

Unclassified

Spanish - Or. English

21 August 2024

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Competencia,
Fintechs y Open Banking**

- Contribución de Argentina -

9 y 10 de octubre de 2024

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Argentina PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 9 y 10 de octubre de 2024, en Santo Domingo, República Dominicana.

Sr. Paulo Burnier, Experto en Competencia Senior – Paulo.Burnier@oecd.org

JT03548444

Sesión I: Competencia, Fintechs y Open Banking

– Contribución de Argentina –

1. En las últimas dos décadas, un conjunto de desarrollos tecnológicos, generados principalmente en el entorno de empresas altamente innovadoras, ha generado una digitalización de los servicios financieros minoristas, entre los que se destacan las carteras digitales, aplicaciones para pagos, plataformas de préstamos, plataformas de financiamiento colectivo o *crowdfunding* para acceder a oportunidades de inversión alternativas, y asesores robóticos de inversiones, entre otros. Más recientemente, el surgimiento de bancos digitales como emisores de tarjetas de crédito ha colocado en el centro del debate el universo de las Fintech y su posible regulación.
2. Aunque las Fintech son vistas actualmente como una nueva conjunción entre los servicios financieros y las tecnologías de la información, los vínculos entre las finanzas y la tecnología tienen una larga historia. El término Fintech se refiere a la utilización de la tecnología para proveer soluciones financieras, constituyendo un nuevo vocablo para describir un fenómeno que se encuentra en desarrollo, con distintos grados de intensidad, por más de 60 años.
3. De forma general, y con el objetivo de señalar los principales hitos a lo largo de esta trayectoria, en los años 1950 se incorporaron las tarjetas de crédito para reducir la necesidad de contar con efectivo. Luego, en los años 1960 se incorporaron los cajeros automáticos; durante los años 1970 se programó la negociación electrónica de acciones; durante la década de los 1980 se implementaron los computadores y sistemas más sofisticados de información y almacenamiento de datos hasta llegar a la década de 1990, con el surgimiento de internet y el consecuente florecimiento de modelos de negocios basados en el comercio electrónico.
4. En esta perspectiva, Arner et al.¹ apuntan que, durante los últimos veinte años, los servicios financieros tradicionales han sido una fuerza impulsora de la industria de la tecnología de la información, y esta tendencia no está disminuyendo. En este sentido, desde finales de la década de 1980, las finanzas han sido una industria basada en la transmisión y manipulación de información digital, al punto en que actualmente el cajero automático es la única instancia para la mayoría de los consumidores donde las finanzas pasan de una experiencia puramente digital a una que involucra un elemento físico, como el dinero.
5. Hasta finales de la primera década de los años 2000, el sector de las Fintech fue dominado principalmente por las industrias tradicionales de servicios regulados, como el sector bancario, que usaban la tecnología para proveer sus productos y servicios financieros. No obstante, a partir de esos años, la situación cambió con el surgimiento de nuevas *start-ups* y compañías tecnológicas ya establecidas que comenzaron a ofrecer productos y servicios financieros directamente a otras empresas y al público en general, fenómeno a partir del cual se popularizó el término Fintech para describir a estas empresas, y comenzaron las actuales preocupaciones de los incumbentes en los mercados y de los responsables de políticas públicas.

¹ Arner, Douglas W.; Barberis, Janos; Buckley, Ross P. (2015). “The evolution of Fintech: A new post-crisis paradigm”. *Geo. J. Int'l L.*, vol. 47, p. 1271.

6. En este contexto, las Fintech surgieron como agentes innovadores capaces de introducir avances tecnológicos en los sistemas de pagos y desafiar las posiciones de dominio en los distintos mercados involucrados, contribuyendo a una mayor difusión de los servicios financieros y con el potencial de generar una presión competitiva que derive en una disminución de los costos de estos servicios.

7. Esta contribución tiene como objetivo describir el funcionamiento del sistema de pagos en Argentina, analizando la dinámica de la competencia observada en los mercados involucrados y la presión competitiva ejercida a partir de la entrada a estos mercados de las compañías tecnológicas, con foco en el marco regulatorio y en cuestiones vinculadas a la competencia.

8. La primera sección de esta nota describe el contexto actual de los sistemas de pagos en Argentina. La segunda sección presenta las características económicas de los sistemas de pagos electrónicos, profundizando en el impacto que la digitalización ha tenido en el sector financiero, y las modificaciones realizadas al marco regulatorio en función de este contexto dinámico. En la tercera sección se analizan casos recientes de intervención por parte de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), tanto en términos de promoción como de aplicación de la Ley 27.442 de Defensa de la Competencia (LDC), particularmente, la investigación de conductas anticompetitivas. Por último, la cuarta sección presenta las conclusiones finales.

1. Contexto actual de los sistemas de pago en argentina

9. Los métodos de pagos pueden ser clasificados de distintas formas. La forma más básica consiste en dividirlos en "tradicionales" (efectivo, cheques, tarjetas de crédito/débito) o "alternativos" (cartera digital, transferencias, pagos móviles, monedas digitales). Otra clasificación posible consiste en distinguir entre un pago "no electrónico", como efectivo o cheque, y el pago electrónico, que incluye las tarjetas de crédito y débito, que, por su difusión y tiempo de uso, son las formas más tradicionales dentro de un universo creciente de modalidades electrónicas de pago, que incluye los métodos alternativos previamente expuestos.

10. Otra forma de clasificación posible es la que se hace entre pagos presenciales y no presenciales, dependiendo de si el pagador se encuentra físicamente próximo a la contraparte de la transacción. De esta forma, la combinación de un método de pago no presencial con el uso de sistemas electrónicos de pago es natural en un contexto de comercialización de bienes y servicios, normalmente llamado comercio electrónico. A su vez, la combinación de un método de pago presencial con un medio electrónico o tradicional se define como un pago en punto de venta (POS, del inglés *point of sale*). Según un informe de la empresa Worldpay,² en Argentina se observa una creciente utilización de medios de pago alternativos durante los últimos años, aunque aún sigue existiendo una predominancia de los métodos más tradicionales (tarjeta de crédito, débito, efectivo, etc.), tanto en el comercio electrónico como en POS, como se puede ver en las siguientes tablas.

² The Global Payments Report. "How consumer choice is changing commerce", 9th edition. Worldpay.

Table 1.1. Métodos de pago en el comercio electrónico en Argentina

Método de pago	2017	2023
Tarjeta de crédito	37%	35%
Billeteras digitales	18%	31%
A2A ³	-	10%
Tarjeta de débito	16%	18%
Post pago	4%	2%
Efectivo	3%	3%
Transferencia bancaria	17%	-
Tarjetas prepagas	1%	1%
Otros	4%	0%

Fuente: Worldpay

Table 1.2. Métodos de pago en puntos de venta (POS) en Argentina

Método	2017	2023
Tarjeta de crédito	33%	25%
Billeteras digitales	4%	18%
Tarjeta de débito	18%	25%
Financiamiento POS	-	3%
Efectivo	44%	27%
Tarjetas prepagas	1%	2%

Fuente: Worldpay

11. Como se desprende de las **Tablas 1 y 2**, se observa una creciente utilización de las billeteras digitales, tanto en el comercio electrónico como en el presencial. En este último caso, el aumento es significativo, pasando de un 4% en el año 2017, a un 18% en el 2023, a costa de una reducción en el uso de tarjetas de crédito, con una disminución del 8% en su participación, y en especial, del efectivo, cuya utilización se redujo del 44% al 27% de las transacciones.

12. En el mercado de billeteras digitales en Argentina se encuentran Mercado Pago, la unidad de pagos de Mercado Libre, la principal plataforma de comercio electrónico de América Latina. También existen varias billeteras nacionales ofrecidas por bancos (Cuenta DNI del Banco Provincia y BNA+ del Banco de la Nación Argentina), neobancos (como el caso de Ualá) y MODO, una empresa privada propiedad de las principales entidades bancarias del país.

13. En lo que respecta al mercado de adquirencia, en la actualidad, los principales adquirentes de las marcas de tarjetas Visa y MasterCard en Argentina son las empresas Prisma Medios De Pago S.A. (en adelante, Prisma) y Fiserv (ex First Data Cono Sur S.R.L., en adelante, First Data). Como veremos más adelante, Prisma era procesador exclusivo de las tarjetas Visa, mientras que First Data era el procesador exclusivo de las tarjetas

³ A2A o *account-to-account payments* son transferencias directas de fondos desde una cuenta bancaria a otra.

MasterCard. En enero del año 2019, la empresa estadounidense de soluciones de pago Fiserv adquirió First Data, lo que coincidió con la finalización en Argentina de los acuerdos de exclusividad con las tarjetas y la implementación de la llamada “multiadquirencia” que permitió que ambas pudieran procesar indistintamente las operaciones de una u otra marca de tarjetas.

14. En este segmento también han aparecido competidores internacionales como GetNet, una empresa brasileña que fue comprada por el Grupo Santander y es el tercer adquirente en América Latina; y Worldpay, una empresa Fintech que procesa millones de transacciones en 146 países, cuyo foco de negocio son las soluciones para el comercio electrónico.

15. No obstante, como se verá en la próxima sección, también han surgido firmas que adhieren comercios a través de sistemas avanzados basados, fundamentalmente, en Internet. En este sentido, cabe destacar que en el mercado también existen los denominados “subadquirentes”, “agregadores”, “agrupadores” o “facilitadores de pago”, es decir, entidades que, mediante un contrato con un adquirente, prestan servicios de adquirencia al comercio, pero que no disponen de una licencia de adquirencia ni de una red de procesamiento propia, razón por la cual deben contratar estos servicios con un adquirente. A nivel local, el líder de este tipo de servicios es Mercado Pago, junto con otras empresas como Payu, Dlocal, Ppro y Todo Pago.

2. Características económicas de los sistemas de pago electrónicos: particularidades del caso argentino

2.1. Impacto de la digitalización en el sector financiero: surgimiento de los facilitadores de pago

16. El papel de los facilitadores de pagos es el último eslabón en incorporarse a la cadena de valor del sistema de pagos, a partir de recientes desarrollos tecnológicos, con una elevada participación de las Fintech. El rol de los facilitadores de pagos consiste en ofrecer soluciones eficientes de pagos electrónicos, haciendo posible que más comercios minoristas reciban este tipo de pagos, permitiendo que los comercios de menor nivel transaccional obtengan mejores condiciones que contratando de forma individual los servicios de los adquirentes tradicionales y los otros participantes de la cadena de valor.

17. En esta perspectiva, las Fintech que desarrollan actividades como facilitadores de pagos ofrecen un conjunto de ventajas. En primer lugar, simplifican y mejoran las transacciones, ya que optimizan el proceso de pago independientemente del tipo de transacción, al proveer la tecnología necesaria y más opciones de pago que las máquinas POS tradicionales, que están limitadas a tarjetas de crédito y débito. En este sentido, aumentan la variedad de medios de pago y reducen los costos de su implementación, ya que las opciones que ofrecen evitan costos fijos de mantenimiento.

18. Además, los facilitadores de pagos, dado que su modelo de negocio está principalmente orientado a la facilitación de pagos por medios electrónicos, desarrollan estrategias de segmentación para satisfacer las necesidades particulares de los distintos tipos de comercios agrupados en cada segmento, ofreciendo una amplia disponibilidad de servicios específicos para diferentes tipos de negocios. Se destaca el caso del comercio electrónico generado a partir de minoristas con pocas transacciones que ocurren esporádicamente (típico de plataformas de comercio electrónico como MercadoLibre), que no justifican la contratación directa con los adquirentes tradicionales, debido a los costos fijos relacionados con la contratación de las máquinas POS, entre otros. En este caso, los

facilitadores de pagos desempeñan un papel fundamental para permitir que las ventas puedan ser cobradas a través de tarjetas de pago, pero sin generar costos fijos para el comercio.

19. El surgimiento de los facilitadores de pagos ha permitido que una gran variedad de sitios web comiencen a desarrollarse como plataformas de comercio electrónico, incrementando la competencia en el segmento de adhesión de minoristas, que anteriormente era denominado como actividad de los adquirentes. La incorporación de estos sitios web ocurre de forma muy simple, mediante la adición de una opción de pago en el sitio. El usuario, después de seleccionar el método de pago correspondiente, es remitido al sistema del facilitador de pagos, que procesa el pago y luego devuelve al comprador al sitio original, una vez finalizada la transacción.

20. De esta forma, se observa que, a partir de los impactos de la digitalización en el sector financiero, la actividad de provisión de interfaces para pagos es cada vez más competitiva, ya que existen múltiples dispositivos que compiten con el sistema tradicional de lectura de bandas magnéticas de las tarjetas, a través de teléfonos celulares u otros dispositivos que se conectan con ellos, posibilitando las transacciones. Estos dispositivos no solo ofrecen una alternativa a las interfaces tradicionales, sino que también permiten sustituir las tarjetas, posibilitando la disminución del tiempo de duración del pago, beneficiando a los comercios que actualmente no tienen dispositivos para recibir pagos electrónicos.

21. A partir de 2018, los códigos QR se han difundido rápidamente como medio de pago en Argentina. Estos permiten realizar transacciones a través de una billetera digital instalada en el teléfono celular, utilizando el saldo en dicha billetera o las tarjetas de crédito y débito vinculadas a la misma, sin necesidad de que el comercio instale una máquina lectora de tarjetas. La empresa líder en la adhesión de comercios a través de códigos QR es Mercado Pago, lo que ha introducido una presión competitiva significativa en el mercado de adhesión de comercios a los sistemas de pagos electrónicos (a través de máquinas lectoras de tarjetas), tradicionalmente dominado por las firmas Prisma y Fiserv (ex First Data), históricamente, licenciatarias de las marcas Visa y MasterCard en Argentina, respectivamente.

2.2. Marco regulatorio de las Fintech en Argentina

22. En Argentina, uno de los principales organismos encargados del diseño y ejecución de regulaciones y normas para el ecosistema en el que se desenvuelven las Fintech es el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Su rol fundamental reside en el establecimiento de reglas para el desarrollo del sistema de pagos, compuesto por instrumentos, procedimientos y métodos de transferencias de fondos, cuyo propósito es garantizar la circulación del dinero entre los participantes del sistema bancario, financiero y otros organismos participantes. También se encuentran otros actores responsables de la implementación de regulaciones en el sector financiero. La Unidad de Información Financiera (UIF) también ha emitido regulaciones que impactan en las Fintech, concentrándose en la prevención del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Asimismo, la Comisión Nacional de Valores (CNV) regula las plataformas de *crowdfunding* y otros servicios de inversión vinculados con Fintech. Por último, la CNDC ha tenido un rol de relevancia en el sector, promoviendo cambios estructurales y conductuales que han tenido un impacto significativamente positivo en el entorno competitivo de diversos mercados vinculados al sistema de pagos.

23. En los últimos años, a partir de la irrupción de nuevas tecnologías, el BCRA ha creado diferentes normas con el objetivo de garantizar la protección de los consumidores,

la privacidad y seguridad de los datos, y fomentar un entorno eficiente y competitivo. En otras palabras, la regulación busca expandir la difusión de los nuevos métodos de pagos y, al mismo tiempo, prevenir o mitigar la posibilidad de acciones fraudulentas de terceros, con el objetivo de avanzar hacia un sistema de *open banking* o banca abierta.

24. El *open banking* es un sistema que permite el intercambio de información financiera de cada usuario de manera fluida y segura, con el fin de aportar valor a dichos usuarios. Esto puede lograrse mejorando la experiencia y simplificando operaciones, así como desarrollando nuevos servicios, aplicaciones y herramientas que integren la información financiera en ecosistemas más amplios. En contraste con el sistema tradicional, en el que la información financiera de cada usuario se encuentra compartimentada en cada una de las instituciones financieras con las que opera, el sistema de banca abierta posibilita que los usuarios obtengan una visión más completa y detallada de su situación financiera en una sola aplicación, lo que facilita la toma de decisiones y la planificación financiera.

25. Recientemente, en el año 2022, el BCRA emitió una norma que impactó en los proveedores de servicios de pago y en las entidades financieras que prestan servicios como billeteras digitales, fijando pautas para mitigar el fraude en operaciones con billeteras digitales. En el mismo año, a través de la Comunicación A 7514, el BCRA dispuso que todas las entidades bancarias, financieras y los proveedores de servicios de pago que ofrecen el servicio de billetera digital deben permitir transferencias de fondos desde cuentas bancarias a la vista, sin necesidad de ingresar dinero en la aplicación previamente. De esta forma, los usuarios pueden realizar pagos con transferencias a través de su billetera virtual, utilizando fondos depositados en otras cuentas.

26. En la actualidad, el foco de los debates sobre el *open banking* se ha centrado en la interoperabilidad de los códigos QR, reavivado por un conflicto entre los bancos y Mercado Pago, la principal billetera virtual de Argentina. Dicha interoperabilidad permite que los pagos realizados mediante códigos QR puedan ser procesados por cualquier entidad financiera o proveedor de servicios de pago, independientemente de quién haya generado el código. Sin interoperabilidad, para pagar con una determinada plataforma habría que escanear con el celular un QR específico, mientras que, para pagar con otras billeteras, debería escanearse otro.

27. Para los consumidores, la interoperabilidad de QR permite realizar pagos con este instrumento usando cualquier billetera digital y todo tipo de tarjetas. Por el lado de los comerciantes, la ventaja consiste en poder ofrecer al consumidor pagar con una variedad de billeteras virtuales teniendo a disposición un mismo QR para realizar el cobro, simplificando también su operatoria y mejorando la competencia entre los adquirentes o proveedores de productos de cobro.

28. A inicios de 2024, la interoperabilidad regía para realizar pagos con transferencia a través de diferentes códigos QR. El conflicto entre las entidades bancarias y Mercado Pago surgió a raíz de un reclamo de los primeros, afirmando que Mercado Pago, el impulsor del uso del código QR en el país, no permitía realizar pagos con tarjetas de crédito a través de otras billeteras virtuales, mediante la utilización de sus códigos QR. En este contexto, el BCRA sancionó una norma que entró en vigencia en julio del 2024, para terminar con la exclusividad de los códigos QR, fomentando su interoperabilidad, para todas las billeteras virtuales, con todos los tipos de tarjetas.

3. Intervención de la CNDC en el sistema de pagos

29. En esta sección, desarrollaremos los acontecimientos recientes vinculados con los efectos de la digitalización sobre las actividades de enforcement de la CNDC en el sector

financiero. En primer lugar, se describe el caso relacionado con la desinversión de Prisma, el cual comenzó con una investigación de mercado que derivó en recomendaciones pro competitivas dirigidas al BCRA, y en investigaciones por presuntas prácticas anticompetitivas, resultando finalmente en la desinversión de la empresa por parte de un conjunto de entidades bancarias. Estas medidas, surgidas de iniciativas de la CNDC, tuvieron impactos significativos en la competencia de diversos mercados, que al día de hoy se manifiestan de diversas formas.

3.1. Investigación del mercado de adquirencia, investigación por presuntas prácticas anticompetitivas contra Prisma y consecuente compromiso de desinversión

30. En el 2016, la CNDC observó que la estructura verticalmente integrada de un conjunto de mercados en el sistema de pagos, en convivencia con determinadas normas y disposiciones, generaba incentivos para restringir y distorsionar la competencia, generando barreras a la entrada en ciertos mercados. Un conjunto de 14 bancos concentraba el 80% de la emisión total de tarjetas de crédito y el 72% de la emisión de tarjetas de débito. Junto con Visa International Service Association, estos bancos eran propietarios de Prisma, empresa que tiene la exclusividad en los mercados de adquirencia y procesamiento de la bandera Visa, y que, a través de otras empresas también estaba presente en los mercados aguas abajo de interfaces y en el mercado de provisión de máquinas POS, para la lectura de las bandas magnéticas de las tarjetas en el canal presencial de los comercios.

31. De esta manera, la CNDC observó que la estructura verticalmente integrada podía limitar el ingreso de nuevas empresas en el mercado de emisión de tarjetas de crédito, ya que los bancos propietarios de Prisma, que tenían la licencia exclusiva de Visa para la emisión de tarjetas, contaban con incentivos para denegar la licencia a cualquier potencial entrante en el sistema.

32. En los mercados vinculados aguas abajo de facilitadores de pagos, donde la presencia de las Fintech es más significativa, las limitaciones para ingresar al mercado podían tomar la forma de una conducta vertical por parte de Prisma, orientada a denegar la provisión del servicio de procesamiento, que podía constituir una facilidad esencial a los potenciales ingresantes al mercado.

33. En virtud de ello, la CNDC inició una investigación de mercado,⁴ a partir de la cual se emitieron recomendaciones pro competitivas hacia el BCRA, y se iniciaron investigaciones de oficio por presuntas prácticas anticompetitivas.^{5,6} Todo ello concluyó con el inicio de un proceso a partir del cual los accionistas de Prisma voluntariamente ofrecieron desinvertir la empresa. Este proceso se inició en 2019, cuando los bancos y Visa International Service Association vendieron el 51% de las acciones de Prisma a la empresa Advent, y culminó en junio del 2024, luego de que se vendiera el 49% restante a la misma empresa, y la CNDC verificara el cumplimiento de un conjunto de cláusulas de compromiso de carácter conductual.⁷ Dichas cláusulas, a grandes rasgos, apuntaban a no restringir los servicios de procesamiento, orientadas a reducir las barreras de entrada de las Fintech en los mercados de provisión de interfaces y facilitadores de pagos.

⁴ Ver <http://cndc.produccion.gob.ar/node/2479>.

⁵ Ver <http://cndc.produccion.gob.ar/node/4075>.

⁶ Ver <http://cndc.produccion.gob.ar/node/2888>.

⁷ Ver <http://cndc.produccion.gob.ar/node/2326>.

34. Durante las investigaciones mencionadas, se llevaron a cabo audiencias y se solicitaron informes a los participantes de los distintos mercados de medios de pago digitales, y otros actores relevantes del sistema de pagos argentino. Además, se realizaron diversas reuniones informativas con el BCRA, para esclarecer diversos mecanismos relacionados con estos mercados. Asimismo, se enviaron solicitudes de información a este organismo y, una vez presentado el compromiso de desinversión de Prisma, se le solicitó su opinión.

35. Con respecto a dicho compromiso, el BCRA afirmó que se trataba de una propuesta adecuada que disociaba a los bancos entre sí, evitando una composición societaria que generara incentivos para no competir. En ese sentido, consideró que, al separar a los emisores de los procesadores/adquirentes y otorgarles independencia mutua, se disolvía la integración vertical entre estos participantes del mercado de tarjetas, eliminando los incentivos para crear barreras a la entrada de nuevos competidores. Además, destacó que, en el mercado de la adquirencia, era recomendable que Prisma operara en un escenario de múltiple adquirencia, evitando así incentivos para promover la exclusividad. Finalmente, también subrayó la necesidad de minimizar las barreras de entrada para nuevos prestadores de servicios integrales de pago, permitiéndoles, entre otras cosas, operar el producto de transferencias inmediatas.

36. A modo de conclusión, se puede afirmar que el surgimiento de las Fintech y su dinámica participación en el mercado de interfaces y adhesión de comercios han hecho que la adhesión de comercios minoristas sea notablemente más competitiva, tanto en el comercio electrónico como en el canal presencial. Antes del compromiso de desinversión de Prisma, la configuración vertical entre los bancos emisores y el procesador determinaba que el mercado de pagos electrónicos en Argentina estuviera vinculado a la actividad bancaria, aunque no había razones tecnológicas para ello. La experiencia internacional demostraba que existían condiciones para la participación de empresas independientes que ofrecieran distintos servicios en diferentes etapas de la cadena de valor.

37. En este sentido, las medidas implementadas por la CNDC incrementaron sustancialmente la competencia y la participación de las Fintech en el mercado de sistemas de pagos, reduciendo las barreras a la entrada para potenciales competidores.

3.2. Investigaciones actuales relacionadas con Fintech y el sistema de banca abierta

3.2.1. Investigación por presunto abuso de posición dominante y medida cautelar contra Visa

38. En octubre de 2021, la Cámara Argentina de Fintech, denunció ante la CNDC la implementación de los programas *Payment Intermediary Foreign Exchange Operators* (en adelante, PIFO) y *Expanded Merchand Location Pilot Program* (en adelante, EMLP) por parte de las empresas que gestionan las tarjetas de crédito MasterCard y Visa, respectivamente, indicando que la puesta en marcha de estos programas generaba potenciales problemas de competencia, en tanto, implicaban, por un lado, el incremento de las tarifas aplicables al procesamiento de operaciones transfronterizas y, por el otro, la utilización de información comercialmente sensible de potenciales competidores con una finalidad anticompetitiva.

39. En el marco de la investigación, la CNDC constató que MasterCard nunca puso en marcha el programa PIFO ni modificó sus condiciones comerciales y/o contractuales ni hubo cambio alguno en su conducta desde que fue radicada la denuncia ante la autoridad. Por su parte, la CNDC identificó que la marca de tarjetas de crédito Visa suscribe contratos con adquirentes y comercios donde se presume que establecen cláusulas de exclusividad

territorial. Estas prácticas podrían estar operando como una restricción vertical, típica de contratos entre proveedores y clientes de un bien o servicio, donde una de las partes (o ambas) se comprometen a no comerciar con empresas competidoras de la otra parte.

40. En noviembre de 2023, la entonces Secretaría de Comercio, por recomendación de la CNDC, resolvió dictar una medida de tutela anticipada, ordenando a las empresas vinculadas a las tarjetas de crédito Visa suspender la ejecución o implementación de cualquier cláusula contractual que impida a una empresa facilitadora de pagos en el país procesar transacciones de comercios en el exterior, en compras realizadas por consumidores en Argentina, hasta que la CNDC dicte una decisión sobre el fondo de la cuestión. Asimismo, se ordenó a estas empresas abstenerse de implementar cualquier política comercial que limite la subadquirencia de transacciones transfronterizas y dar de baja a los comercios fuera del país, afiliados por facilitadores de pagos locales, así como bloquear el acceso a la red Visa para operaciones transfronterizas que involucren a dichos comercios. La investigación por la presunta conducta anticompetitiva descripta sigue en curso en la CNDC.

41. La CNDC recomendó la mencionada cautelar en función de que Visa ostenta una posición dominante en los mercados de redes de tarjetas y estaría en condiciones de determinar la viabilidad económica de las firmas sub-adquierentes que llevan adelante transacciones entre comercios situados en el extranjero y tarjetahabientes locales. El problema presentado en las presentes actuaciones radicaría en que las marcas de tarjeta de crédito suscriben contratos con los adquirentes locales (no con los facilitadores de pagos directamente) donde estarían estableciendo cláusulas de exclusividad territorial.

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

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

44. Adicionalmente, la CNDC consideró que el accionar de Visa podría constituir un posible abuso de posición dominante exclusorio, ya que la amenaza de exclusión del acceso a la red genera incentivos suficientes para que las empresas facilitadoras de pagos no tengan otra opción más que aceptar las reglas de territorialidad o de prohibición de operaciones transfronterizas. Al respecto, las restricciones territoriales impuestas podrían tener por finalidad: (i) excluir a los agregadores de pagos, disminuyendo su volumen de negocios; y (ii) desincentivar el ingreso de cualquier otro competidor potencial.

3.2.2. Investigación iniciada a partir de una denuncia de MODO contra Mercado Pago

45. Como se mencionó previamente, a partir del año 2018, la firma Mercado Pago (sistema de pagos de Mercado Libre), comenzó a extender su red de códigos QR en el sector comercial minorista, lo que tuvo como resultado una significativa adhesión de los comercios a este mecanismo de pago que permite, a partir del escaneo del código, efectuar pagos a través de billeteras virtuales, en las diferentes modalidades (pago con dinero en cuenta, con tarjetas de débito o crédito y transferencia).

46. Paralelamente, un conjunto de bancos públicos y privados lanzó la plataforma MODO, un agregador de pagos que tiene el objetivo de competir con Mercado Pago en los comercios físicos.

47. En el presente año, en un contexto en el que se está debatiendo la implementación de la interoperabilidad de los códigos QR y en el que el BCRA lanzó una normativa para ello, MODO denunció ante la CNDC a Mercado Pago, por diversas maniobras anticompetitivas, en especial, por negarse a la interoperabilidad de los códigos QR.

48. La denuncia señala comportamientos anticompetitivos encuadrados en las figuras de abuso de posición dominante de tipo exclusorio, que resultarían violatorias de la LDC por la negativa a incorporar billeteras digitales competidoras en Mercado Libre, negando el acceso a aquellas que solicitan ser iniciadoras de pagos en la plataforma. Asimismo, MODO denunció el hecho de que Mercado Libre no permitiría que otros agregadores y competidores de Mercado Pago brinden servicios de cobro, atando las ventas de comercios a sus propios servicios de pagos, y por la negativa a la interoperabilidad del QR, entre otras cosas.

49. Cabe señalar que la sociedad de MODO presentó esta denuncia en el primer semestre de 2024, por lo que la investigación aún se encuentra en sus etapas iniciales. Por esta razón, los datos consignados en esta nota respecto a dicha denuncia provienen de medios de comunicación de acceso público, con el fin de preservar la confidencialidad de la información relacionada con la investigación. De igual manera, las conductas denunciadas por MODO se expresan en potencial, a fin de evitar cualquier tipo de prejuzgamiento sobre las prácticas en cuestión.

4. Comentarios finales

50. En conclusión, la evolución del sector Fintech desde finales de la primera década de los años 2000 hasta el presente, ha transformado significativamente el panorama de los servicios financieros en Argentina. Inicialmente dominado por las industrias tradicionales de servicios regulados, el sector ha visto un cambio con el surgimiento de nuevas *start-ups* y compañías tecnológicas que ofrecen productos y servicios financieros directamente a empresas y al público en general.

51. El surgimiento de las Fintech como agentes innovadores ha introducido avances tecnológicos en los sistemas de pagos, desafiando las posiciones dominantes en distintos mercados y contribuyendo a una mayor difusión de los servicios financieros. Esta dinámica ha creado una presión competitiva que tiene el potencial de reducir los costos y aumentar la calidad de los servicios financieros, beneficiando así a los consumidores. En Argentina, el impacto de la digitalización en el sistema financiero ha sido significativo, y las respuestas regulatorias han sido cruciales para adaptarse a este contexto en constante cambio.