



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

**Resolución**

**Número:**

**Referencia:** EX-2022-105115874- -APN-DGD#MDP

---

VISTO el Expediente N° EX-2022-105115874- -APN-DGD#MDP, y

**CONSIDERANDO:**

Que el expediente citado en el Visto se inició como consecuencia de la solicitud presentada ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado en el ámbito de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, por parte de los señores Federico ESSWEIN y Gonzalo ROMERO VILLANUEVA, ambos por derecho propio, solicitando el inicio de una investigación de mercado en los términos del inciso f) del Artículo 28 de la Ley N° 27.442.

Que los solicitantes manifestaron que una serie de modificaciones normativas sobre la regulación del mercado de billeteras digitales realizadas por el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA podrían estar quitándole dinamismo, eliminando competidores emergentes y acrecentando las barreras de entrada al mercado.

Que sostuvieron que se incluyó a las billeteras digitales dentro del sistema financiero argentino con el objeto de promover la inclusión financiera y el desarrollo de la innovación en el ecosistema de financiamiento local.

Que, además, efectuaron una breve reseña sobre las ventajas del ecosistema “Fintech”, respecto a lo innovador, lo competitivo y lo inclusivo del servicio de las billeteras virtuales y su importante aporte al desarrollo de los mercados financieros y las repercusiones en la economía del país.

Que, afirmaron que, a partir de la Comunicación A7429 del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA de fecha 30 de diciembre de 2021, que estableció un encaje de la totalidad de los fondos depositados en las cuentas bancarias abiertas por las billeteras virtuales, se generó una caída de todos los acuerdos de comisiones entre billeteras virtuales y los bancos, una inmovilización de fondos, una caída de los márgenes de ganancia y un retroceso en los avances logrados gracias al ecosistema fintech.

Que, también, se refirieron a la posterior Comunicación A7611 del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA

ARGENTINA de fecha 23 de septiembre de 2022 y otras regulaciones tales como la Resolución N° 179 de fecha 17 de febrero de 2020 de la ex SECRETARÍA DE TRABAJO del ex MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, que restringió la posibilidad del pago de sueldos en billeteras virtuales.

Que concluyeron diciendo que las regulaciones referidas generan un efecto adverso sobre el mercado de las billeteras virtuales, con la potencial concentración del mercado respecto de las empresas con gran disponibilidad de datos financieros, y en particular la concentración vertical del mercado en cabeza de las entidades financieras.

Que, en este sentido, los señores Federico ESSWEIN y Gonzalo ROMERO VILLANUEVA solicitaron a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA que: i) inicie un análisis, en los términos del Artículo 28, inciso f), de la Ley N° 27.442, del mercado de billeteras virtuales y, en general, de las “Fintech” dedicadas a medios de pago en la REPÚBLICA ARGENTINA; ii) elabore de oficio, en los términos del Artículo 74 de la Ley N° 27.442, una serie de recomendaciones pro-competitivas al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA a efectos de atenuar la distorsión sobre el régimen de competencia que genera el marco regulatorio de las billeteras virtuales, así como para la generación participativa de normas en lo que es el universo de la innovación asociada al financiamiento.

Que, el día 27 de octubre de 2022, los señores Federico ESSWEIN y Gonzalo ROMERO VILLANUEVA ratificaron la presentación efectuada ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA el día 27 de septiembre de 2022, de conformidad con lo establecido en el Artículo 35 de la Ley N° 27.442 y en el inciso 16) del Anexo de la Resolución de la N° 359 de fecha 19 de junio de 2018 ex SECRETARÍA DE COMERCIO del ex MINISTERIO DE PRODUCCIÓN.

Que, en dicha oportunidad, se aclaró que la presentación no se trataba de la denuncia de una conducta anticompetitiva en sí misma, sino de una solicitud dirigida a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA para que inicie un análisis de mercado con consecuentes recomendaciones pro-competitivas.

Que, el día 24 de noviembre de 2023, los señores Federico ESSWEIN y Gonzalo ROMERO VILLANUEVA realizaron una presentación ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA manifestando haber tomado conocimiento de la radicación de una denuncia ante sede administrativa contra la empresa MODO por una presunta conducta anticompetitiva y solicitan por ello que las presentes actuaciones se acumulen al expediente referido.

Que si bien los señores Federico ESSWEIN y Gonzalo ROMERO VILLANUEVA, no hacen referencia explícita, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA entiende que se refieren al Expediente N° EX-2023-120659249- -APN-DGD#MDP, caratulado como “C. 1842 - GABRIEL BOUZAT, ESTEBAN GRECO Y DIEGO PETRECOLLA S/SOLICITUD DE INTERVENCION”.

Que la presentación de los señores Federico ESSWEIN y Gonzalo ROMERO VILLANUEVA plantea un cuestionamiento contra la Comunicación A7429, la Comunicación A7611 y la Resolución N° 179/20 de la ex SECRETARÍA DE TRABAJO, en virtud de sus presuntos efectos anticompetitivos.

Que la presentación bajo análisis no refiere a hechos o indicios puntuales de una presunta conducta anticompetitiva por parte de las autoridades regulatorias.

Que las medidas tomadas por el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, se enmarcan dentro de sus atribuciones como organismo rector del sistema financiero de la REPÚBLICA ARGENTINA.

Que, para la realización de las investigaciones de mercado, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA cuenta con las atribuciones específicas que surgen del Artículo 28 de la Ley N° 27.442, que le permite efectuar requerimientos de información y celebrar audiencias con los agentes económicos, autoridades y organismos regulatorios de los mercados que se encuentren bajo análisis.

Que, en tal sentido, las investigaciones de mercado son procedimientos desarrollados por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA con el objetivo de realizar un diagnóstico de las condiciones de competencia en determinados sectores de la economía, en virtud de la posible existencia de barreras a la entrada o de dificultades para el normal funcionamiento de los mercados, ya sea de tipo normativo, de comportamiento de las empresas u otros agentes económicos, y de aquellas originadas en las características intrínsecas de los mercados.

Que dichas investigaciones constituyen una herramienta de promoción de la competencia que no tiene por finalidad investigar la posible comisión de conductas anticompetitivas.

Que se encuentran en trámite ante la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA distintos expedientes de conductas anticompetitivas que involucran el examen en profundidad del mercado de billeteras virtuales, por lo que abrir una investigación de mercado para diagnosticar el grado de competencia en dicho sector resultaría, en esta instancia, en un dispendio de recursos.

Que, no advirtiéndose mérito alguno que permita la prosecución del presente procedimiento y en razón de lo señalado en los considerandos precedentes, corresponde archivar las presentes actuaciones.

Que, asimismo, corresponde desestimar la solicitud realizada por los señores Federico ESSWEIN y Gonzalo ROMERO VILLANUEVA para que el presente expediente sea acumulado con los autos obrantes en el Expediente N° EX-2023-120659249- -APN-DGD#MDP.

Que, en este sentido, el Artículo 35 de la Ley N° 27.442 establece que, una vez iniciadas las actuaciones, ya sea por denuncia o de oficio, las mismas tienen carácter de reservadas; y el Artículo 34 del mismo plexo legal impone expresamente que el expediente será siempre secreto para los extraños.

Que, en consecuencia, la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA emitió el Dictamen de fecha 9 de octubre de 2024, obrante como IF-2024-110704817-APN-CNDC#MEC en el expediente de la referencia, correspondiente a la “COND. 1807”, en el cual recomendó a la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, ordenar el archivo de las presentes actuaciones por no haber mérito suficiente para la prosecución del procedimiento, de conformidad con lo estipulado por el Artículo 38 de la Ley N° 27.442 y el Artículo 38 del Decreto N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico competente.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo establecido en la Ley N° 27.442, y en los Decretos Nros. 480/18 y 50 de fecha 19 de diciembre de 2019 y sus modificatorios.

Por ello,

EL SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Ordénase el archivo de las presentes actuaciones, por no haber mérito suficiente para la prosecución del procedimiento, de conformidad con lo estipulado por el Artículo 38 de la Ley N° 27.442 y el Artículo 38 del Decreto N° 480 de fecha 23 de mayo de 2018.

ARTÍCULO 2°.- Autorízase a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA a publicar el Dictamen de fecha 9 de octubre de 2024, correspondiente a la COND. 1807, identificado como Anexo IF-2024-110704817-APN-CNDC#MEC, en la página web oficial del organismo.

ARTÍCULO 3°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by LAVIGNE Pablo Agustín  
Date: 2024.12.09 14:35:28 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL  
ELECTRÓNICA - GDE  
Date: 2024.12.09 14:35:31 -03:00



## **AL SEÑOR SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO:**

Elevamos para su consideración el presente dictamen en el marco de las actuaciones que tramitan bajo el expediente EX-2022-105115874- -APN-DGD#MDP, caratulado “C. 1807 - ESSWEIN, FEDERICO S/SOLICITUD DE INTERVENCION”.

### **I SUJETOS INTERVINIENTES**

1. Los denunciados son Federico ESSWEIN y Gonzalo ROMERO VILLANUEVA, ambos por derecho propio (los “Denunciados”).

### **II HECHOS DENUNCIADOS**

2. El 27 de septiembre de 2022, los Denunciados efectuaron ante esta COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (“CNDC”), una presentación cuyo objeto fue solicitar el inicio de una investigación de mercado en los términos del artículo 28 inciso f) de la Ley de Defensa de la Competencia 27.442 (“LDC”).
3. En su presentación, los Denunciados manifestaron que una serie de modificaciones normativas sobre la regulación del mercado de billeteras digitales realizadas por el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (BCRA) podrían estar quitándole dinamismo, eliminando competidores emergentes y acrecentando las barreras de entrada al mercado.
4. Indicaron que en Argentina existe un marco regulatorio del BCRA para los proveedores de servicios de pagos (PSP) que introdujo la denominación local para los servicios de pago “Fintech” y estableció la definición siguiente: “... *aquellas personas jurídicas que prestan servicios relacionados con el procesamiento de transacciones de pagos y/o cobros mediante la utilización de distintos medios de pago, tales como tarjetas de débito, créditos prepagos, plataformas de pagos móviles y otros medios electrónicos de pago*”.
5. De este modo, se incluyó a las billeteras digitales dentro del sistema financiero argentino con el objeto de promover la inclusión financiera y el desarrollo de la innovación en el ecosistema de financiamiento local.
6. Realizaron una breve reseña sobre las ventajas del ecosistema “Fintech”, respecto a lo innovador, lo competitivo y lo inclusivo del servicio de las billeteras virtuales y su importante aporte al desarrollo de los mercados financieros y las repercusiones en la economía del país.
7. Sin embargo, los Denunciados afirman que, a partir de la Comunicación A7429 del BCRA del 30 de diciembre de 2021, que estableció un encaje de la totalidad de los fondos depositados en las cuentas bancarias abiertas por las billeteras virtuales, se generó una caída de todos los acuerdos de comisiones entre billeteras virtuales y los bancos, una inmovilización de fondos, una caída de los márgenes de ganancia y un retroceso en los avances logrados gracias al ecosistema *fintech*.

8. Asimismo, la posterior Comunicación A7611 del BCRA del 23 de septiembre del 2022 habilitó la liberación del encaje hasta un 45% de los fondos siempre que los mismos sean destinados a la adquisición de bonos del Tesoro Nacional, limitando la diversificación de la inversión de esos fondos e incrementando su riesgo.
9. La presentación también destaca otras regulaciones tales como la Resolución 179/2020 del Ministerio de Trabajo, que restringió la posibilidad del pago de sueldos en billeteras virtuales.
10. La presentación concluye que las regulaciones referidas generan un efecto adverso sobre el mercado de las billeteras virtuales, con la potencial concentración del mercado respecto de las empresas con gran disponibilidad de datos financieros, y en particular la concentración vertical del mercado en cabeza de las entidades financieras.
11. Por último, los Denunciantes solicitaron que esta CNDC: i) inicie un análisis, en los términos del artículo 28, inciso f) de la LDC, del mercado de billeteras virtuales y, en general, de las *fintech* dedicadas a medios de pago en la República Argentina; ii) elabore de oficio, en los términos del artículo 74 de la LDC, una serie de recomendaciones pro-competitivas al BCRA a efectos de atenuar la distorsión sobre el régimen de competencia que genera el marco regulatorio de las billeteras virtuales, así como para la generación participativa de normas en lo que es el universo de la innovación asociada al financiamiento.

#### **II.1. Ratificación de la denuncia**

12. El 27 de octubre de 2022, los Denunciantes ratificaron la presentación efectuada ante esta CNDC el 27 de septiembre de 2022, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 27.442 y en el artículo 1 de la Resolución SC 359/2018, inciso 16) de su Anexo.
13. En oportunidad de ratificar la presentación oportunamente efectuada ante esta CNDC y que diera origen al presente, se aclaró que la presentación no se trataba de la denuncia de una conducta anticompetitiva en sí misma, sino de la solicitud a la CNDC para que inicie un análisis de mercado con consecuentes recomendaciones pro-competitivas.

#### **II.2. El procedimiento**

14. El 24 de noviembre de 2023, los Denunciantes realizaron una presentación ante esta CNDC manifestando que han tomado conocimiento de la radicación de una denuncia ante esta sede administrativa contra la empresa MODO por una presunta conducta anticompetitiva, y solicitan por ello que las presentes actuaciones se acumulen al expediente referido.
15. Aunque los Denunciantes no hacen referencia explícita, esta CNDC entiende que se refieren a los autos obrantes mediante el expediente EX-2023-120659249- -APN-DGD#MDP, caratulado como “C. 1842 - GABRIEL BOUZAT, ESTEBAN GRECO Y DIEGO PETRECOLLA S/SOLICITUD DE INTERVENCION”.

### III ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DENUNCIADA

16. Planteados los principales puntos de la denuncia, y atento al estado de las presentes actuaciones, esta CNDC considera pertinente realizar las siguientes consideraciones en torno a la misma.
17. Para empezar, cabe destacar que la presentación de los Denunciantes plantea un cuestionamiento contra la Comunicación A7429, la Comunicación A7611 y la Resolución 179/2020 del Ministerio de Trabajo, en virtud de sus presuntos efectos anticompetitivos.
18. Asimismo, en su presentación, los DENUNCIANTES solicitaron el inicio de una investigación sobre el mercado nacional de billeteras digitales, en los términos del artículo 28 inciso f) de la LDC, y que se elaboren recomendaciones pro-competitivas, en los términos del artículo 74 de la LDC.
19. En tal sentido, tanto de la presentación que dio origen a los presentes obrados como de la ratificación de la misma, surge que no se trata de una denuncia de una conducta de tipo anticompetitiva, sino más bien de una solicitud de investigación de mercado.
20. En efecto, la presentación bajo análisis no refiere a hechos o indicios puntuales de una presunta conducta anticompetitiva por parte de las autoridades regulatorias.
21. A su vez, las medidas tomadas por el BCRA, se enmarcan dentro de sus atribuciones como organismo rector del sistema financiero de la República Argentina.
22. Ahora bien, el objetivo de la LDC es la protección del interés económico general para el bienestar de los consumidores, en consonancia con lo previsto en el artículo 42 de la Constitución Nacional.
23. Atento a ello, la CNDC es el organismo técnico especializado en defensa de la competencia y asiste a la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, realizando los actos instructorios en el marco de los expedientes que se inician o que se encuentran en trámite en virtud de la Ley 27.442, y su Decreto Reglamentario 480/2018.
24. Asimismo, para la realización de las investigaciones de mercado, la CNDC cuenta con las atribuciones específicas que surgen del artículo 28 de la Ley 27.442, que le permite efectuar requerimientos de información y celebrar audiencias con los agentes económicos, autoridades y organismos regulatorios de los mercados que se encuentren bajo análisis.
25. En relación con lo antedicho, el artículo 28 de la LDC dispuso que: “(...) *Son funciones y facultades del Tribunal de Defensa de la Competencia: (...) f) **Realizar los estudios e investigaciones de mercado que considere pertinentes.** Para ello podrá requerir a los particulares y autoridades nacionales, provinciales o municipales, y a las asociaciones de defensa de los consumidores y de los usuarios, la documentación y colaboración que juzgue necesarias (...)*”.
26. En tal sentido, las investigaciones de mercado son procedimientos desarrollados por esta CNDC con el objeto de realizar un diagnóstico de las condiciones de competencia en determinados sectores de la economía, en virtud de la posible existencia de barreras a la entrada o de dificultades para el normal funcionamiento de los mercados, ya sea de tipo

normativo, de comportamiento de las empresas u otros agentes económicos, y de aquellas originadas en las características intrínsecas de los mercados.

27. Asimismo, dichas investigaciones constituyen una herramienta de promoción de la competencia que no tiene por finalidad investigar la posible comisión de conductas anticompetitivas.
28. Finalmente, las investigaciones de mercado concluyen con la publicación de un informe que expone los resultados del análisis realizado, sus conclusiones y, en caso de corresponder, las recomendaciones pro competitivas propuestas por esta CNDC.
29. Así, conforme se desprende del marco normativo referido, resulta una facultad exclusiva de esta CNDC realizar las investigaciones de mercado que considere pertinentes.
30. Asimismo es dable destacar que se encuentran en trámite ante esta CNDC distintos expedientes de conductas anticompetitivas que involucran el examen en profundidad del mercado de billeteras virtuales, por lo que abrir una investigación de mercado para diagnosticar el grado de competencia en dicho sector resultaría, en esta instancia, en un dispendio de recursos.
31. En suma, no advirtiéndose mérito alguno que permita la prosecución del presente procedimiento y en razón de lo señalado en los considerandos precedentes, esta CNDC entiende que corresponde archivar las presentes actuaciones.
32. Finalmente, con relación a la solicitud interpuesta por los Denunciantes para que el presente expediente sea acumulado con los autos obrantes en EX-2023-120659249- -APN-DGD#MDP, esta CNDC considera que, merced las conclusiones y la recomendación que se eleva mediante este Dictamen, debe desestimarse. Es importante resaltar que el artículo 35 de la LDC establece que, una vez iniciadas las actuaciones, ya sea por denuncia o de oficio, las misma tienen carácter de reservadas; y el artículo 34 del mismo plexo legal impone expresamente que el expediente será siempre secreto para los extraños.

#### **IV CONCLUSIONES**

33. En virtud de lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al Señor SECRETARIO DE DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMIA, ordenar el archivo de las presentes actuaciones por no haber mérito suficiente para la prosecución del procedimiento, de conformidad con lo estipulado por el artículo 38 de la Ley 27.442 y artículo 38 del Decreto Reglamentario 480/2018.
34. Elévese el presente Dictamen al Señor SECRETARIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, a sus efectos.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

**Hoja Adicional de Firmas**  
**Dictamen de Firma Conjunta**

**Número:**

**Referencia:** COND. 1807 - Dictamen - Archivo Art. 38 Ley 27.442

---

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 4 pagina/s.

Digitally signed by Florencia Bogo  
Date: 2024.10.09 17:00:34 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE  
Date: 2024.10.09 17:01:22 -03:00

Digitally signed by Eduardo Rodolfo Montamat  
Date: 2024.10.09 17:13:17 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Lucas TREVISANI VESPA  
Date: 2024.10.09 17:29:06 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Alexis Pirchio  
Date: 2024.10.09 17:34:59 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL  
ELECTRONICA - GDE  
Date: 2024.10.09 17:35:24 -03:00