



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



EXPTE. N° 064-009882/1999 (C. 500)HG-PDP-MA

DICTAMEN N° 653

BUENOS AIRES, 14 DIC 2008

SEÑOR SECRETARIO:

Elevamos a su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo el Expediente N° 064-009882/1999, caratulado "VISA, ARGENCARD, AMERICAN EXPRESS y MIRA S/INFRACCIÓN LEY 22.262" del Registro del ex - MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.

I. SUJETOS INTERVINIENTES

1. El denunciante, es el Sr. Héctor Eduardo DOMINGUEZ en su carácter de Presidente de la CÁMARA MARPLATENSE DE EMPRESAS COMERCIALES Y DE SERVICIOS, (en adelante "EL DENUNCIANTE").
2. Las denunciadas son las empresas VISA, ARGENCARD, AMERICAN EXPRESS y MIRA (en adelante "LAS DENUNCIADAS").

II. LA DENUNCIA

3. El señor DOMINGUEZ denunció ante esta Comisión Nacional a las empresas VISA, ARGENCARD, AMERICAN EXPRESS y MIRA, por haber incurrido supuestamente en conductas restrictivas de la Competencia, previstas en el Art. 1 de la Ley 22.262.
4. Explicó que el primer hecho denunciado tuvo que ver con el uso de los sistemas electrónicos (post-net, post-visa, etc.) cuya obligatoriedad de uso habían impuesto las



tarjetas de crédito (sistemas que para contar con el servicio, se deben adquirir del propio peculio de los comercios), y que por fallas de los mismos o limitaciones respecto a la detección de ilícitos en su utilización, aceptan convalidaciones al comercio al momento de solicitar las correspondientes autorizaciones.

5. Indicó que cuando el usuario de la tarjeta detecta alguna anomalía en su resumen o verifica que algún débito no le corresponde, reclama a la emisora de la misma y ésta, de manera unilateral, procede a efectuar el contracrédito en el resumen del comercio, transfiriéndole a éste, la responsabilidad económica del error o ilícito cometido.
6. Continuó diciendo que el segundo hecho denunciado, es la discriminación que sufren las empresas que utilizan este medio de crédito para el usuario, respecto de los grandes comercios, explicando al respecto que mientras a la totalidad de los pequeños y medianos comercios las tarjetas le cobran una comisión de entre SIETE (7) y NUEVE POR CIENTO (9%), a estas corporaciones les cobran una comisión del CERO (0) al DOS POR CIENTO (2%) por este mismo concepto.
7. Señaló que el accionar oligopólico de las tarjetas, ha impedido que las entidades gremiales empresarias como la que preside el denunciante, ofrezcan por su intermedio la unificación del facturado con tarjetas de sus asociados, mediante lo cual, contribuiría a abaratar el sistema, generando un monto de ventas superior a cualquier hipermercado.

III. EL PROCEDIMIENTO

8. El día 12 de julio de 1999 ingresó en esta Comisión Nacional la denuncia que originó las presentes actuaciones.
9. El día 14 de septiembre de 1999 esta Comisión Nacional recibió por parte de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, DELEGACIÓN MAR DEL PLATA, el Acta de Ratificación de la denuncia de conformidad con lo previsto en el artículo 175 del CPPN, de aplicación supletoria según lo establece el artículo 18 de la Ley N° 22.262.



10. El día 3 de septiembre de 1999, esta Comisión Nacional, en ejercicio de las facultades previstas en el Artículo 12 de la Ley N° 22.262 solicitó al denunciante que aporte cierta información y documentación.
11. Con fecha 13 de septiembre de 1999 el denunciante cumplió parcialmente lo que le fuera solicitado, ante lo cual y atento a que la información suministrada se encontraba incompleta, se le requirió que aportara información adicional, a lo que jamás dió cumplimiento.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DE LA CONDUCTA DENUNCIADA.

12. Esta Comisión Nacional ha sostenido en reiteradas ocasiones que para determinar si una práctica configura una conducta sancionable a la luz de la Ley N° 22.262, resulta necesario analizar tres aspectos básicos: a) Que se trate de actos o conductas relacionados con el intercambio de bienes o servicios; b) Que dichos actos o conductas impliquen una limitación, restricción, falseamiento o distorsión de la competencia, o un abuso de posición dominante; y c) Que de tales circunstancias resulte un perjuicio al interés económico general.
13. La Ley 22.262 ataca explícitamente las conductas que busquen impedir u obstaculizar, mediante acuerdos o acciones concertadas, el acceso al mercado de uno o más competidores.
14. No obstante, en este caso, la falta de colaboración por parte del denunciante, en lo que respecta al impulso procesal de la denuncia efectuada, hace que las presentes actuaciones pierdan sustento y sea muy dificultoso su análisis de fondo. Sin embargo, existen antecedentes jurisprudenciales realizados por esta Comisión Nacional sobre la práctica denunciada. De esta forma, en los siguientes párrafos se utilizarán argumentos desarrollados con anterioridad a fin de resolver la cuestión traída a estudio.



IV.1. Mercado del producto relevante.

15. El día 29 de octubre de 2007 esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia emitió el dictamen 575 en el marco del expediente número 064-002587/97 caratulado "DENUNCIA DE LA FEDERACIÓN DE ENTIDADES DE ALMACENEROS MINORISTAS, AUTOSERVICISTAS ALIMENTARIOS Y AFINES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (C. 418)"
16. En el mencionado proceso, la Federación de Entidades de Almaceneros, Minoristas, Autoservicistas alimentarios y Afines de la Provincia de Buenos Aires (en adelante "la Federación") presentó una denuncia contra las empresas titulares de las tarjetas de crédito Visa, MasterCard, American Express, entre otras. La denunciante consideraba que las comisiones o los descuentos que practicaban las firmas comercializadoras o titulares de tarjetas de crédito resultaban contrarias a las reglas del Derecho de Defensa de la Competencia. En tal sentido sostenía que los comercios agrupados por dicha Federación abonaban entre un 8% y un 10% de comisión por las ventas realizadas con tarjetas de crédito. Pero por otro lado, los hipermercados abonaban una comisión cercana al 1% de las ventas con tarjetas de crédito.
17. Es decir, la denuncia incoada por la Federación resulta similar a la presentada por la Cámara Marplatense de Empresas Comerciales y de Servicios. Por lo tanto, la solución arribada en aquella investigación es posible replicarla para resolver la presente.
18. El primer punto que analizó esta Comisión Nacional fué el atinente al mercado relevante del producto. Aquel desarrollo será utilizado en los siguientes párrafos.
19. Sostuvo que dado que la necesidad de los comercios a adherirse a los sistemas existentes de tarjetas (esto es, la demanda de los comercios por los servicios de procesamiento, clearing y acreditación de los montos de las operaciones realizadas con tarjetas) deriva de la demanda de los consumidores por utilizar las mismas para realizar



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



el pago de sus compras, el análisis debía centrarse en estos productos junto con aquellos que resultan sustitutos cercanos.

20. Con el objetivo de establecer el mercado relevante en el que se circunscribió la denuncia, fue necesario analizar las características que poseían (y poseen) los diferentes instrumentos de pago y la sustitución existente entre ellos.
21. Las tarjetas junto con los cheques y el dinero en efectivo integran el conjunto de instrumentos de pago masivamente utilizados.
22. En cuanto a las tarjetas, existen tres tipos que se utilizan como medio de pago: tarjetas de compra, de crédito y de débito. La tarjeta de compra permite a su tenedor realizar compras con el compromiso de cancelar el saldo adeudado a la expiración del periodo de facturación mensual; la tarjeta de crédito posibilita a su titular transferir la cancelación de la deuda emergente de su uso a periodos sucesivos de su facturación, con el consiguiente costo financiero; por último, la tarjeta de débito permite que el importe que derive de su empleo se debite directamente de la caja de ahorro o cuenta corriente bancaria de su titular.
23. A partir de esta descripción se puede concluir que aún cuando los tres tipos de tarjeta ofician como medios de pago, difieren entre sí respecto del resto de sus atributos: mientras que las tarjetas de crédito permiten diferir la fecha de pago de la compra y además financiar los consumos realizados por su titular, las tarjetas de compra carecen de esta segunda característica y las de débito carecen de ambas.
24. De esta manera, considerando su atributo como medio de pago, la tarjeta de crédito o compra es un sustituto del circulante, de los cheques y de las tarjetas de débito, ya que si los costos asociados a la adquisición de tarjetas subieran significativamente, los consumidores estarían más dispuestos a utilizar medios de pago alternativos, sacrificando en ese caso la comodidad de tener un medio de pago aceptado que le evita portar efectivo.

[Handwritten signatures and scribbles]



25. Ahora bien, respecto de la necesidad del consumidor de poder diferir el pago de una compra, las tarjetas de compra y crédito no son sustitutos del circulante, cheques y tarjetas de débito, ya que precisamente la característica de aquellas es posponer en el tiempo la pérdida de liquidez que el pago contado implica.
26. Si bien los cheques permiten diferir la fecha de pago, es necesario tener en cuenta que desde la óptica del comerciante no es indistinta la aceptación de uno u otro instrumento. Por un lado, el cheque implica para el comerciante un mayor costo asociado a la propia evaluación que éste debe realizar del riesgo que entraña el cliente. Por otra parte, el uso del cheque está menos difundido especialmente para aquellas transacciones de escaso valor, con lo cual los incentivos a sustituir un medio de pago masivo, como es la tarjeta de crédito, por otro cuyo uso está menos extendido, como es el cheque, se encuentran fuertemente acotados.
27. Entonces, desde la óptica del comercio adherido, no corresponde considerar a los cheques como sustitutos de las tarjetas de crédito o compra. Por otra parte, que el potencial comprador sea titular de una tarjeta de crédito o de compra no es en si mismo relevante, dado que esto afecta básicamente la relación que el tenedor de la tarjeta mantiene con la administradora de la marca y/o el banco emisor y no la relación de aquel con el comercio adherido.
28. En síntesis, al igual que en el marco del expediente promovido por la Federación, esta Comisión Nacional estima que los productos que compiten estrictamente entre si para satisfacer las necesidades de los consumidores son las distintas marcas de tarjeta de crédito y compra, excluyéndose entonces a las tarjetas de débito, a los cheques y al dinero en efectivo.

V. Mercado geográfico del producto.



29. Tal como se ha sostenido previamente, la conducta denunciada se encuentra promovida por la CÁMARA MARPLATENSE DE EMPRESAS COMERCIALES Y DE SERVICIOS. La mencionada entidad, en su Estatuto Social, establece lo siguiente: "Artículo III: Fines y objeto: Los fines y objeto de la Asociación serán los siguientes: a) Promover la incorporación, incorporar y agrupar a todos los comerciantes y prestadores de servicios de la zona del Partido de General Pueyrredón (...)"
30. Por otro lado, es necesario aclarar que desde el punto de vista de la demanda se espera que el alcance geográfico de la actividad de emisión de tarjetas de crédito sea esencialmente local. Por razones de conveniencia para efectuar pagos, consultas, reclamos, etc., el consumidor preferirá adquirir este tipo de productos en las entidades que operan en su lugar de residencia y preferirá las tarjetas de crédito aceptadas en los locales comerciales de ese lugar. Sin embargo, la conducta denunciada se encuentra relacionada con marcas de tarjetas de crédito que actúan específicamente en el Partido de General Pueyrredón y en dicha localidad operan la mayoría de las tarjetas y bancos del país; por lo que resulta adecuado evaluar las consecuencias de esta conducta a nivel local. Cabe mencionar que la conclusión a la que se arribará no se vería modificada si el mercado geográfico fuera definido a nivel nacional.

VI. Características del mercado.

VI.a. Aspectos generales.

31. Las tarjetas de crédito operan básicamente con dos sistemas: a) sistemas abiertos, en los que las relaciones con el titular de la tarjeta y el comercio adherido recaen sobre los bancos emisores y pagadores, respectivamente y b) sistemas cerrados, en los que las relaciones aludidas recaen solamente en la empresa administradora.
32. Por lo tanto, en este mercado actúan cinco tipos de agentes: a) las empresas administradoras de las marcas de tarjetas, b) los titulares de las tarjetas, c) las entidades



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



emisoras, d) los bancos pagadores y e) los comercios adheridos.

33. Las principales fuentes de ingreso del sistema productor de tarjetas de crédito son la tasa de financiamiento y el arancel. La tasa de financiamiento es una alícuota que se aplica sobre el saldo que mensualmente el usuario de la tarjeta decide financiar. El ingreso resultante depende de la tasa aplicada por el banco emisor y corresponde, en su totalidad, a dicho agente económico.
34. El arancel es el monto mensual, calculado por medio de un porcentaje fijo aplicado sobre las ventas realizadas que el comercio adherido deberá abonar a través del sistema de tarjetas de crédito. Su fijación puede ser llevada a cabo tanto por la administradora del sistema como por el banco pagador, o bien en forma conjunta. Lo recaudado por este concepto se distribuye entre la entidad administradora, el banco pagador y el banco emisor, en proporciones que varían según el sistema del que se trate. En general, el banco emisor es quien retiene la mayor parte del valor del arancel.
35. Los incentivos que este tipo de esquema genera son diversos. Si bien la entidad administradora de una marca de tarjetas podría tener incentivos a bajar los aranceles cobrados a los comercios adheridos si de tal manera aumentara la cantidad de comercios dispuestos a aceptar esa marca, una menor comisión podría significar un menor flujo de ingresos para los bancos, en especial para el banco emisor. Por lo tanto, la entidad administradora debería considerar ambos aspectos al momento de establecer la comisión que cobrará a los comercios adheridos¹.
36. Por otra parte, los incentivos de los bancos pagadores a proponer una reducción de los aranceles son bajos, principalmente por el menor porcentaje que les corresponde en virtud de la distribución antes aludida. En la práctica, se verifica que los bancos pagadores no disponen de personal dedicado a la tarea de captar nuevos comercios y entienden en

¹ Los incentivos de la administradora de una marca de tarjetas de crédito podrían ser distintos a los de los bancos emisores. Mientras que la primera buscaría una mayor aceptación de su marca en particular, los bancos emiten varias marcas de tarjetas de crédito, por lo que al bajar los aranceles de una sola marca de tarjetas de crédito esta marca ganaría participación respecto al resto de las marcas emitidas por los bancos, lo que podría significar menores ingresos por el total de tarjetas.

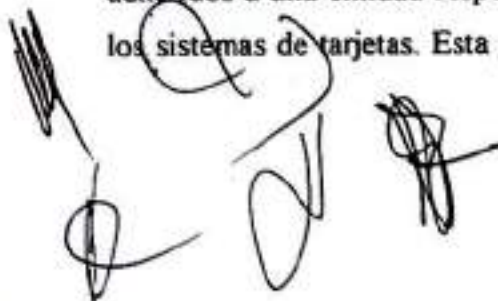


Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

general esta prestación como parte de un servicio integral que le brindan a sus clientes más que un negocio en sí mismo.

VI.b. Aspectos particulares del caso.

37. Tal como fuera manifestado anteriormente, la denunciante no presentó la prueba solicitada por esta Comisión Nacional a fin de demostrar los hechos denunciados. Sin embargo, asumiendo la veracidad de sus argumentos y teniendo en cuenta la existencia de aranceles diferenciados entre los diferentes comercios que operan con tarjetas de crédito, es posible realizar el análisis que se efectúa a continuación.
38. La pregunta que esta Comisión debe contestar entonces es la siguiente: ¿es contraria a la Ley N° 22.262 la existencia de comisiones diferenciadas aplicadas por las firmas emisoras o administradoras de tarjetas de crédito?
39. Conforme surge del Dictamen Número 575 en el marco del expediente número 064-002587/97 caratulado "DENUNCIA DE LA FEDERACIÓN DE ENTIDADES DE ALMACENEROS MINORISTAS, AUTOSERVICISTAS ALIMENTARIOS Y AFINES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (C. 418)", existen efectivamente diferencias entre los aranceles que cobran las firmas emisoras o administradoras de tarjetas de crédito que depende del rubro al que pertenezca el comercio adherido.
40. Sentado ello, debe recordarse entonces que para que una conducta pueda ser encuadrada en la ley N°22.262 es necesario que la misma tenga entidad suficiente para limitar, restringir o distorsionar la competencia o bien, que implique el abuso de una posición de dominio en un mercado que represente un perjuicio para el interés económico general.
41. La conducta denunciada se refiere a un trato discriminatorio entre los comercios adheridos a una entidad respecto de los aranceles cobrados por las administradoras de los sistemas de tarjetas. Esta práctica llevada a cabo por las empresas administradoras





Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



de tarjetas de crédito podría derivar en una segmentación mayor en el mercado, al ubicar a los comercios agrupados en la entidad denunciante en una situación de desventaja respecto de otros formatos de comercio minorista.

42. Entiende esta Comisión que cuando existen razones de eficiencia para cobrar distintos precios a distintos clientes la estructura de precios no puede ser considerada discriminatoria, sino que se está en presencia de diferenciación de precios.
43. La diferenciación de precios es una práctica usual dentro del conjunto de instrumentos que caracterizan a las restricciones verticales. Una restricción vertical es una restricción impuesta por los fabricantes o mayoristas a quienes venden sus productos.
44. El adherirse al sistema de tarjetas de crédito permite a los comercios ofrecer el servicio de financiamiento de las compras, que los titulares de las mencionadas tarjetas realicen. Por contar con este servicio, los comercios deben abonar un arancel a las compañías administradoras.
45. En este sentido, los aranceles no lineales establecidos por las compañías administradoras de tarjetas de crédito a los comercios se asemejan, aunque no en sentido estricto, a una modalidad de restricción vertical. El sustento radica en el mencionado rol que cumplen estas compañías en la cadena de comercialización, los beneficios que se argumentan bajo dicha práctica y las preocupaciones que representan desde el punto de vista competitivo.
46. Los argumentos de mejoras en el interés general se relacionan con las ganancias de eficiencia derivadas del uso de precios diferenciales: la estructura de costos es sensible al rubro y escala de los comercios, al volumen de operaciones y a un conjunto de características no uniformes entre comercios.
47. Una característica destacable es que el valor de la marca de la tarjeta suele estar asociado al valor de la marca del comercio adherido. La presencia de la marca de la tarjeta en determinados locales representa un recurso publicitario más efectivo cuanto más concurrido sea el comercio y cuanto más valorada por el público sea la marca del

[Handwritten signatures and initials]



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



mismo. Por lo tanto, las administradoras, a la hora de determinar el nivel del arancel, considerarán entre otros aspectos los beneficios derivados de una mayor exposición de la marca, razón por la cual podría estar dispuesta a establecer un menor arancel para ciertos comercios.

48. La posibilidad de que un sistema de precios no lineal sea restrictivo de la competencia, y por ende genere efectos adversos, se relaciona con los efectos a nivel minorista: los precios diferenciados pueden reforzar la segmentación de mercado profundizando los niveles de concentración existentes.

VI.c. La sanción de la Ley N° 25.065

49. A los fines de completar el análisis precedente, resulta de interés a la causa mencionar a la Ley N° 25.065; ello, en tanto que su letra establece restricciones a los aranceles no lineales que pueden cobrar las entidades administradoras de tarjetas de crédito.

50. Así, su artículo 15° -correspondiente al Capítulo VI, *De las Comisiones-*, impone que: *"El emisor no podrá fijar aranceles diferenciados en concepto de comisiones u otros cargos, entre comercios que pertenezcan a un mismo rubro o con relación a iguales o similares productos o servicios. El emisor de tarjetas de compra y crédito en ningún caso efectuará descuentos ni aplicará cargos, por todo concepto, superiores a un TRES POR CIENTO (3%) sobre las liquidaciones presentadas por el proveedor. Para las tarjetas de débito bancario este porcentaje máximo será del UNO COMA CINCO POR CIENTO (1,5%) y la acreditación de los importes correspondientes a las ventas canceladas mediante tarjetas de débito en las cuentas de los establecimientos adheridos, se hará en un plazo máximo de TRES (3) días hábiles.*

51. El establecimiento de una cota a las diferencias de aranceles actúa como un mecanismo corrector para contener las posibles intenciones y efectos de una segmentación del mercado a través de la política de precios denunciada.



VI.d. Consideraciones finales.

52. En definitiva, y tal como surge de la jurisprudencia elaborada por esta Comisión Nacional, la conducta llevada a cabo por las firmas administradoras de tarjetas de crédito, consistió en una diferenciación de precios que en general obedece al volumen, escala e imagen de los comercios adheridos.
53. Por otro lado, los posibles perjuicios que la segmentación pudo haber ocasionado tiene sus límites al estar reglamentados por el Poder Legislativo los márgenes de dispersión. Es de destacar que la misma Ley N° 25.065 admite la posibilidad de que las administradoras diferencien comisiones por el rubro de los comercios, conducta que tampoco se encuentra prohibida por la Ley de Defensa de la Competencia en la medida que no conlleve a la exclusión de empresas con los consecuentes perjuicios al interés económico general.
54. Es por ello que, dada la falta de evidencias aportadas por la entidad denunciante de las conductas aludidas y las consideraciones esgrimidas previamente, esta Comisión Nacional resuelve cerrar la presente investigación y archivar las presentes actuaciones.
55. Por todo lo señalado se permite advertir que en el presente caso no se configura un daño real o potencial al interés económico general, en los términos del Artículo 1° de la Ley N° 22.262 de Defensa de la Competencia y que los hechos reprochados en la denuncia no permiten afirmar que se verifique una conducta anticompetitiva.
56. A la luz de las consideraciones que anteceden, el hecho traído a conocimiento de esta Comisión Nacional no reúne los elementos necesarios para constituir una infracción a la Ley N° 22.262 de Defensa de la Competencia.

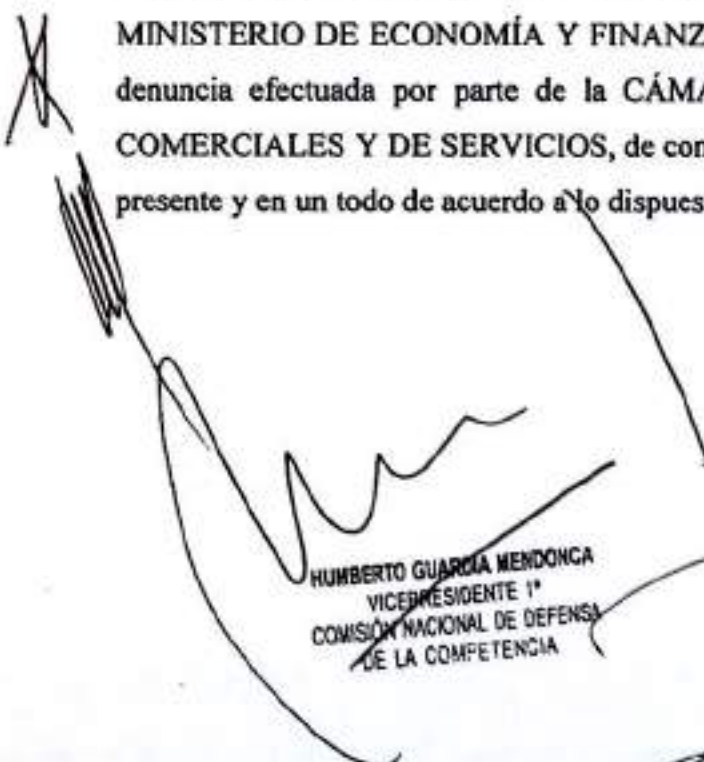
V. CONCLUSIÓN




Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Secretaría de Comercio Interior
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

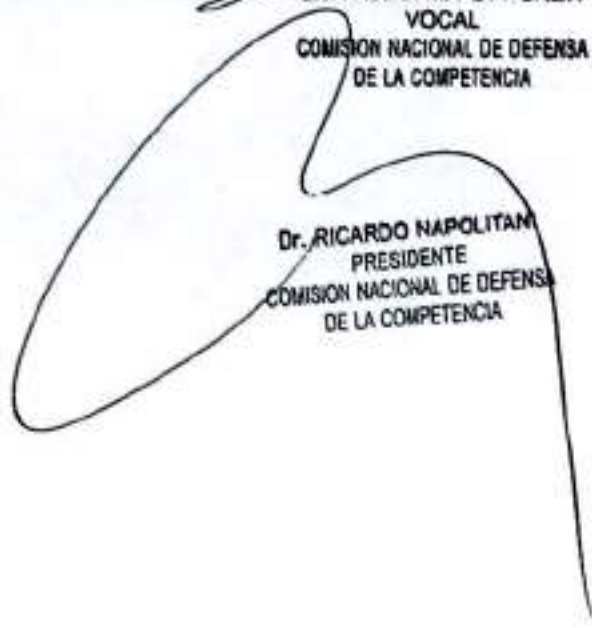


57. En virtud de lo expuesto, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al Sr. SECRETARIO DE COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, disponer el archivo de la denuncia efectuada por parte de la CÁMARA MARPLATENSE DE EMPRESAS COMERCIALES Y DE SERVICIOS, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente y en un todo de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley N° 22.262.


HUMBERTO GUARDIA MENDONCA
VICEPRESIDENTE 1°
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA


Lic. FABIAN M. PETTIGREW
VOCAL
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA


DIEGO PABLO NOVOLO
VOCAL
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA


Dr. RICARDO NAPOLITANO
PRESIDENTE
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA