

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2017)13

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

16-Mar-2017

Spanish - Or. English

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

DAF/COMP/LACF(2017)13
Unclassified

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros

-- Contribución de Argentina --

4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Argentina PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 4-5 de abril 2017 en Nicaragua.

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: lynn.robertson@oecd.org]

JT03410823

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



**15º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia
4-5 DE ABRIL DE 2017, Managua, Nicaragua**

Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros

TRATANDO LOS DESAFÍOS DE LA COMPETENCIA EN LOS MERCADOS FINANCIEROS

-- CONTRIBUCIÓN DE ARGENTINA * --

1. Introducción

1. La política de competencia en Argentina ha tomado nuevo impulso a partir del nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2015. Como parte de ese proceso, la CNDC ha llevado a cabo una serie de estudios de mercado en diversos sectores. Uno de los sectores analizados, y el primero en tener resultados concretos, fue el mercado financiero, en particular, el mercado de tarjetas de crédito y débito y medios de pago electrónicos.

2. La investigación surgió como una respuesta a la preocupación del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y de asociaciones que nuclean a empresas de comercio electrónico sobre las condiciones de competencia en el mercado. La CNDC contó con la colaboración y el apoyo del BCRA durante todas las etapas de la investigación.

3. Esta contribución explica el desarrollo del estudio, incluyendo las instancias de colaboración con el BCRA, sus principales conclusiones, las recomendaciones que fueron elaboradas por la CNDC y los desarrollos posteriores en el mercado.

2. Estudio del mercado de tarjetas de crédito, débito y medios de pago electrónico

4. El 20 de mayo de 2016 la CNDC abrió una investigación de mercado con el objetivo de analizar las condiciones de competencia en el mercado de tarjetas de crédito, débito y medios de pago electrónico.¹ La investigación surgió como una respuesta a la preocupación del BCRA sobre posible posición de

* Contribución de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia - Argentina.

¹ Expediente N° S01: 0204600/2016, caratulado: "TARJETAS DE CRÉDITO, DÉBITO Y MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS S/INVESTIGACIÓN DE MERCADO (C. 1596)".

dominio en dicho mercado. Como punto de partida, la CNDC y el BCRA conjuntamente encargaron a un consultor externo un informe con un diagnóstico inicial de las condiciones de competencia en el mercado.

5. Un sistema de medios de pago electrónico requiere una serie de actividades, muchas veces desarrolladas por diferentes actores. El primer paso para evaluar las condiciones de competencia en este mercado, es entender su funcionamiento. El mercado de sistemas de pago electrónico constituye lo que en la literatura económica se denomina un mercado bilateral (*two-sided market*) que funciona como una plataforma con dos tipos de usuarios: tarjetahabientes y comercios.² La plataforma de pago electrónico genera externalidades de red ya que el valor de la plataforma para un usuario de un lado del mercado depende de cuántos usuarios haya del otro lado.³

6. Un sistema de pago electrónico funciona de la siguiente manera. El dueño de la plataforma (por ejemplo, Visa o MasterCard) otorga licencia para emitir tarjetas y/o adherir (o adquirir) comercios a la red. Cuando un tarjetahabiente hace una compra con tarjeta, paga el precio del producto más una tasa al emisor de la tarjeta.⁴ El emisor transfiere al precio del producto al adquirente, descontando la tasa de intercambio. Finalmente, el adquirente transfiere el precio del producto al comercio, descontando la tasa de descuento o arancel. Para poder realizar la transacción, un procesador es el encargado de enviar la información de la transacción al dueño de la plataforma y al emisor.

7. Un sistema de pago electrónico está formado por la interacción de distintas actividades. En consecuencia, la CNDC definió cuatro mercados relevantes: a) Emisión de medios de pago electrónicos, b) Adquirencia, c) Procesamiento y d) Provisión de terminales o interfaces para pagos electrónicos.

8. En la Argentina, el mercado de tarjetas de pago está regulado por la Ley N° 25.065, modificada por la Ley N° 26.010 (LTC). La ley establece que las autoridades de aplicación son el BCRA y la Secretaría de Comercio (SC). El artículo 15 de la LTC establece un tope al arancel que el adquirente puede cobrar a los comercios. Este tope es de 3 % para las tarjetas de crédito y de 1,5 % para las de débito. También establece que no se pueden cobrar “*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.*”

2.1 Principales problemas encontrados en el mercado

9. El diagnóstico inicial preparado por el consultor externo reveló que existía una alta concentración en los mercados de adquirencia y procesamiento, con una única firma por marca ofreciendo estos servicios. En el caso de Visa, el único adquirente y procesador es PRISMA MEDIOS DE PAGO S.A. (Prisma) quien, además, participa en todos los mercados a través de compañías asociadas. Prisma es propiedad de 14 bancos nacionales (incluyendo 9 de los 10 bancos más grandes en cuanto a volumen de depósitos) quienes, en conjunto, han emitido en 2015 el 80 % de las tarjetas de crédito y el 72 % de las de débito. Prisma también es propietaria de Lapos, que ofrece terminales para el procesamiento de pagos presenciales con tarjeta, de SPS Decidir, que ofrece servicios de gateway para procesamiento de pagos online y de Todo Pago, que ofrece una interface para pagos online. En el caso de MasterCard, el único adquirente es FIRST DATA CONO SUR S.R.L. (First Data). First Data también actúa como procesador de las operaciones con

² Las tarjetas de crédito y débito son los medios de pago electrónico más difundidos en la actualidad.

³ Cuantos más comercios acepten Visa, mayor es el valor de tener una tarjeta Visa. De la misma manera, cuántos más individuos lleven una tarjeta Visa, mayor es el valor de aceptar Visa para un comercio.

⁴ Generalmente los emisores cobran un monto fijo por tener una tarjeta más un cargo asociado al monto de la transacción. Este último puede ser negativo si el emisor otorga beneficios por el uso de la tarjeta.

MasterCard, aunque no es el único. La diferencia fundamental entre Prisma y First Data está relacionada con la cuota de mercado de las marcas que representan. En la Argentina, Visa es la marca líder del mercado de tarjetas de crédito. En 2015 el 58 % de las transacciones con tarjeta de crédito se hicieron con la marca Visa, seguida de MasterCard con el 11 %. Por este motivo, la CNDC concluyó que Prisma detentaba una posición dominante en los mercados de adquisición y procesamiento. Para evaluar la magnitud y el efecto de esa posición de dominio, la CNDC llevó a cabo una serie de audiencias con diversos actores del mercado, incluyendo a Prisma, First Data y algunos de sus clientes, así como otros proveedores de medios de pago electrónico.

10. Como resultado del análisis, la CNDC concluyó que los mercados de emisión y adquisición tenían altas barreras a la entrada y que la configuración del mercado tenía efectos restrictivos de la competencia en los mercados de adquisición y financiamiento para el consumo.⁵ Estas restricciones se veían reflejadas en tres aspectos.

1. **Restricciones a la competencia en adquisición:** los aranceles cobrados a los comercios se mantuvieron en los topes previstos por la ley desde que esta fue sancionada en 2005, lo cual demuestra que cualquier ganancia de eficiencia en el mercado no fue reflejada en reducciones de precios a los comercios. Esto también está favorecido por la cláusula de no discriminación de precios incluida en la ley.
2. **Restricciones a la competencia en el mercado de financiamiento al consumo:** la implementación del sistema de “cuotas sin interés” para las compras con tarjeta de crédito restringe la competencia de otros mecanismos de financiamiento al consumo, ya que el precio de contado de los productos tiene implícito el interés de la financiación en cuotas. Esto está facilitado por la conformación societaria de Prisma, cuyos accionistas son los bancos más grandes del país.⁶
3. **Restricciones a la competencia en mercados conexos:** la extensión de la posición de dominio de Prisma en el mercado de adquisición a otros mercados aguas abajo en los que Prisma también tiene participación, que se ve reflejada en supuestas condiciones discriminatorias a competidores en el mercado de provisión de interfaces para pagos online.⁷

⁵ Véase “Tarjetas de crédito, débito y medios de pago electrónicos s/investigación de mercado”, Resolución CNDC N° 17/2016, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cndc_resol_invmerc_tarjetas_2.pdf.

⁶ El sistema de cuotas “sin interés” estuvo ampliamente difundido en la Argentina, especialmente para la compra de electrodomésticos y otros bienes durables. El sistema funcionaba de la siguiente manera. El comercio ofrecía el producto a un precio y este podía pagarse con tarjeta de crédito en un número de cuotas prefijadas sin interés para el comprador. A las 48 horas de realizada la venta, el adquirente (Prisma o First Data) transfería al comercio el importe de la venta (neto del arancel) con un descuento correspondiente a la tasa de interés por el pago adelantado del importe de las cuotas. Para afrontar este costo, el comercio incluía en el precio de contado un componente correspondiente al interés que tenía que pagar en caso de que la venta se hiciera en cuotas. Como resultado, si un comprador quisiera usar un medio alternativo a la tarjeta de crédito para financiar sus compras, estaría pagando dos veces el interés: a) la tasa de interés explícita cobrada por el prestamista y b) la tasa de interés implícita en el precio, para financiar los pagos en cuotas con tarjeta de crédito.

⁷ Todo Pago (de Prisma) compite con Mercado Pago, Pay U y otras compañías en este mercado.

2.2 *Recomendaciones de la CNDC*

11. Como resultado de esta investigación, la CNDC emitió una serie de recomendaciones tendientes a mejorar las condiciones de competencia en el sector. La redacción de estas recomendaciones se hizo en estrecha colaboración con autoridades del BCRA y de la SC que son las Autoridades de Aplicación de la Ley de Tarjetas de Crédito.

12. La CNDC recomendó:

1. Al BCRA, en su rol de regulador del mercado que genere las condiciones necesarias para la entrada de nuevos adquirentes en el mercado, que promueva la adquirencia multimarca, que establezca condiciones regulatorias que garanticen que se dé un trato no discriminatorio a los nuevos entrantes, que promueva la reducción de barreras a la entrada de otros medios electrónicos de pago y que estimule la competencia en el financiamiento al consumo promoviendo que comercios y consumidores puedan elegir entre diversos proveedores;
2. A la SC en su rol de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia que inicie una investigación contra Prisma sus accionistas (los bancos) por presuntas conductas anticompetitivas; y
3. Al BCRA y a la SC en su rol de Autoridades de Aplicación de la Ley N° 25.065 que promuevan la derogación de la restricción a la discriminación de aranceles establecida en el artículo 15, que promuevan la regulación de la tasa de intercambio, en concordancia con las mejores prácticas internacionales y que se establezcan condiciones que garanticen la transparencia de los costos financieros en las operaciones de financiamiento con tarjeta de crédito.

3. **Impacto de la investigación de mercado: implementación de las recomendaciones de la CNDC**

13. Las recomendaciones emitidas por la CNDC fueron el punto de partida de diversos cambios en el mercado de tarjetas de crédito y débito, impulsados por el BCRA y la SC.

14. En primer lugar, la SC solicitó la apertura de una investigación de oficio contra Prisma y sus accionistas, que actualmente se tramita en la CNDC. Desde ese momento, la CNDC recibió, además, nuevas denuncias contra Prisma.

15. Segundo, la competencia en el mercado de medios de pago electrónicos aumentó impulsada por dos hechos fundamentales: a) el surgimiento de nuevos mecanismos de pago, como aplicaciones móviles para pagos electrónicos facilitadas por cambios regulatorios implementados por el BCRA y b) el comienzo de un proceso de cambio estructural en las relaciones verticales y horizontales de los principales actores del mercado.

16. Tercero, la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción a un nuevo proyecto de ley para regular el mercado de tarjetas de pago. Este proyecto, que fue impulsado por el Poder Ejecutivo y fue redactado en conjunto entre la CNDC, la SC y el BCRA, incorpora muchas de las recomendaciones de la CNDC, como la promoción de la adquirencia multimarca, la prohibición de la exclusividad de adquirencia por marca y la regulación de la tasa de intercambio.

17. Cuarto, la SC dictó una resolución para obligar a los comercios a partir del 1 de febrero de 2017 a separar el precio de los productos al contado del costo de financiamiento por pagos en cuotas, para promover la competencia en el mercado de financiamiento al consumo. Se espera que esta medida reduzca los precios de los productos que se pagan al contado y ya se dispone de cierta evidencia de que esto está sucediendo.⁸

18. Por último, las recomendaciones de la CNDC tuvieron un alto impacto en los medios de comunicación masivos. Esto permitió que la política de competencia y las actividades de la CNDC llegaran al público en general, como un primer paso hacia la creación de una cultura de competencia en la Argentina. Esto es particularmente importante en un país como la Argentina, en el que la política de competencia ha estado abandonada durante los últimos 10 años.

4. Conclusiones

19. El resultado del estudio y la investigación de mercado sobre tarjetas de crédito, débito y medios electrónicos de pago ha tenido impacto concreto en el sector y ha resultado un proyecto exitoso.

20. Una de las razones por las cuales el trabajo ha sido exitoso fue el hecho de que se realizó en estrecha y permanente colaboración entre la CNDC y el BCRA. En efecto, la CNDC se ha beneficiado de la interacción constante con el regulador del sector, principalmente en dos aspectos. Primero, el aporte del BCRA ha sido fundamental para entender los detalles del funcionamiento de un mercado extremadamente complicado, debido a la existencia de un gran número de actividades relacionadas entre sí. Segundo, como resultado de la discusión permanente de los problemas de competencia observados y de las propuestas de mejora, la CNDC emitió recomendaciones que eran aceptadas y compartidas por el BCRA y, además, implementables.

21. En conclusión, si bien en algunos casos los objetivos de la Autoridad de Competencia y de la Autoridad Regulatoria pueden ser contradictorios, el diálogo y la colaboración entre estos distintos organismos resulta una herramienta fundamental para que las investigaciones sean exitosas y las recomendaciones de la Autoridad de Competencia sean tomadas en cuenta.

⁸ De acuerdo con información de la consultora Elypsis, los precios al contado de los electrodomésticos se redujeron en alrededor de 8 % desde el 1 de febrero de 2017, fecha de entrada en vigor de la resolución.