CNDC frente a las teorías de daño

El 1 de septiembre de 2016 se realizó la acusación a PRISMA y sus accionistas (se les dio traslado de la relación de los hechos) de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley de Defensa de la Competencia entonces vigente.¹⁸ Durante el mes de septiembre las empresas denunciadas presentaron sus explicaciones. En noviembre de 2016 la Cámara Argentina de Comercio y Servicios presentó una denuncia contra PRISMA por presunta violación de la Ley 25.156. En diciembre de 2016 Mercadolibre presentó otra denuncia en los mismos términos (de la cual desistió a los pocos días tras haber arribado a un acuerdo con PRISMA).

En marzo de 2017 Prisma y sus accionistas presentaron una propuesta de Compromiso para la venta de las acciones de Prisma (de acuerdo con el art. 36 de la entonces vigente Ley 25.156).¹⁹ Esta presentación no implicó, y así fue expresamente manifestado por las investigadas, ningún tipo de reconocimiento por parte de PRISMA y sus accionistas en relación a las conductas analizadas por la CNDC.

En abril y mayo de 2017 se solicitó a un conjunto de empresas y cámaras vinculadas al sector, como así también al BCRA, que se expidieran sobre el compromiso propuesto. Este procedimiento (denominado “test de mercado o market test”) forma parte de las buenas prácticas en materia de defensa de la competencia para el diseño e implementación de remedios a problemas de competencia, en particular cuando las partes presentan propuestas de compromiso, ya que le permite a la agencia obtener feedback y calibrar los remedios para que cumplan adecuadamente con el objetivo de resolver los problemas de competencia detectados²⁰. En junio de 2017 la CNDC realizó una audiencia con los representantes de Prisma, y en agosto de 2017 una reformulación del

¹⁷ Previos en términos analíticos, no cronológicos (si bien el fallo de la Corte de EEUU es posterior a la Resolución de la CNDC del caso Prisma, la controversia ya existía hace tiempo). Es decir que eran independientes de tal controversia.

¹⁸ Ley 25.156

¹⁹ Versión no confidencial del Compromiso presentado (en Anexo):

<http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/C-1613.pdf>

²⁰ Véanse: ICN (2016) Merger Remedies Guide. Sección 3.6, páginas 20 y 21; Reglamento del Consejo de la Comisión Europea N° 1/2003, artículo 27 (4) y Comisión Europea (2011) Commission notice on best practices for the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU, sección 4.4, página 28.

compromiso fue presentada con precisiones relativas a cuestiones suscitadas en el market test y la audiencia.

Otra acción en el marco de este proceso de promoción de la competencia puede identificarse en la resolución que, en paralelo, en julio de 2017 aprobó la compra de BANELCO por parte de PRISMA.²¹ La operación en sí misma no implicaba una concentración horizontal ni vertical ya que los vendedores de BANELCO ya eran accionistas de PRISMA. Sin embargo, la CNDC consideró pertinente emitir cuatro recomendaciones pro-competitivas al BCRA tendientes a mejorar el desempeño competitivo de los mercados de medios de pago electrónicos y enfocadas a la primera teoría de daño. A saber: 1) obligar al cese de cualquier compromiso de exclusividad entre marcas y procesadores y/o adquirentes 2) establecer condiciones regulatorias para garantizar el acceso abierto y no discriminatorio de terceros a los servicios ofrecidos por PRISMA, 3) garantizar la provisión no discriminatoria del servicio de transferencias inmediatas a cualquier proveedor de servicios de pagos electrónicos, 4) analizar medidas regulatorias complementarias tales como la separación funcional o contable de PRISMA.

En septiembre 2017 se llevó a cabo la aceptación del Compromiso.²² El mismo incluyó, un remedio estructural (la venta de las acciones de Prisma por parte de los bancos)²³, el primero en un caso de investigación por presuntas conductas anticompetitivas en Argentina, y una serie de compromisos de tipo conductual. El Compromiso fue aprobado dado que se consideró que incluía los remedios adecuados para despejar las dos teorías de daño identificadas. Es importante destacar que las herramientas empleadas para resolver los problemas de competencia detectados no se limitan al Compromiso, sino que fueron complementadas con la recomendación y coordinación de medidas regulatorias con el Banco Central. Asimismo, resolver los problemas de competencia no era posible con una medida puntual sino que requería de un proceso que generara las condiciones normativas y de incentivos para el ingreso de competidores, para la oportunidad de crecimiento de los existentes y para la introducción de innovaciones tecnológicas, nuevos productos y servicios.

En cuanto al Compromiso, además de las condiciones estándar de los compromisos de desinversión en defensa de la competencia (enfocadas a mantener el valor y viabilidad del negocio a ser vendido)²⁴ algunas características específicas del caso merecen ser destacadas por su relevancia frente a las teorías de daño planteadas.

Por un lado, a fin de solucionar la primera teoría de daño, se incluyeron un conjunto de compromisos conductuales de “acceso abierto” que aseguraran la provisión a terceros de los servicios de procesamiento prestados por PRISMA en condiciones no discriminatorias, como así también cualquiera de los servicios prestados por PRISMA en el mercado de pagos electrónicos.

²¹ PRISMA-BANELCO, Conc. 1240, <http://cndc.produccion.gob.ar/node/2481>. BANELCO es la principal red de cajeros automáticos del país y presta además otros servicios online (pagos y banca online).

²² Versión no confidencial de aceptación del Compromiso: <http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/C-1613.pdf>.

²³ El Compromiso abarcó la venta del 100% de las acciones en dos etapas, la primera implicaba la venta del 51% y la cesión del control, y la segunda la venta del 49% restante.

²⁴ PRISMA debía informar periódicamente a la CNDC del cumplimiento del Compromiso como así también contratar un auditor independiente aprobado por la CNDC, para verificar e informar sobre el cumplimiento.

Por otro lado, entre las disposiciones transitorias del Compromiso se estableció que mientras PRISMA fuera el único adquirente de Visa en Argentina debía abstenerse de ser adquirente de un conjunto de marcas que no adquiriría en el momento de la firma del compromiso. Esta cláusula fue de alta relevancia para dar una solución de tipo estructural a la primera teoría de daño. Esto fue, alentar la entrada de un nuevo adquirente para Visa, como así también, evitar que PRISMA sumara marcas mientras no estuviera dicho adquirente, lo cual le hubiese otorgado la ventaja del primer movimiento²⁵ muy difícil de replicar por los competidores. Que PRISMA dejara de ser la única adquirente de Visa implicaría el primer paso para romper la posición dominante de PRISMA e impulsar la competencia en el sector.

El Compromiso también proveía soluciones a la segunda teoría de daño. La venta de las acciones de PRISMA por parte de sus accionistas estaba dirigida a eliminar la oportunidad y los incentivos a la interacción coordinada de los bancos que pudiera afectar la competencia en el financiamiento al consumo.

El compromiso y su aceptación dejaron claramente estipulado que el comprador no podía ser una combinación de 2 o más bancos operando en Argentina. Sí estuvo permitido que el comprador fuese uno de los bancos accionistas, pero no más de uno.

En definitiva, el compromiso implicó dar una solución estructural a la segunda teoría de daño. Al vender PRISMA, ésta ya no podría ser un vehículo de coordinación de sus bancos accionistas.

El funcionamiento competitivo del mercado requería muchos cambios de microgestión (*micromanagement*) para adaptar los sistemas y procedimientos de un mercado cerrado a uno en el cual las oportunidades para los diferentes jugadores fueran equivalentes, como a modo de ejemplo relevante pueden mencionarse la adaptación del sistema de mensajería²⁶ y las aclaraciones respecto del alcance y aplicabilidad de las reglas de acceso abierto de terceros.

Otro elemento importante y característico del caso argentino surgió por la necesidad de prorrogar el plazo inicialmente previsto para la venta del 51% de las acciones de PRISMA (primera etapa del proceso de desinversión que debía alcanzar el 100% posteriormente). Debido a condiciones exógenas, circunstancias determinadas por la volatilidad de la macroeconomía argentina a mediados de 2018 (la moneda se depreció más del 50% en pocos meses), se solicitó prorrogar la fecha prevista para la primera etapa de venta de las acciones. El 31 de octubre de 2018, al aceptar la prórroga (los plazos previstos tanto los originales como la prórroga no fueron públicos, a fin de que ello no afectara la valuación en el proceso de venta) hubo algunas disposiciones clave para que el resultado fuera exitoso.²⁷ En primer lugar, se aclaró que hasta tanto no se vendiera el 51% de las acciones, seguía vigente la restricción para que PRISMA no pudiera ser adquirente de otras marcas. En paralelo, se dispuso que se mantenía el cronograma de apertura a la competencia en la adquisición programado para el 31 de diciembre del mismo año. Ello generó un incentivo significativo a que la desinversión se concretara en enero de 2019.

²⁵ First mover advantage.

²⁶ El sistema de mensajería está constituido por los procedimientos y comunicaciones que transmiten diversas instrucciones de pago y debe estar disponible para los diversos adquirentes que quieran operar con una marca de tarjetas de crédito y débito.

²⁷ Versión pública de la Disposición de la CNDC N.º 20/18 de fecha 31 de octubre de 2018, <http://cndc.produccion.gob.ar/node/2478>.

Adicionalmente, en la misma disposición, y en línea con reforzar los remedios a la primera teoría de daño, se aclaró que los bancos accionistas de PRISMA no podrán discriminar en la distribución de productos y servicios, en las condiciones de financiamiento, ni en ningún otro aspecto, entre PRISMA y los adquirentes con los que compite, hasta tanto se concrete la venta del 100% de las acciones de la compañía.²⁸

4. Transversalidad del caso: uso de todas las herramientas y procedimientos de defensa de la competencia

Una característica particular de este caso ha sido el hecho de que a través de las diferentes etapas procedimentales, la investigación y la instrucción se han utilizado las principales herramientas y recursos institucionales de los que dispone una agencia de competencia: la promoción o abogacía de la competencia, la investigación de presuntas conductas anticompetitivas y el análisis de operaciones de fusiones y adquisiciones.

En primer lugar, la investigación de mercado se abrió en el marco de las facultades de promoción de la competencia de que disponía la CNDC y fue en este expediente donde se llevaron a cabo las primeras audiencias y requerimientos de información. Las investigaciones de mercado constituyen uno de los instrumentos más potentes que tienen a su disposición las agencias de competencia para desarrollar su rol de promoción o abogacía de la competencia, porque permiten realizar un análisis de las condiciones de competencia de los mercados y detectar problemas de estructura o funcionamiento de los mismos que pudieran estar obstaculizando su funcionamiento eficiente.

En el caso argentino, las investigaciones de mercado tienen la particularidad de funcionar como una herramienta de diagnóstico y recomendaciones que permiten aprovechar las facultades investigativas de la agencia, obteniendo información, opiniones y perspectivas de los diferentes actores del mercado. Cuando como resultado de las investigaciones se detectan problemas de competencia, las mismas pueden entonces derivar en recomendaciones regulatorias o normativas pro-competitivas, para remover los obstáculos que estuvieran restringiendo la competencia, y también en el inicio de investigaciones por infracción de la Ley de Defensa de la Competencia contra empresas o actores específicos. Ambos caminos se siguieron en el caso del mercado de medios de pago electrónico en Argentina.²⁹

A continuación, se inició una investigación de oficio que implicó abrir un nuevo expediente por presuntas conductas anticompetitivas. En el marco de este expediente se llevó a cabo la presentación y aceptación del compromiso. Merece destacarse que los compromisos como forma de

²⁸ Asimismo, como parte del proceso de desinversión, se estableció que las cláusulas de no competencia, que típicamente se refieren a los vendedores en operaciones de fusiones y adquisiciones, y en este caso afectaba a los bancos vendedores en tanto potenciales adquirentes o socios de algún potencial entrante al mercado de adquirencia, se dejaran sin efecto si al 30 de junio de 2019 no se hubiese vendido el 100% de las acciones de Prisma (Dictamen CNDC de fecha 15 de octubre de 2019 - párrafo 39). Por lo tanto, no han quedado vigentes obligaciones de no competencia, lo cual reduce las barreras de entrada al mercado.

²⁹ Esta investigación de mercado fue distinguida como ganadora del Competition Advocacy Contest (Reaping digital dividends: Advocacy in e-trade) organizado por el Banco Mundial y la International Competition Network en mayo de 2017.

resolución de casos de defensa de la competencia en Argentina prevén un período de 3 años para verificar su cumplimiento, previo a archivar el expediente.

En ese contexto, la combinación de compromisos estructurales y conductuales por parte de PRISMA y sus accionistas, implicó un rol activo de la agencia de competencia en el monitoreo y verificación de las distintas etapas y tareas necesarias para que se logaran los objetivos de lograr una mayor competencia en los mercados de medios de pago electrónico.

Finalmente, la venta del 51% de las acciones de PRISMA a la firma ADVENT fue notificada ante la CNDC según los procedimientos para la evaluación de fusiones y adquisiciones.³⁰

5. El trabajo en colaboración con el BCRA

El caso argentino permite destacar las sinergias de coordinación de las políticas de regulación y defensa de la competencia cuando se potencian los objetivos comunes de protección de los consumidores y promoción de la innovación.

La Resolución N°17 de agosto de 2016 incluyó las primeras recomendaciones pro-competitivas que la CNDC remitió al BCRA. Las mismas apuntaron esencialmente a dar una respuesta de tipo estructural a la primera teoría de daño: asegurar la entrada de nuevos adquirentes de la marca Visa y promover mecanismos para reducir barreras a la entrada de medios de pago electrónicos.

Una particular explicación merece la recomendación de regular la tasa de intercambio que estaba entre las más altas de la región. Como se describió en la sección 2, el arancel que pagan los comercios como porcentaje de las ventas remunera la adquirencia y la emisión de tarjetas de crédito, por lo cual es igual a la suma de la tasa de intercambio que cobran los emisores y el margen de adquirencia que remunera dicha actividad. Dado que las tasas de intercambio eran cercanas al valor máximo del arancel, el margen de adquirencia era muy bajo y no había incentivos económicos para la entrada de nuevos adquirentes, por lo que la CNDC recomendó que sean reguladas.³¹ En marzo de 2017 el Banco Central dispuso la regulación de tasas de intercambio máximas para tarjetas de crédito, débito y compra con un cronograma descendente.³²

Por su parte, la coordinación y colaboración entre la CNDC y el Banco Central ha quedado documentada en el dictamen de aprobación de la compra de BANELCO por parte de PRISMA. Allí, en respuesta a la solicitud de intervención conforme lo previsto en el artículo 16 de la Ley 25.156 el BCRA dijo "...este Banco Central se encuentra trabajando en pos de impulsar las adecuaciones legales y regulatorias necesarias de modo tal de tender a un escenario que contemple un mercado de pagos competitivo..." y "compromete su colaboración para vigilar la evolución de los sistemas de pago y su regulación para hacer frente a los conflictos de interés y tender al equilibrio de la cooperación y la competencia...". Asimismo, el dictamen de la CNDC previo a realizar las recomendaciones para el BCRA señala: "Continuando en esta eficaz cooperación interinstitucional

³⁰ Véanse Resolución N°781 de 2019 de la Secretaría de Comercio Interior (RESOL-2019-781-APN-SCI#MPYT) y Dictamen CNDC de fecha 15 de octubre de 2019 (IF-2019-92897095-APN-CNDC%MPYT), previamente citados.

³¹ Nótese que a nivel internacional no existe un único modelo de formación de precios. Hay países (Estados Unidos) en los que la tasa de intercambio no está regulada. Sin embargo, por las características que mostraba el mercado en Argentina, se consideró que, dados los riesgos de falta de competencia en la determinación de la tasa de intercambio, era preferible "regular para la competencia".

³² Véase Comunicación "A" 6212, <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/comytexord/A6212.pdf>.

con el BCRA, sostenida en el objetivo compartido por ambas instituciones de mejorar las condiciones de competencia en los mercados involucrados en los sistemas de pago electrónico, siguen a continuación cuatro recomendaciones pro-competitivas ...”.

En estos años el BCRA ha sido muy activo instrumentando medidas para la reducción de barreras a la entrada de medios alternativos de pago electrónico, tales como el pago con código QR y el impulso a los Pagos Electrónicos Inmediatos (PEI) en plataformas de pagos móviles, Botón de Pago, POS móvil y Billetera Electrónica.³³

6. Conclusiones e impactos principales en el mercado de medios de pago electrónicos como consecuencia de la investigación

Entre los desarrollos más importantes que han llegado con la tecnología digital uno es su aplicación al sector de medios de pago (Vives, 2017). En este sentido, a nivel internacional el mercado de medios de pago electrónicos continúa dominado por los incumbentes tales como los bancos y las marcas de tarjetas de crédito, sin embargo, muchas de las innovaciones llegan de grandes empresas digitales y globales como Paypal, Google y Apple (Vives, 2017). La estructura de mercado del sector en Argentina, hermética en 2016, con PRISMA como única adquirente de la marca Visa y la integración vertical con los bancos, operaba como una barrera artificial que evitaba (o al menos demoraba) que el país fuera escenario de estos desarrollos.

A fines de agosto de 2016 la CNDC emitió una resolución que marcó un hito en los mercados de medios de pago electrónicos de Argentina y dio inicio a uno de los casos de defensa de la competencia con mayor impacto en la historia de la agencia.

Al inicio del proceso la CNDC planteó dos teorías de daño: un potencial abuso de posición dominante de tipo exclusorio por parte de PRISMA y potenciales conductas coordinadas de los bancos accionistas utilizando a PRISMA como vehículo para concertar estrategias comerciales.

Estas dos teorías de daño fueron abordadas durante estos tres años con diversas herramientas de defensa de la competencia y en algunos casos en colaboración con el Banco Central.

Hubo un primer conjunto de medidas de impacto de corto plazo que sucedieron el primer año posterior a la Resolución CNDC N° 17, a saber: a) la regulación de la tasa de intercambio por parte del BCRA, b) una serie de normas implementadas por el BCRA para reducir barreras a la entrada de nuevos medios de pago electrónicos, c) un convenio firmado por PRISMA en marzo de 2017 según el cual los aranceles de tarjetas de crédito (débito) bajarían del 3% (1,5%) de ese momento a 2,5%

³³ Véase https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Medios_Pago/Nuevos_medios_de_pago_abril.pdf; Comunicación “A” 6043, del 12 de agosto de 2016. Circular SINAP 1-48. Transferencia inmediata de fondos por el canal “Plataforma de Pagos Móviles-PPM”; Comunicación “A” 6269, julio de 2017. Circular SINAP 1-63. Transferencias inmediatas de fondos por el canal “Plataformas de pagos móviles”; Normas sobre “Sistema Nacional de Pagos – Débito inmediato” –última comunicación incorporada: “A” 6285, julio de 2017.

(1,2%) en 2017 hasta llegar a 1,8% (0,8%) en 2021³⁴, d) Visa Internacional abrió oficinas en Argentina en julio de 2017³⁵.

Dos herramientas de tipo estructural fueron establecidas como objetivo de mediano plazo para hacer frente a las dos teorías de daño:

- 1) La apertura a la competencia de la adquirencia, en particular de la marca Visa, en Argentina (lo que conllevaría además la multiadquirencia³⁶) como instrumento estructural para afrontar la primera teoría de daño, de efectos unilaterales exclusorios.
- 2) La venta de las participaciones en PRISMA por parte de los bancos como remedio estructural para la segunda teoría de daño, de efectos coordinados en el financiamiento al consumo.

Si bien el proceso de apertura del mercado está aún en desarrollo, los dos objetivos estructurales de mediano plazo fueron logrados. En enero de 2019, la empresa First Data comenzó a ser adquirente de Visa y en febrero de 2019 los bancos vendieron el 51% de sus acciones a Advent.³⁷

Independientemente de la formulación de las teorías de daño de la CNDC, estos cambios en el sector fueron fundamentales para impulsar la competencia. En el momento de iniciar la investigación, el sector en Argentina se encontraba atrasado tecnológicamente y la estructura de mercado imperante lucía en parte responsable del retraso. La disrupción digital en el sector amenaza con erosionar los márgenes de las incumbentes y aumentar la presión competitiva en el sector (Vives, 2019). Por consiguiente, los incentivos de PRISMA y los bancos accionistas no estaban dirigidos a facilitar un proceso que fomentara el ingreso de nuevos actores.

Una de las consecuencias más interesantes e importantes del caso ha sido el impacto en las posibilidades que hoy tienen los usuarios de acceder a productos de nueva tecnología. En los últimos tres años llegaron al sector innovaciones y novedades desde los tres tipos de agentes. Las incumbentes importaron innovaciones y desarrollos de nivel global tales como el *contactless* de Visa y Mastercard.³⁸ Por su parte, en enero de 2019 Visa Internacional sumó las transacciones domésticas a VisaNet, la red internacional de la marca.³⁹ La históricamente adquirente de Mastercard, y nueva

³⁴ La senda de reducción establecida fue 2,35% (1,1%) en 2018, 2,15% (1,0%) en 2019, 2,0% (0,9%) en 2020. Véase <https://www.produccion.gob.ar/2017/03/17/cambia-el-mercado-de-tarjetas-bajan-aranceles-y-avanza-la-competencia-60744>.

³⁵ <https://www.cronista.com/negocios/Visa-comienza-a-operar-de-modo-directo-en-la-Argentina-pero-mantiene-una-licencia-con-Prisma-20170707-0041.html>.

³⁶ La posibilidad de los adquirentes de ofrecer diversas marcas de tarjetas de crédito y débito y medios de pago alternativos, de modo que los comercios pudieran tratar con un solo proveedor para los diversos medios de pago y que se desarrollara la competencia entre los adquirentes.

³⁷ <https://www.adventinternational.com/es/advent-international-adquiere-el-51-de-prisma-medios-de-pago-la-compania-lider-en-medios-de-pago-de-argentina/>; Resolución N°781 de 2019 de la Secretaría de Comercio Interior (RESOL-2019-781-APN-SCI#MPYT) y Dictamen CNDC de fecha 15 de octubre de 2019 (IF-2019-92897095-APN-CNDC%MPYT), previamente citados.

³⁸ <https://www.iprofesional.com/tecnologia/262844-visa-mastercard-chip-Como-son-los-nuevos-plasticos-tecnologicos-con-los-que-Visa-y-Mastercard-quieren-revolucionar-las-tarjetas-de-credito>.

³⁹ <https://www.noticiasde.com.ar/economia/visa-argentina-se-sube-a-la-red-global-de-pagos-de-la-empresa-para-avanzar-en-tecnologia-y-seguridad-4320>.

adquirente de Visa, First Data, ha anunciado recientemente el lanzamiento de Clover Argentina.⁴⁰ MercadoPago, la Bigtech en el sector, ha desarrollado nuevos servicios tales como una tarjeta prepaga⁴¹, pago con código QR y financiamiento para los consumidores.⁴² Una fintech, Ualá, ha ganado relevancia en el mercado de servicios de pago electrónico con la amplia aceptación de su tarjeta prepaga y ha obtenido financiamiento internacional para seguir creciendo.⁴³ Estos cambios han ampliado significativamente las posibilidades de acceso a los medios de pago electrónicos, contribuyendo en forma significativa a la mejora de las condiciones para la inclusión financiera. Argentina pasó del puesto 40 al puesto 7, entre 2015 y 2019, según el indicador de inclusión financiera elaborado por Economist Intelligence Unit que evalúa 55 países.⁴⁴

En definitiva, el caso demuestra que las herramientas de defensa de la competencia y regulatorias pueden articularse en forma virtuosa, posibilitando más y mejores servicios para los consumidores, generando impactos positivos en la innovación, promoviendo una mayor productividad con la incorporación de tecnologías que optimizan las transacciones a través de los distintos sectores de la economía y alentando el ingreso y surgimiento de nuevos jugadores e inversiones.

Armstrong, M. (2006) Competition in Two-Sided Markets. RAND Journal of Economics, 37, 668-691.

Evans, D. (2017), The Emerging High-Court Jurisprudence on the Antitrust Analysis of Multisided Platforms, disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2948596.

Evans, D. y Schmalensee, R. (2019), The Role of Market Definition in Assessing Anti-Competitive Harm in Ohio v. American Express, disponible en <https://ssrn.com/abstract=3401325> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3401325>.

Katz, M. (2019), Platform Economics and Antitrust Enforcement: A Little Knowledge is a Dangerous Thing, Journal of Economics & Management Strategy, 28, Iss 1, pp. 138-152.

Katz, M. L., & Sallet, J. (2018). Multisided platforms and antitrust enforcement. Yale Law Journal, 127(7), 2142–2175.

OECD (2018), Rethinking antitrust tools for multi sided platforms, <http://www.oecd.org/competition/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms.htm>.

Rochet, J. C., & Tirole, J. (2003). Platform competition in two-sided markets. Journal of the European Economic Association, 1(4), 990–1029.

⁴⁰ <http://inversorlatam.com/first-data-anuncio-el-lanzamiento-de-clover-argentina-y-sus-innovadores-dispositivos/>.

⁴¹ <https://www.perfil.com/noticias/economia/mercado-credito-otro-avance-de-ml-en-su-pulseada-con-los-bancos.phtml>.

⁴² <https://www.cronista.com/finanzasmercados/Mercado-Pago-tambien-ofrecera-prestamos-a-los-consumidores-20190625-0047.html>

⁴³ <https://www.eleconomista.com.ar/2019-11-uala-recibe-inversion-de-us-150m-liderada-por-tencent-y-softbank-espera-crear-400-nuevos-puestos-de-trabajo-para-2020/>

⁴⁴ https://www.cronista.com/finanzasmercados/Argentina-mejoro-en-el-ranking-de-paises-con-entorno-propicio-para-la-inclusion-financiera-20191104-0016.html?utm_source=ecc_nota&utm_medium=cms&utm_campaign=refresh

Vives, X. (2017), The Impact of Fintech on Banking, European Economy. Banks, Regulation, and the Real Sector, Vol. 2017, No. 2, December 23, 2017, pp 97 - 106. <https://european-economy.eu/2017-2/the-impact-of-fintech-on-banking>.

Vives, X. (2019), Digital Disruption in Financial Markets, OECD, background for Item 5 at the 131st Meeting of the Competition Committee on 5-7 June 2019, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2019\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2019)1/en/pdf).

#

