



Expediente 006-2021/CLC
Expediente 005-2022/CLC
(Acumulados)

Resolución 048-2025/CLC-INDECOPI

3 de abril de 2025

VISTOS:

Las denuncias interpuestas el 28 de diciembre de 2021¹ y 6 de junio de 2022 por Ebanx Perú S.A.C. (en adelante, Ebanx) y Demerge Perú S.A.C. (en adelante, Demerge), respectivamente, contra Visa International Service Association y Visa International Perú S.R.L. (en adelante, conjuntamente, Visa); la solicitud de ampliación de cargos presentada por Ebanx contra Visa el 3 de julio de 2023²; las Resoluciones de Inicio 013, 068 y 069-2023/DLC-INDECOPI; los descargos a las Resoluciones de Inicio; los escritos presentados durante la fase probatoria; el Informe Técnico 041-2024/DLC-INDECOPI del 2 de julio de 2024 (en adelante, el Informe Técnico); los escritos de alegatos al Informe Técnico; las audiencias virtuales de Informe Oral llevadas a cabo el 18 de octubre de 2024 y 17 de febrero de 2025; los alegatos finales presentados y las demás actuaciones del procedimiento; y,

I. ANTECEDENTES

1.1 Expediente 006-2021/CLC

1. El 28 de diciembre de 2021, Ebanx interpuso una denuncia contra Visa ante la Dirección Nacional de Investigación y Promoción de la Libre Competencia (en adelante, la Dirección³) por un supuesto abuso de posición de dominio consistente en la realización de conductas que impiden o dificultan el acceso o permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado por razones diferentes a una mayor eficiencia económica, infracción tipificada en el literal h) del artículo 10.2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas

¹ La denuncia se presentó el 24 de diciembre de 2021 a través de la Mesa de Partes Virtual del Indecopi; sin embargo, al ser un día feriado, se consideró recibida el siguiente día hábil.

² El escrito de ampliación de cargos se presentó el 30 de junio de 2023 a través de la Mesa de Partes Virtual del Indecopi; sin embargo, al ser un día feriado, se consideró recibido el siguiente día hábil.

³ De conformidad con los artículos 96 y 97 del Texto Integrado del Nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi, aprobado por la Resolución 063-2021-PRE/INDECOPI del 4 de junio de 2021, la Dirección ejerce las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi.

Anticompetitivas⁴ (en adelante, TUO de la LRCA)⁵. La denuncia se sustentó en los siguientes argumentos:

- (i) Para procesar pagos con tarjeta de comercios electrónicos no domiciliados en Perú, existen dos (2) mecanismos: el tradicional o *cross-border* de Visa y el uso de agentes de recaudo internacional ("*collection agent*"), como Ebanx.
- (ii) En el sistema *cross-border*, las transacciones realizadas por consumidores peruanos se consideran efectuadas en el exterior y son capturadas en moneda extranjera por un adquirente ubicado en el país del comercio extranjero. Este mecanismo implica una tasa más alta debido a la naturaleza internacional de dichas transacciones.
- (iii) En cambio, el mecanismo de los agentes de recaudo internacional permite procesar las transacciones con comercios extranjeros como locales, en moneda nacional (soles). Entre los beneficios de este sistema se encuentran: (a) la reducción de la tasa aplicada a las transacciones internacionales; (b) la facilitación del ingreso de comercios extranjeros al mercado peruano; y, (c) el acceso de los consumidores peruanos a productos y servicios de empresas extranjeras.
- (iv) Para que Ebanx pueda operar como un agente de recaudo, es necesario que tenga acceso a la red de tarjetahabientes y comercios de la marca Visa en el Perú, que representa el 80% del mercado de consumo en el país. Para lograr este acceso, Ebanx contrata los servicios de un adquirente local, como Compañía Peruana de Medios de Pagos S.A.C. (en adelante, Niubiz).
- (v) Mediante cartas del 4 y 8 de noviembre de 2021, Niubiz informó a Ebanx sobre la decisión de Visa de implementar el programa piloto "*Expanded Merchant Location Pilot Program*" (en adelante, el Programa EMLP), cuyo objetivo sería aplicar una tasa adicional a las transacciones realizadas con comercios ubicados fuera de la jurisdicción del adquirente peruano.

A criterio de Ebanx, la implementación de este programa constituiría una medida arbitraria, discriminatoria e injustificada, que podría calificar como una práctica anticompetitiva. Esto se debe a que la tasa adicional se aplicaría en las transacciones realizadas por los agentes de recaudo internacional con el fin de dificultar su permanencia en el mercado o excluirlos. Con ello, se favorecería la prevalencia del mecanismo *cross-border*, que sería más costoso y, en consecuencia, más rentable para Visa.

⁴ El Texto Único Ordenado vigente al momento de la presentación de la denuncia de Ebanx era el aprobado mediante Decreto Supremo 030-2019-PCM y publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de febrero de 2019. En la actualidad, rige el TUO aprobado mediante Decreto Supremo 111-2024-PCM y publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2024. Cabe indicar que no hay diferencias entre uno y otro TUO respecto del contenido del artículo 10.2.

⁵ TUO de la LRCA

Artículo 10.- El abuso de la posición de dominio

10.2. El abuso de la posición de dominio en el mercado podrá consistir en conductas de efecto excluyente tales como:
(...)

h) En general, aquellas conductas que impidan o dificulten el acceso o permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado por razones diferentes a una mayor eficiencia económica.

2. El 25 de enero de 2022, Ebanx complementó su denuncia y presentó información en respuesta al requerimiento de información formulado por la Dirección mediante Carta 020-2022/DLC-INDECOPI del 13 de enero de 2022. Entre sus principales argumentos, señaló los siguientes:
- (i) Ebanx opera como una plataforma que organiza a todos los grupos necesarios para ofrecer una solución integral de pagos, permitiendo la realización de transacciones internacionales. Su modelo de negocio incluye la transferencia de fondos a comercios extranjeros que proveen servicios o productos a consumidores peruanos.
- Dado su alcance y modelo de operación, Ebanx no puede ser considerado un facilitador de pagos, ya que estos últimos complementan a las plataformas tradicionales, como Visa o Mastercard. En contraste, Ebanx compete directamente con Visa al ofrecer un sistema alternativo al *cross-border*.
- (ii) El análisis de la autoridad debe considerar que la competencia en la industria de medios de pago no se limita a actores dentro de una misma plataforma ("intraplataforma"), sino que ocurre entre plataformas con distintos modelos de negocio ("intermodal" o "entre plataformas"), como el sistema *cross-border* y el de los agentes de recaudo internacional.
3. El 25 de febrero de 2022, Ebanx informó a la Dirección que, mediante carta del 23 de febrero de 2022, Niubiz había comunicado la resolución del contrato que mantenía con su empresa. Esto, a criterio de Ebanx, evidenciaría el peligro señalado por su empresa: el impedimento de acceso a la red de tarjetahabientes de Visa y, con ello, su exclusión del mercado peruano.
4. Con el objetivo de recopilar información sobre el servicio de aceptación de pagos a comercios extranjeros que ofrecen bienes y/o servicios en el Perú, la Dirección formuló un requerimiento de información a Visa y a otros agentes que desempeñan funciones similares a Ebanx:

Carta de requerimiento	Agente	Fecha de respuesta
Carta 042-2022/DLC-INDECOPI del 25 de enero de 2022	PayU Perú S.A.C.	17 de febrero de 2022
Carta 043-2022/DLC-INDECOPI del 24 de enero de 2022	PPRO Perú S.A.C.	14 de marzo de 2022
Carta 044-2022/DLC-INDECOPI del 24 de enero de 2022	DLocal Perú S.A.C.	18 de marzo de 2022
Carta 260-2022/DLC-INDECOPI del 11 de marzo de 2022	Visa	16 de marzo de 2022

Asimismo, mediante Carta 129-2022/DLC-INDECOPI del 18 de febrero de 2022, la Dirección citó a PayU Perú S.A.C. (en adelante, PayU) a una entrevista virtual, la cual se llevó a cabo el 25 de febrero de 2022⁶.

⁶ Dicha información fue incorporada al Expediente mediante Razones de Dirección 004, 009 y 012-2022/DLC-INDECOPI del 10 de febrero, 3 de marzo y 31 de marzo de 2022.



5. El 29 de marzo de 2022, Ebanx amplió los argumentos de su denuncia y presentó (i) el Reporte Anual de Visa de 2021, en el que la marca indicaría que enfrenta una creciente competencia por parte de "proveedores de pago alternativos"; y (ii) un informe económico que analiza la relación de competencia que existiría entre su empresa y Visa, así como los efectos de la implementación del Programa EMLP.
6. Mediante Resolución 023-2022/DLC-INDECOPI (en adelante, la Resolución 023-2022) del 31 de marzo de 2022, la Dirección resolvió no admitir a trámite la denuncia presentada por Ebanx, al no haberse acreditado la existencia de una conducta con efecto excluyente, dado que Ebanx y Visa no competirían entre sí al operar en mercados distintos.
7. El 3 de mayo de 2022, Ebanx interpuso un recurso de apelación contra la Resolución 023-2022, a fin de que la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala) revocara el referido pronunciamiento y ordenara la admisión a trámite de su denuncia. Asimismo, solicitó a dicho órgano la convocatoria de una audiencia de Informe Oral, la cual se llevó a cabo el 24 de agosto de 2022.
8. Mediante Resolución 164-2022/SDC-INDECOPI del 28 de octubre de 2022, la Sala revocó la Resolución 023-2022 al considerar que, de forma indirecta, Visa – a través de sus adquirentes y facilitadores de pagos– y Ebanx, competirían por captar a los comercios extranjeros para que utilicen sus respectivas plataformas (el sistema *cross-border* de Visa y el modelo de agentes de recaudo de Ebanx) con el fin de ofrecer bienes y servicios en el Perú.

Tras establecer la posible relación de competencia, la Sala constató la existencia de indicios sobre la conducta denunciada y su efecto excluyente en los actores que participarían en el mercado afectado.

9. En observancia del mandato de la Sala, mediante Resolución 013-2023/DLC-INDECOPI del 24 de febrero de 2023 (en adelante, la Resolución 013-2023), la Dirección admitió a trámite la denuncia presentada por Ebanx.
10. El 14 de abril de 2023, Visa presentó sus descargos a la Resolución 013-2023 e informó que, tras una evaluación detallada de las posibles consecuencias del Programa EMLP, decidió no implementarlo. En su lugar, propuso un "Periodo de Transición".

Cabe precisar que Visa también comunicó esta decisión a Niubiz e Izipay, según consta en el escrito presentado por Visa el 12 de mayo de 2023, en respuesta al requerimiento formulado por la Dirección mediante Carta 564-2023/DLC-INDECOPI del 3 de mayo de 2023.

11. El 13 de junio de 2023, Visa informó a la Dirección sobre la investigación seguida contra dLocal Argentina S.A., agente que realizaría funciones similares a las de Ebanx.



12. El 3 de julio de 2023, Ebanx solicitó ampliar la imputación de cargos contra Visa, argumentando que, a través de la carta del 4 de abril de 2023, Niubiz había comunicado la decisión de Visa de no ofrecer el Programa EMLP. En su lugar, Visa estableció un "Periodo de Transición" de seis (6) meses, durante el cual los adquirentes y sus facilitadores de pagos debían cesar el procesamiento de transacciones con comercios extranjeros. Una vez finalizado este periodo, a partir del 16 de setiembre de 2023, procesar dichas transacciones constituiría una violación a las Reglas Visa⁷.

Según Ebanx, esto evidenciaría una negativa pura y directa por parte de Visa de permitir el acceso a su red de tarjetahabiente en el Perú, lo que podría constituir una práctica anticompetitiva de abuso de posición de dominio bajo la infracción tipificada en el literal a) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA⁸.

13. Mediante Resolución 069-2023/DLC-INDECOPI del 1 de setiembre de 2023, la Dirección decidió ampliar la imputación de cargos contra Visa e incluir los nuevos hechos informados por Ebanx en su escrito del 3 de julio de 2023.

1.2. Expediente 005-2022/CLC

14. El 6 de junio de 2022, Demerge Perú S.A.C. (en adelante, Dlocal) interpuso una denuncia contra Visa, Niubiz y Procesos de Medios de Pago S.A. (en adelante, Izipay) por un presunto abuso de posición de dominio consistente en la aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen de manera injustificada a unos competidores en situación desventajosa frente a otros; incitar a terceros a no proveer bienes o prestar servicios, o a no aceptarlos; y, la realización de conductas que impiden o dificultan el acceso o permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado por razones diferentes a una mayor eficiencia económica, infracciones tipificadas en los literales b), g) y h), respectivamente, del artículo 10.2 del TUO de la LRCA⁹. La denuncia se sustentó en los siguientes argumentos¹⁰:

⁷ Las Reglas Visa a las cuales las partes del procedimiento hacen referencia son las "*Reglas Básicas de Visa y Reglas de Productos y Servicios de Visa*" ("*Visa Core Rules and Visa Product and Service Rules*"). Estas se encuentran disponibles en los siguientes enlaces:

- <https://www.visa.com.pe/content/dam/VCOM/download/about-visa/visa-rules-public-spanish.pdf> (actualizadas al 13 de abril de 2024) - Versión en español (Última consulta: 28 de marzo de 2025).
- <https://usa.visa.com/content/dam/VCOM/download/about-visa/visa-rules-public.pdf> (actualizadas al 19 de octubre de 2024) - Versión en inglés (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

Las Reglas Visa de octubre de 2021 se incorporaron a los Expedientes Acumulados mediante Razón de Dirección 005-2024/DLC-INDECOPI del 17 de mayo de 2024.

⁸ TUO de la LRCA

Artículo 10.- El abuso de la posición de dominio

10.2. El abuso de la posición de dominio en el mercado podrá consistir en conductas de efecto excluyente tales como: (...)

- a) Negarse injustificadamente a satisfacer demandas de compra o adquisición, o a aceptar ofertas de venta o prestación, de bienes o servicios; (...).

⁹ Ver nota a pie 4 de la presente Resolución.

¹⁰ Además de otros documentos que fueron presentados junto con la denuncia.



- (i) Dlocal, en su calidad de facilitador de pagos, afilia tanto a comercios locales como extranjeros, siendo estos últimos la principal fuente de sus ingresos.
- (ii) La operación de Dlocal genera diversos beneficios en el mercado de procesamiento de pagos a comercios extranjeros, ya que permite: (a) que un mayor segmento de consumidores peruanos acceda a productos o servicios de empresas extranjeras utilizando sus tarjetas locales; (b) el pago en moneda local, evitando que el consumidor asuma el riesgo cambiario; (c) la reducción de la tasa cobrada por transacciones internacionales; (d) el ingreso de comercios extranjeros al mercado peruano; (e) una mayor recaudación tributaria para el Estado; y, (f) mayores tasas de aprobación de las transacciones.
- (iii) Las transacciones que no son procesadas por facilitadores de pagos como Dlocal se realizan mediante el modelo *cross-border*, en el cual las transacciones se efectúan dentro de la plataforma de una marca internacional y a través de adquirentes internacionales. Dicho sistema estaría controlado y definido por la marca, conforme a las reglas establecidas en los contratos de licenciamiento o franquicia suscrito con los adquirentes.
- (iv) Entre octubre de 2021 y abril de 2022, Niubiz e Izipay enviaron diversas cartas a Dlocal, en las que informaron sobre la decisión de Visa de implementar el Programa EMLP, el cual disponía la prohibición de afiliar comercios domiciliados en el Espacio Económico Europeo, así como también la aplicación de una tarifa adicional para el procesamiento de operaciones que involucren a comercios extranjeros. Estas nuevas tarifas debían ser asumidas por los adquirentes y serían trasladadas en su totalidad a Dlocal.

A criterio de Dlocal, estas tarifas no tendrían sustento económico y generarían un impacto en sus ingresos con efecto excluyente.

- (v) Mediante carta del 9 de abril de 2022, Niubiz informó a Dlocal que, a partir del 10 de abril de 2022, suspendería el procesamiento de pagos con comercios extranjeros, debido a que Dlocal no estaba de acuerdo con los términos del Programa EMLP. En consecuencia, Niubiz suspendió el procesamiento de pagos hasta el 13 de abril de 2022, lo que ocasionó perjuicios a Dlocal y la necesidad de destinar recursos no previstos.
- (vi) En cuanto a la relación de competencia entre Dlocal y las empresas denunciadas, señaló:
 - Si bien existe una relación de dependencia entre el facilitador de pagos y el adquirente, ya que el primero requiere del segundo para acceder a la red de una marca (como Visa o Mastercard), la relación de competencia entre ambos se daría: (a) buscando afiliar la mayor cantidad de comercios posibles a efectos de procesar sus operaciones; y, (b) al momento de que el comercio opte por procesar sus operaciones a través del adquirente o del facilitador de pagos. Es por ello que Niubiz

e Izipay estarían interesados en que Dlocal sea excluido del mercado, en la medida que estarían en la posición de captar la totalidad del flujo de comercios que dejaría de procesar.

- Por otro lado, la relación de competencia entre Visa y Dlocal se desarrollaría en un plano horizontal, debido a que existe una competencia en virtud del sistema que adopte el comercio extranjero, pudiendo optar por el sistema *cross-border* (que supondría un beneficio mayor para Visa) o el modelo de plataforma de pagos internacionales como el prestado por Dlocal.
- Niubiz y Visa tendrían una relación vertical al estar vinculados debido a la participación de Visa en el accionariado de Niubiz, existiendo entonces una relación de competencia indirecta entre Dlocal y Visa.

(vii) Visa estaría abusando de su posición de dominio en el mercado de los servicios de pago con tarjetas (crédito y/o débito) en el sector *e-commerce*, donde ostentaría una participación del 61%, mediante la aplicación del Programa EMLP. Dicho programa estaría dirigido exclusivamente al procesamiento de operaciones de comercios no domiciliados en el Perú. De esta forma, este trato discriminatorio evidenciaría la intención de Visa de excluir a Dlocal del mercado.

15. El 30 de junio de 2022, Dlocal amplió los alcances de su denuncia. En particular, indicó que, mediante cartas remitidas el 10 de junio de 2022, Niubiz e Izipay informaron la suspensión hasta nuevo aviso del Programa EMLP. Sin perjuicio de ello, dichos adquirentes habrían comunicado a su empresa que el 15 de setiembre de 2022 debía cesar el procesamiento de transacciones correspondientes a comercios extranjeros.

De acuerdo con Dlocal, Visa, Niubiz e Izipay seguirían incurriendo en prácticas anticompetitivas con el objetivo de excluirla del mercado. Esto se refleja en una presunta negativa injustificada a afiliarse y procesar transacciones de comercios no domiciliados en Perú, infracción tipificada en el literal a) del artículo 10.2 del TUO de LRCA.

16. A fin de contar con mayores elementos de juicio respecto de las conductas denunciadas por Dlocal, la Dirección llevó a cabo las siguientes entrevistas:

Carta de citación a entrevista	Agente	Fecha de entrevista
Carta 685 y 907-2022/DLC-INDECOPI del 20 de junio y 2 de agosto de 2022, respectivamente	Dlocal	23 de junio de 2022 8 de agosto de 2022
Carta 733-2022/DLC-INDECOPI del 30 de junio de 2022	Izipay	14 de julio de 2022
Carta 776-2022/DLC-INDECOPI del 4 de julio de 2022	Niubiz	6 de junio de 2022
Carta 906-2022/DLC-INDECOPI del 2 de agosto de 2022	Visa	5 de agosto de 2022



17. El 14 de julio de 2022, Dlocal presentó un informe económico sobre los efectos de la implementación del Programa EMLP¹¹.
18. El 2 de agosto del 2022, Dlocal presentó un escrito complementario, mediante el cual precisó, entre otros aspectos, que Visa habría reconocido en su Reporte Anual de 2021 que en el ámbito de los pagos electrónicos compite con los procesadores de pago para el procesamiento de las transacciones de su empresa. Asimismo, proporcionó las decisiones emitidas por las agencias de competencia de Chile y Colombia, mediante las cuales se impusieron medidas cautelares a Visa y a otros agentes económicos por conductas similares a las denunciadas en Perú¹².
19. El 19 de agosto de 2022, Dlocal presentó un informe económico sobre los efectos negativos que tendría la implementación del Programa EMLP en su actividad, funcionamiento y capacidad¹³.
20. El 5 y 9 de setiembre de 2022, Izipay y Visa, respectivamente, presentaron su posición respecto de la denuncia interpuesta por Dlocal¹⁴.
21. Mediante Razón de Dirección 040-2022/DLC-INDECOPI del 12 de setiembre de 2022, la Dirección incorporó al expediente, entre otros documentos, los escritos de Niubiz, PayU, PPRO Perú S.A.C. (en adelante, PPRO), DLocal Perú S.A.C. y Visa, presentados entre el 26 octubre de 2021 y 18 de marzo de 2022, así como la entrevista llevada a cabo con PayU el 25 de febrero de 2022¹⁵. Asimismo, se incorporó la Resolución 023-2022 del 31 de marzo de 2022, tramitada en el marco del Expediente 005-2021/CLC, que declaró improcedente la denuncia de Ebanx.
22. Mediante Resolución 078-2022/DLC-INDECOPI (en adelante, la Resolución 078-2022) del 15 de setiembre de 2022, la Dirección resolvió no admitir a trámite la denuncia presentada por Dlocal, al no haberse acreditado la existencia de una conducta con efecto exclusorio. En particular, se consideró que (i) si bien Niubiz e Izipay podrían competir con Dlocal en el servicio de afiliación a los comercios extranjeros, estos adquirentes se encontrarían prohibidos de realizar dicha actividad conforme a las Reglas Visa, por lo que no tendrían incentivos de excluirla; y, (ii) Dlocal y Visa ofrecerían servicios distintos, por lo que no existe una relación de competencia entre ambas.

¹¹ Dicha información proviene del Expediente 001-2022/CLC-MC, en el cual se tramitó la solicitud de medida cautelar presentada por Dlocal, y fue incorporada al Expediente mediante Razón de Dirección 032-2022/DLC-INDECOPI del 1 de agosto de 2022.

¹² Dlocal presentó las siguientes decisiones: (i) Resolución del 22 de junio de 2022, emitida por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile y (ii) Resolución 48720 del 27 de julio de 2022, emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia.

¹³ Cabe precisar que en dicho Informe también se analiza los efectos del programa de Mastercard: *Payment Intermediary Foreign Exchange Operators* (PIFO).

¹⁴ La denuncia fue trasladada a Niubiz, Izipay y Visa, en respuesta a las solicitudes presentadas por dichas empresas, el 11 y 14 de julio, y 5 de agosto de 2022.

¹⁵ Dichos documentos provienen del Expediente 012-2021/CLC-EM, en el cual se llevó a cabo el análisis de los programas EMLP y PIFO (*Payment Intermediary Foreign Exchange Operators*) de MasterCard, que derivó al "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros" emitido por el Indecopi en agosto de 2022.

23. El 12 de octubre de 2022, Dlocal interpuso un recurso de apelación contra la Resolución 078-2022, a fin de que la Sala revocara el referido pronunciamiento y ordenara la admisión a trámite de su denuncia.
24. El 24 de noviembre de 2022, Visa informó a la Dirección acerca de la investigación realizada por Muddy Waters LLC sobre DLocal Limited¹⁶.
25. Mediante Resolución 0048-2023/SDC-INDECOPI del 20 de abril de 2023, la Sala revocó parcialmente la Resolución 048-2022 al considerar que, de forma indirecta, Visa –a través de sus adquirentes y facilitadores de pagos– y Dlocal competirían por captar a los comercios extranjeros para que utilicen sus respectivas plataformas (el sistema *cross-border* de Visa y el de los facilitadores de pagos como Dlocal) con el fin de ofrecer bienes y servicios en el Perú.

Tras establecer la posible relación de competencia entre Dlocal y Visa, la Sala constató la existencia de indicios solo sobre las conductas infractoras tipificadas en los literales h) y a) del TUO de la LRCA, además de identificar el posible efecto exclusorio en los actores que participarían en el mercado afectado.

26. Mediante Razón de Dirección 021-2023/DLC-INDECOPI del 13 de julio de 2023, la Dirección incorporó al expediente el escrito presentado por Visa el 21 de abril de 2023, en el marco de la tramitación del Expediente 006-2021/CLC. En dicho escrito, Visa informó que, tras una evaluación detallada de las posibles consecuencias del Programa EMLP, decidió no implementarlo y, en su lugar, propuso un "Periodo de Transición".
27. En observancia del mandato de la Sala, mediante Resolución 068-2023/DLC-INDECOPI del 29 de agosto de 2023, la Dirección admitió a trámite la denuncia presentada por Dlocal.

1.3 Acumulación de Expedientes (006-2021/CLC y 005-2022/CLC)

28. Mediante Resolución 070-2023/DLC-INDECOPI del 1 de setiembre de 2023, la Dirección decidió acumular los expedientes 006-2021/CLC y 005-2022/CLC, debido a la conexidad entre los agentes involucrados y los hechos denunciados.

Asimismo, en dicho pronunciamiento, la Dirección otorgó a Visa un plazo de treinta (30) días hábiles para presentar sus descargos respecto de las Resoluciones 068 y 069-2023/DLC-INDECOPI.

29. El 17 de octubre de 2023, Visa presentó sus descargos a las Resoluciones 068 y 069-2023/DLC-INDECOPI, señalando, entre sus principales argumentos, lo siguiente:

Sobre la supuesta relación de competencia:

- (i) Visa opera en el mercado de redes de pago, enfocándose en conectar a adquirentes y emisores con comercios y tarjetahabientes, respectivamente,

¹⁶ Dicho escrito fue trasladado por la Dirección a la Sala mediante Memorandum 000644-2022-DLC/INDECOPI del 2 de diciembre de 2022.

a través de su plataforma de dos lados, garantizando transacciones seguras y confiables. La distinción entre el mercado de redes de pago, en el que compite Visa, y el mercado de adquirencia y emisión es reconocida por entidades como la Comisión Europea. Por lo tanto, Visa no compite con los adquirentes, emisores ni con los facilitadores de pagos.

- (ii) La diferencia de roles entre Visa y los participantes de su red, incluidos los facilitadores de pagos, se sustenta en: (a) las definiciones establecidas en la Circular 0027-2022-BCRP, Reglamento de los Acuerdos de Pago con Tarjetas (en adelante, Reglamento APT); (b) los contratos suscritos por Dlocal y Ebanx con los adquirentes para acceder a la red de Visa en Perú; y, (c) la práctica y el tipo de actividades que estos actores realizan en la red de Visa.
- (iii) Tanto Ebanx como Dlocal han alegado tener una "plataforma" similar a la de Visa. Sin embargo, esta afirmación es incorrecta, ya que dichas empresas completan todo el ciclo transaccional utilizando la red de Visa, disfrazando una transacción internacional como una local. Sin la participación de una red de pagos, los denunciantes no pueden completar el flujo de autorización, compensación y liquidación de transacciones de sus comercios.
- (iv) En la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos para el caso "*Ohio v. American Express Co.*", se determinó que únicamente otras plataformas de dos lados pueden competir con una plataforma de transacciones de dos lados. En ese sentido, aunque los denunciantes mantienen contratos con algunas plataformas de pago, como Mastercard, SafetyPay y PagoEfectivo, son estas redes las que realmente compiten con Visa. La actividad que los denunciantes buscan legitimar como una "plataforma de pago" se reduce a un acuerdo privado con determinados comercios.
- (v) Los estudios realizados sobre las ventas *e-commerce* y/o *cross-border* no están relacionados con la existencia de competencia por transacciones con los denunciantes. Visa tiene interés en que todas las partes de su red obtengan beneficios y encuentren valor por el uso de su red de pagos.

Sobre la imputación tipificada en el literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA:

- (vi) El Programa EMLP dirigido a los adquirentes no fue aceptado ni implementado en Perú; por lo que no tiene validez jurídica¹⁷.

Sobre la imputación tipificada en el literal a) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA:

- (vii) Lo que se pretende cuestionar es la razonabilidad de la Regla Visa sobre la adquirencia doméstica¹⁸, vigente desde antes de que Ebanx y Dlocal iniciaran operaciones en Perú y que ambos aceptaron voluntariamente al

¹⁷ Solo se aplicaron condiciones específicas, como el reporte de transacciones transfronterizas que venían procesando con facilitadores de pagos.

¹⁸ La regla de adquirencia doméstica, contenida en las Reglas Visa, establece que los adquirentes solo pueden procesar transacciones de comercios ubicados dentro de su país, incluyendo territorios y posesiones. Para más información, revisar la sección 4.3.1 de la presente Resolución.



suscribir los contratos de licencia con los adquirentes. Esta situación es suficiente para determinar que no existe una "negativa injustificada", ya que Visa no ha cambiado su posición ni ha modificado las condiciones comerciales ofrecidas.

En este contexto, la imputación contenida en las Resoluciones 068 y 069-2023/DLC-INDECOPI contraviene el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG). Exigir el cumplimiento de los términos contractuales acordados no debería ser considerado una "negativa injustificada" sujeta a sanción.

- (viii) Sin perjuicio de lo anterior, la regla de adquirencia doméstica se encuentra sustentada en las siguientes justificaciones: (a) reducción de riesgos de fraude y otras actividades ilícitas; (b) consistencia con la regulación nacional e internacional; y, (c) evita impactos negativos a Visa y sus clientes, incluidos los consumidores, quienes consideran que todas sus transacciones están respaldadas por la marca.
- (ix) Los presuntos impactos negativos alegados por los denunciante carecen de sustento, pues: (a) no existe una variación en los precios al consumidor por procesar operaciones a través del sistema *cross-border*; (b) no se generan mayores costos para los comercios extranjeros; y, (c) no es cierto que el esquema ofrecido por Ebanx y Dlocal permita el acceso de los consumidores al mercado internacional, dado que la mayoría de las tarjetas están habilitadas para compras internacionales.
30. En la misma fecha, Dlocal presentó sus alegatos a las Resoluciones 068 y 069-2023/DLC-INDECOPI, así como un informe económico sobre los posibles efectos anticompetitivos de la disposición de Visa sobre no procesar transacciones con comercios extranjeros. Entre otros argumentos, indicó que:
- (i) Mediante carta del 4 de abril de 2023, Niubiz informó que Visa había decidido no ofrecer el Programa EMLP y, en su lugar, estableció un "Periodo de Transición" de seis (6) meses para que los adquirentes y sus facilitadores se abstengan de procesar gradualmente solicitudes de autorización y compensación de comercios extranjeros.
- (ii) Visa no ha proporcionado justificaciones de índole técnica, legal, económica o comercial para esta decisión. Según Dlocal:
- El hecho de que los consumidores pueden realizar transacciones internacionales con comercios extranjeros utilizando tarjetas Visa no impide que enfrenten cobros adicionales.
 - Muchos comercios que realizan sus transacciones bajo el sistema *cross-border* muestran los precios de sus productos o servicios en soles, pero luego incluyen un *disclaimer* indicando que el cobro se realizará en dólares, aplicando el tipo de cambio definido por el banco.



- Visa no ha explicado cómo la restricción de transacciones de comercios extranjeros garantizaría el cumplimiento de las normas y regulaciones.
- Los facilitadores de pagos, como Dlocal, cuentan con sistemas de monitoreo y seguridad para mitigar riesgos potenciales en las transacciones con tarjetas de pago. Además, cuentan con procedimientos rigurosos para la afiliación de comercios.

Asimismo, proporcionó las decisiones emitidas por las agencias de competencia de República Dominicana, Chile, Colombia y Argentina con el objetivo de evidenciar cómo se ha desarrollado en estos países la intención de Visa de implementar el Programa EMLP y/u otra conducta que busque restringir la afiliación de comercios extranjeros¹⁹.

- Mediante Razón de Dirección 029-2023/DLC-INDECOPI del 19 de octubre de 2023, se incorporó a los Expedientes Acumulados ciertos documentos del Expediente 001-2023/CLC-MC²⁰.
- Mediante Cartas 1337, 1338 y 1339-2023/DLC-INDECOPI del 26 de octubre de 2023, la Dirección informó a las partes del procedimiento acerca del inicio del periodo de prueba.
- Mediante Razón de Dirección 033-2023/DLC-INDECOPI del 14 de diciembre de 2023, se incorporó a los Expedientes Acumulados ciertos documentos del Expediente 012-2021/CLC-EM²¹.
- Con el objetivo de reunir mayores elementos de juicio sobre las conductas denunciadas, la Dirección realizó los siguientes requerimientos:

Carta de requerimiento	Agente	Fecha de respuesta
Carta 1531-2023/DLC-INDECOPI del 6 de diciembre de 2023	Dlocal	21 de diciembre de 2023

¹⁹ Dlocal presentó las siguientes decisiones: (i) Resolución DE-004-2023 del 5 de abril de 2023, emitida por la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de República Dominicana; (ii) Resolución del 9 de mayo de 2022, emitida por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile; (iii) Resolución 48720 del 27 de julio de 2022, emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia; y, (iv) Sentencia 12613/2023, emitida por el Juzgado Civil y Comercial Federal del Poder Judicial de la Nación de Argentina.

²⁰ Entre otros, se incorporaron los siguientes documentos del Expediente 001-2023/CLC-MC, en el cual se tramitó la solicitud de medida cautelar presentada por Ebanx:

- El escrito de Ebanx del 4 de agosto de 2023, en respuesta a la Carta 958-2023/DLC-INDECOPI.
- La Resolución 0087-2023/SDC-INDECOPI, mediante la cual la Sala revocó en parte la Resolución 057-2022/CLC-INDECOPI, emitida por la Comisión el 5 de setiembre de 2022, que declaró infundada la solicitud de medida cautelar formulada por Dlocal.
- La Resolución 081-2023/CLC-INDECOPI del 7 de setiembre de 2023, mediante la cual la Comisión declaró fundada la solicitud de medida cautelar formulada por Ebanx el 3 de julio de 2023.

²¹ Entre otros, se incorporaron los siguientes documentos del Expediente 012-2021/CLC-EM:

- El escrito de Visa del 21 de enero de 2022, en respuesta a la Carta 028-2022/DLC-INDECOPI.
- Los escritos de Niubiz del 15 de febrero y 5 de mayo de 2022, en respuesta a las Cartas 088 y 382-2022/DLC-INDECOPI, respectivamente.
- El escrito de Izipay del 8 de julio de 2022, en respuesta a la Carta 686-2022/DLC-INDECOPI.



Carta de requerimiento	Agente	Fecha de respuesta
Carta 1532-2023/DLC-INDECOPI del 6 de diciembre de 2023	Ebanx	3 de enero de 2024
Carta 1580-2023/DLC-INDECOPI del 14 de diciembre de 2023	Visa	17 de enero de 2024
Carta 1578-2023/DLC-INDECOPI del 14 de diciembre 2023	Izipay	15 de enero de 2024 22 de enero de 2024
Carta 1579-2023/DLC-INDECOPI del 14 de diciembre 2023	Niubiz	16 de enero de 2024 26 de enero de 2024
Carta 224-2024/DLC-INDECOPI del 12 de febrero de 2024	Ebanx	28 de febrero de 2024 12 de marzo de 2024
Carta 225-2024/DLC-INDECOPI del 12 de febrero de 2024	Izipay	21 de febrero de 2024
Carta 226-2024/DLC-INDECOPI del 12 de febrero de 2024	Niubiz	21 de febrero de 2024 24 de mayo de 2024
Carta 223-2024/DLC-INDECOPI del 14 de febrero de 2024	Dlocal	28 de febrero de 2024 29 de febrero de 2024
Carta 339-2024/DLC-INDECOPI del 6 de marzo de 2024	Niubiz	1 de abril de 2024

35. Asimismo, con la finalidad de conocer la relación que mantienen los agentes como Dlocal y Ebanx con los comercios extranjeros respecto al servicio de aceptación de pagos, la Dirección convocó a entrevistas a Uber, Tiendamia y Netflix mediante Cartas 205, 276 y 360-2024/DLC-INDECOPI del 6, 19 de febrero y 5 de marzo de 2024, respectivamente²². Además, mediante correo electrónico del 26 de marzo de 2024²³, se coordinó una entrevista con Hotmart. Estas reuniones se llevaron a cabo entre el 15 de febrero y 8 de abril de 2024.

Adicionalmente, mediante Carta 375-2024/DLC-INDECOPI del 7 de marzo de 2023, la Dirección formuló un requerimiento de información a Netflix. Dicho requerimiento fue atendido a través del escrito del 18 de marzo de 2023.

36. Mediante Oficio 031-2024/DLC-INDECOPI del 3 de abril de 2024, la Dirección solicitó al Banco Central de Reserva del Perú (en adelante, BCRP) información vinculada con el número total de tarjetas de pago en Perú y de transacciones realizadas en comercio electrónico. El BCRP atendió dicho requerimiento el 11 y 15 de abril de 2024.
37. Mediante Cartas 689, 690, 688-2024/DLC-INDECOPI del 19 de abril, 22 y 24 de abril de 2024, respectivamente, se comunicó a las partes del procedimiento que el periodo de prueba concluiría el 20 de mayo de 2024. Asimismo, se les indicó que, de considerarlo pertinente, podrían presentar únicamente documentos como pruebas adicionales dentro de un plazo máximo de diez (10) días hábiles.
38. El 30 de abril de 2024, Dlocal presentó la decisión del Tribunal de Competencia de Sudáfrica (*Competition Tribunal of South Africa*), que otorgó una medida cautelar a *Depansum Proprietary Limited t/a d/Local* ("Dlocal Sudáfrica") contra

²² Cabe precisar que la Dirección también convocó a una entrevista a Cabify mediante la Carta 361-2024/DLC-INDECOPI del 5 de marzo de 2024. No obstante, en la reunión realizada el 8 de marzo de 2024, dicho comercio declaró que recauda sus transacciones en Perú a través de su empresa constituida en el país y no en el extranjero.

²³ Dicho correo, así como los enviados a los siguientes comercios: Spotify, Amazon, InDrive, Garena y HBO, fueron incorporados a los Expedientes Acumulados mediante Razón de Dirección 005-2024/DLC-INDECOPI. Cabe señalar que, con excepción de Hotmart, la Dirección no logró concretar una reunión con los comercios mencionados.

Visa y otros agentes económicos por la realización de conductas similares a las suscitadas en Perú. Según Dlocal, esta decisión demostraría que, a pesar de tener una legislación distinta, la conducta ejercida por Visa vulnera los derechos a la libre competencia.

39. En la misma fecha, Ebanx solicitó a la Dirección que formulara un requerimiento de información a los comercios extranjeros a fin de consultarles si consideraban que el servicio brindado por los facilitadores de pagos locales, en relación con la aceptación de pagos, representaba una alternativa al sistema *cross-border*.
40. En atención a la solicitud de Ebanx, mediante Cartas 796, 797 y 798/DLC-INDECOPI del 3 de mayo de 2024, la Dirección formuló requerimientos de información a Hotmart, Tiendamia y Uber²⁴. Dichos requerimientos fueron atendidos por Hotmart y Uber el 10 y 22 de mayo de 2024²⁵, respectivamente.
41. El 6 de mayo de 2024, Visa presentó cinco (5) informes legales emitidos por firmas de abogados extranjeros sobre la regulación aplicable a los adquirentes y los facilitadores de pagos en Estados Unidos, el Espacio Económico Europeo, Brasil, Argentina y Perú. Asimismo, adjuntó un (1) informe que analiza las justificaciones que sustentarían la regla de Visa sobre la adquirencia doméstica.
42. El 16 de mayo de 2024, Ebanx solicitó a la Comisión convocar a una audiencia de Informe Oral, considerando la complejidad del mercado bajo análisis y las conductas anticompetitivas denunciadas contra Visa.
43. Mediante Razón de Dirección 005-2024/DLC-INDECOPI del 17 de mayo de 2024, se incorporó a los Expedientes Acumulados, entre otros documentos, las Reglas Visa del 16 de octubre de 2021.
44. Mediante Cartas 868, 869, 870-2024/DLC-INDECOPI del 21 y 23 de mayo de 2024, la Dirección comunicó a las partes del procedimiento que el periodo de prueba había finalizado el 20 de mayo de 2024.
45. El 28 de junio de 2024, Ebanx presentó un escrito complementario para que la Dirección lo considerara en la emisión de su informe técnico. Sin embargo, al haber sido presentado fuera del plazo del periodo de prueba, la Dirección no pudo tomarlo en cuenta en su pronunciamiento, aunque informó que este sería puesto a disposición de la Comisión²⁶.
46. El 2 de julio de 2024, la Dirección emitió el Informe Técnico, recomendando a la Comisión declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Visa por los siguientes argumentos:

²⁴ Cabe precisar que, de manera previa a la solicitud de Ebanx, Netflix ya había respondido la consulta planteada mediante escrito del 18 de marzo de 2024.

²⁵ En el caso de Hotmart, esta empresa atendió el requerimiento mediante correo electrónico del 10 de mayo de 2024, el cual fue incorporado a los Expedientes Acumulados mediante Razón de Dirección 005-2024/DLC-INDECOPI.

²⁶ Se informó de dicha decisión a través de la Notificación 209-2024/DLC-INDECOPI del 10 de julio de 2024.

- (i) Visa y los denunciantes no mantienen una relación de competencia "entre plataformas", dado que estos últimos no operan como una plataforma de dos lados, al no cumplir los criterios recogidos de la literatura especializada para ser considerados como tal.
- (ii) Tampoco existe una relación de competencia indirecta, pues Visa no ejerce un control decisivo y continuo sobre el modelo de negocio de los adquirentes o los facilitadores de pagos internacionales. Asimismo, no se cumplen de manera concurrente los criterios de control establecidos por la Comisión Europea, según lo señalado por la Sala en la Resolución 048-2022.

Sin perjuicio de ello, la Dirección decidió realizar una abogacía de la competencia y concluyó que, tras analizar las justificaciones de Visa respecto a la existencia de la regla de adquirencia doméstica, dicha regla genera efectos en el mercado que puede impactar negativamente a los facilitadores de pagos locales, a los consumidores y a los comercios extranjeros que desean ofrecer bienes y servicios en el Perú.

Además, la Dirección concluyó que no se han presentado fundamentos sólidos que justifiquen el mantenimiento de esta regla, toda vez que los riesgos asociados –como el fraude, el incumplimiento regulatorio y otros señalados por Visa– pueden ser gestionados mediante los mecanismos de control establecidos en sus propias reglas y guías, así como a través de cláusulas contractuales.

En ese sentido, la Dirección recomendó a la Comisión que, en calidad de abogacía de la competencia, realizara las siguientes acciones:

- (i) Recomendar a Visa, revisar la regla de adquirencia doméstica y evaluar la posibilidad de permitir que los facilitadores de pagos locales procesen transacciones con comercios extranjeros, considerando que estos cumplen con protocolos de seguridad y monitoreo, lo que mejoraría la eficiencia y competitividad del sistema de pagos.

Asimismo, recomendar a Visa que refuerce la vigilancia de su red mediante la aplicación de sus programas de supervisión de controversias y fraude, y exigiendo el cumplimiento de sus reglas para prevenir fraudes y el incumplimiento regulatorio en las transacciones de los facilitadores locales.

Finalmente, recomendar a Visa que revise y coordine con los adquirentes y facilitadores de pagos la mejora de protocolos y sistemas de monitoreo de riesgos, especialmente en transacciones con comercios extranjeros, compartiendo información relevante para fortalecer los controles.

- (ii) Recomendar a los adquirentes y facilitadores de pagos locales monitorear el cumplimiento de las reglas de Visa en la contratación y gestión de comercios, asegurando la adecuada entrega de la información de la transacción y fortaleciendo el control de riesgos.
- (iii) Recomendar al Banco Central de Reserva del Perú evaluar la pertinencia de establecer medidas reglamentarias que permitan a los facilitadores locales

procesar transacciones con comercios extranjeros, asegurando una gestión adecuada de los riesgos de fraude e incumplimiento regulatorio en este tipo de operaciones.

47. El 26 de agosto de 2024, las partes del procedimiento presentaron alegatos al Informe Técnico. Cabe precisar que Ebanx y Visa solicitaron a la Comisión convocar a una audiencia de Informe Oral.

En sus alegatos, tanto Ebanx como Dlocal rechazaron el análisis de relación de competencia realizado por la Dirección en el Informe Técnico. En cuanto a la abogacía de competencia, Visa consideró razonable la recomendación de la Dirección de revisar sus reglas y otros protocolos asociados a la seguridad de su red. No obstante, sostuvo que algunos aspectos eran incorrectos, en particular, la supuesta falta de justificación sobre la imposición de la regla de adquirencia doméstica.

48. El 4 de octubre de 2024, se citó a las partes del procedimiento a una audiencia de Informe Oral, la cual se llevó a cabo el 18 de octubre de 2024²⁷.
49. En atención al requerimiento formulado por la Comisión durante la audiencia de Informe Oral, entre el 18 y 28 de octubre de 2024, Ebanx, Visa y Dlocal, proporcionaron una copia de las presentaciones utilizadas durante la audiencia. Adicionalmente, Visa realizó precisiones respecto a las consultas formuladas por los Comisionados.
50. Mediante Cartas 1441, 1442, 1443-2024/DLC-INDECOPI del 21 de octubre de 2024, la Dirección informó a las partes del procedimiento que podían presentar sus alegatos finales en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la realización de la audiencia de Informe Oral. Así, el 4 de noviembre de 2024, las partes del procedimiento presentaron sus alegatos finales.
51. Con el objetivo de esclarecer los hechos denunciados, la Comisión ordenó la actuación de medios probatorios adicionales. En consecuencia, conforme al artículo 38.2 del TUO de la LRCA²⁸, dispuso que las partes del procedimiento podían presentar sus propios medios probatorios, abriéndose así una fase probatoria de treinta (30) días hábiles. En particular, formuló los siguientes requerimientos:

Carta de requerimiento	Agente	Fecha de respuesta
Carta 1552-2024/DLC-INDECOPI del 28 de noviembre de 2024	Visa	7 de enero de 2025

²⁷ Cabe precisar que inicialmente, mediante Cartas 1203, 1204 y 1205-2024/DLC-INDECOPI del 3 y 4 de setiembre de 2024, se convocó la audiencia virtual para 4 de octubre de 2024. No obstante, esta fue reprogramada el mismo día a través de las Cartas 1378, 1379, 1380-2024/DLC-INDECOPI.

²⁸ TUO de la LRCA

Artículo 38.- Preclusión en la presentación de pruebas y alegatos finales

38.1. Excepcionalmente, la Comisión dispondrá la actuación de medios probatorios adicionales si, a su juicio, resultan pertinentes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

38.2. Si la Comisión ordena la actuación de medios probatorios adicionales, las partes tendrán derecho a presentar los suyos, abriéndose una fase probatoria de treinta (30) días hábiles, lo que será notificado a todas las partes del procedimiento.



Carta de requerimiento	Agente	Fecha de respuesta
Carta 1553-2024/DLC-INDECOPI del 28 de noviembre de 2024	Dlocal	11 de diciembre de 2024 6 de enero de 2025
Carta 1555-2024/DLC-INDECOPI del 28 de noviembre de 2024	PayU	16 de diciembre de 2024 14 de enero de 2025
Carta 1556-2024/DLC-INDECOPI del 2 de diciembre de 2024	Izipay	16 de diciembre de 2024
Carta 1553-2024/DLC-INDECOPI del 2 de diciembre de 2024	Ebanx	16 de diciembre de 2024 17 de enero de 2025
Carta 1557-2024/DLC-INDECOPI del 3 de diciembre de 2024	Niubiz	10 de enero de 2025
Carta 1707-2024/DLC-INDECOPI del 27 de diciembre de 2024	Izipay	15 de enero de 2025

52. Mediante Razón de Dirección 015-2024/DLC-INDECOPI del 27 de diciembre de 2024, se incorporó a los Expedientes Acumulados, entre otros documentos, el Oficio 54199-2024-SBS emitido por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante, SBS), derivado del Expediente 007-2022/CLC²⁹.
53. El 21 de enero de 2025, Visa presentó una sentencia emitida por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo del Poder Judicial de República Dominicana, mediante la cual se revoca el mandato cautelar otorgado a Dlocal en dicho país debido a las conductas denunciadas contra Visa.
54. Entre el 28 y 30 de enero de 2025, se citó a las partes del procedimiento a una segunda audiencia de Informe Oral. Dicha audiencia se llevó a cabo el 17 de febrero de 2025, donde hicieron uso de la palabra únicamente Ebanx y Visa.
55. Mediante Cartas 325, 326, 327-2025/DLC-INDECOPI del 18 de febrero de 2025, la Dirección informó a las partes del procedimiento que podían presentar sus alegatos finales en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la realización de la segunda audiencia de Informe Oral.
56. En atención al requerimiento formulado por la Comisión durante la segunda audiencia de Informe Oral, el 20 y 24 de febrero de 2025, Ebanx y Visa, respectivamente, proporcionaron una copia de las presentaciones utilizadas durante la audiencia.
57. Entre el 2 y 3 de marzo de 2025, las partes del procedimiento presentaron sus alegatos finales. En dichos alegatos:
- Ebanx reiteró su posición sobre la relación de competencia que mantiene con Visa por las transacciones internacionales, apoyado en las declaraciones brindadas por comercios extranjeros entrevistados por la Dirección durante el procedimiento, evidenciando que el sistema utilizado por Ebanx puede sustituir el modelo *cross-border* de Visa, lo que genera una afectación en los ingresos internacionales de esta última.

²⁹ En dicho expediente, se tramita a la fecha un procedimiento administrativo sancionador contra Visa International Perú S.R.L., como resultado de la denuncia interpuesta por PayU Perú S.A.C. por hechos similares a los denunciados en el presente procedimiento.

- (ii) Dlocal reiteró que es un competidor indirecto de Visa, ya que ofrece una alternativa de procesamiento de pagos que puede sustituir al *cross-border* de Visa. Además, aunque Visa ha argumentado reiteradamente que su principal preocupación es la seguridad de las transacciones de comercios extranjeros, ya que estas conllevan mayores riesgos de fraude y de incumplimiento regulatorio, esta empresa no ha presentado pruebas fácticas o técnicas que respalden esta justificación.
- (iii) Por último, Visa indicó que el modelo utilizado por Dlocal y Ebanx no puede remplazar a la red de Visa, ya que las transacciones "localizadas" de los comercios extranjeros siguen siendo procesadas en su red y presentadas a los tarjetahabientes como transacciones Visa. De esta forma, el consumidor no percibe el servicio de los denunciantes como una alternativa a Visa. Esto se confirma al observar el proceso de pago de un servicio o producto de un comercio extranjero, donde aparecen la marca Visa y otros medios de pago.

En este contexto, el esquema desarrollado por los denunciantes no compite con Visa, sino con los adquirentes y facilitadores internacionales que dejarían de afiliar a los comercios extranjeros localizados por Ebanx y/o Dlocal. En todos los casos, Visa sigue siendo la administradora de la red y todas las transacciones pertenecen a Visa.

Por otro lado, Visa señaló que no se ve afectada por las transacciones procesadas por los denunciantes en términos de competencia, sino por el reporte inadecuado de estas, lo que conlleva el pago de un precio incorrecto según el tipo de transacción. La afiliación de comercios extranjeros como domésticos permite que los adquirentes eviten pagar la tarifa establecida por Visa para transacciones internacionales, afectando así su política de precios diferenciados. En su opinión, los denunciantes buscan beneficiarse de la marca Visa sin pagar la retribución establecida, lo que genera un problema de *free riding*, al aprovechar la confianza y calidad de servicio de Visa sin contribuir a su mantenimiento.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

58. La presente decisión tiene por objeto:

- Determinar si Visa incurrió en prácticas anticompetitivas de abuso de posición de dominio, consistentes en la implementación del Programa EMLP, que impediría o dificultaría el acceso o la permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado de servicios de aceptación de pagos demandado por comercios extranjeros que ofrecen productos o servicios en el Perú, por razones diferentes a una mayor eficiencia económica; y, la negativa injustificada a afiliar y procesar transacciones en el Perú realizadas por los facilitadores de pagos, conductas que se encuentran tipificadas en los literales h) y a) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA.



- De comprobarse dichas infracciones, imponer las sanciones y dictar las medidas correctivas que correspondan.

III. MARCO TEÓRICO

3.1. Libre contratación y libre competencia

59. El numeral 14 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público³⁰. Asimismo, el artículo 62 de la Constitución Política del Perú establece que la libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato³¹.
60. De acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, el derecho a la libre contratación puede ser definido como un acuerdo o convención de voluntades para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial³². Asimismo, el Tribunal ha determinado que el contenido mínimo o esencial del derecho a la libre contratación está constituido por las siguientes garantías³³:
- (i) Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al agente económico con el cual celebrarlo.
 - (ii) Autodeterminación para decidir, de común acuerdo (entiéndase por común consentimiento), la materia objeto de regulación contractual.
61. No obstante, como ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosos pronunciamientos³⁴, las libertades contractuales están sujetas a determinados límites o deben ejercerse en armonía con otros principios que rigen nuestro sistema económico, como el principio de libre competencia, también reconocido por nuestra Constitución³⁵. Este principio ha sido desarrollado a nivel legislativo

³⁰ Constitución Política del Perú
Artículo 2.- Derechos fundamentales de las personas.
Toda persona tiene derecho:
14. A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público.

³¹ Constitución Política del Perú
Artículo 62.- Libertad de contratar.
La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley (...).

³² Sentencia del Tribunal Constitucional del 5 de diciembre de 2006, correspondiente al Expediente 1963-206-PA/TC.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de mayo de 2018, correspondiente al Expediente 03455-2014-PA/TC.

³⁴ Revisar, por ejemplo, la Sentencia recaída en el expediente 2736-2004-AA del 16 de diciembre de 2005, fundamento 11; Sentencia recaída en el expediente 00010-2014-PI/TC del 29 de enero de 2016, fundamento 6 del voto singular del magistrado Espinosa Saldaña; y, Sentencia recaída en el Expediente 03866-2006-AA/TC del 12 de noviembre de 2007, fundamento 17.

³⁵ Constitución Política del Perú
Artículo 61.- Libre competencia



por el TUO de la LRCA y la Ley 31112, Ley que establece el Control Previo de Operaciones de Concentración Empresarial. En ese sentido, la libertad de contratación debe ejercerse en armonía con la libre competencia.

62. Debe indicarse que si bien la libertad de contratar es un mecanismo que facilita el correcto funcionamiento del mercado, ya que permite que los bienes se trasladen de usos menos valiosos a otros más valiosos, las normas de libre competencia, entre ellas la que prohíbe la negativa injustificada de trato, sirven como mecanismo para evitar que se generen fallas de mercado derivadas del poder monopólico de algunas empresas. Es decir, tanto la prohibición de negativas injustificadas de trato como la libertad de contratar constituyen medios para alcanzar una eficiente asignación de recursos³⁶.
63. En consecuencia, el derecho a la libre contratación no es absoluto o irrestricto, sino que debe ser ejercido de forma que no contravenga normas de orden público, como aquellas que protegen la libre competencia.

3.2. Abuso de posición de dominio

64. El artículo 10.1 del TUO de la LRCA establece que el abuso de posición de dominio se produce cuando un agente económico que goza de posición de dominio en el mercado relevante restringe de manera indebida la competencia, obteniendo beneficios y causando perjuicios a competidores reales o potenciales, directos o indirectos. En la misma línea, los artículos 10.2 y 10.5 reiteran la necesidad de que se produzca un efecto excluyente para que se configure un abuso de posición de dominio, no siendo suficiente el simple ejercicio de dicha posición sin afectar a competidores reales o potenciales³⁷.
65. La necesidad de probar el efecto excluyente de las prácticas de abuso de posición de dominio exige distinguir aquellas conductas que buscan mantener la participación de mercado mediante la exclusión o impedimento de ingreso al mercado de competidores reales o potenciales ("conductas excluyentes"), de aquellas que simplemente son el producto del ejercicio del poder de mercado ("conductas explotativas"). Las primeras se encuentran bajo el ámbito de aplicación de la ley, mientras que en el segundo tipo de prácticas se encuentran aquellas relacionadas con mecanismos de maximización de beneficios de los

El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

³⁶ QUINTANA, Eduardo. *Prohibición de negativas injustificadas de trato: ¿equilibrando la libertad de contratar y la libre competencia?* Ius Et Veritas 25. Lima-Perú. 2002 p. 381.

³⁷ TUO de la LRCA

Artículo 10.- El abuso de la posición de dominio

10.1. Se considera que existe abuso cuando un agente económico que ostenta posición dominante en el mercado relevante utiliza esta posición para restringir de manera indebida la competencia, obteniendo beneficios y perjudicando a competidores reales o potenciales, directos o indirectos, que no hubiera sido posible de no ostentar dicha posición.

10.2. El abuso de la posición de dominio en el mercado podrá consistir en conductas de efecto excluyente tales como (...)

10.5. No constituye abuso de posición de dominio el simple ejercicio de dicha posición sin afectar a competidores reales o potenciales.

agentes económicos³⁸, por ejemplo, a través de los denominados precios "excesivos", pero que no inciden directamente sobre el proceso competitivo³⁹.

66. Considerando lo anterior, los requisitos para que se configure un abuso de posición de dominio son los siguientes:
- (i) Que el supuesto infractor goce de posición de dominio.
 - (ii) Que el supuesto infractor haya cometido una conducta dirigida a restringir indebidamente la competencia.
 - (iii) Que la conducta del supuesto infractor haya producido un efecto exclusorio neto, obteniendo beneficios y causando perjuicios a sus competidores reales o potenciales, directos o indirectos, por razones distintas a la mayor eficiencia económica.
67. Con relación al **primer requisito**, para que se configure un abuso de posición de dominio, el supuesto infractor debe ostentar posición de dominio en el mercado relevante, es decir, debe tener la capacidad de afectar o distorsionar unilateralmente y en forma sustancial las condiciones de oferta o demanda en dicho mercado. Esta capacidad puede ser consecuencia de factores como una importante participación de mercado, un alto nivel de concentración, la existencia de barreras de entrada y la ausencia de competencia potencial. Si un agente no contara con posición de dominio, no podría analizarse si su conducta constituye un ejercicio abusivo de tal posición. El cumplimiento de este requisito no puede evaluarse en abstracto, sino que debe analizarse en relación con un mercado específico. En ese sentido, para determinar la existencia de posición de dominio, es necesario definir previamente el mercado relevante en el que el presunto infractor gozaría de dicha posición.
68. En lo que se refiere al **segundo requisito**, corresponde a la autoridad verificar la existencia de la conducta supuestamente abusiva. Estas restricciones indebidas a la competencia son aquellas conductas que, conforme a lo señalado en el literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA, "impidan o dificulten el acceso o permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado por razones diferentes a una mayor eficiencia económica".

Al respecto, el artículo 10.2 del TUO de la LRCA desarrolla ejemplos típicos de abuso de posición de dominio, como la negativa injustificada de trato (literal a), la discriminación indebida (literal b), las cláusulas de atadura (literal c) y el abuso de procesos legales (literal f). Sin embargo, este artículo también permite analizar otras conductas que no son señaladas expresamente pero que también tienen el

³⁸ FERNÁNDEZ-BACA, Jorge. *Organización Industrial*. Universidad del Pacífico, 2006, BUP-CENDI. Lima, p. 69.

³⁹ A nivel jurisprudencial, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia ha establecido que la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas no contempla las prácticas explotativas (por ejemplo, los precios excesivos o abusivos) como parte de las conductas de abuso de posición de dominio, limitándose a sancionar aquellas que generen efectos exclusorios. Ello, toda vez que el artículo 10.5 de la norma en mención establece que «no constituye abuso de posición de dominio el simple ejercicio de dicha posición sin afectar a competidores reales o potenciales», siendo que las prácticas explotativas no afectan el proceso competitivo. Ver Resolución 708-2011/SC1-INDECOPI del 16 de marzo de 2011.

objetivo de impedir o dificultar el acceso o permanencia de competidores por razones diferentes a una mayor eficiencia económica (literal h).

Cabe señalar que el análisis del efecto restrictivo, las posibles justificaciones comerciales o de eficiencia que pueda sustentar la empresa y el balance a cargo de la autoridad corresponden a la última etapa del análisis. Por ello, en esta etapa corresponde a la autoridad únicamente acreditar la existencia de la conducta cuestionada.

69. El **tercer y último requisito** exige que la conducta del presunto infractor le permita obtener beneficios y causar perjuicios a sus competidores reales o potenciales, directos o indirectos (efecto exclusorio), por razones distintas a la mayor eficiencia económica. Es decir, debe producirse un efecto anticompetitivo neto.

El TUO de la LRCA exige la obtención de beneficios como explicación de la comisión de la conducta infractora, evitando perseguir aquellas conductas que no están en capacidad de reportarle beneficios al presunto infractor (conductas arbitrarias o irracionales). En esencia, estos beneficios derivan de que la presunta conducta abusiva restringió o pudo restringir la competencia a favor del presunto infractor (o de alguna de sus empresas vinculadas), en perjuicio de sus competidores reales o potenciales, directos o indirectos⁴⁰ (es decir, que produjo un "efecto exclusorio").

En otras palabras, para determinar la existencia de un efecto restrictivo, debe acreditarse que la conducta investigada produjo o pudo producir: (i) el efecto de otorgar, mantener o incrementar el poder de mercado del presunto infractor o de alguna de sus empresas vinculadas (beneficio anticompetitivo) y, a la vez, (ii) el efecto de provocar la salida, dificultar la permanencia o restringir la entrada de uno o más competidores reales o potenciales, directos o indirectos, del presunto infractor (perjuicio anticompetitivo).

70. En la calificación de este requisito, debe verificarse una relación de competencia (real o potencial, directa o indirecta) entre el presunto infractor y los presuntos afectados; además de la capacidad de la conducta investigada para afectar el funcionamiento eficiente del proceso competitivo y el bienestar de los consumidores.
71. Ahora bien, incluso cuando la conducta cuestionada pueda generar un perjuicio a los competidores del agente dominante, esta será ilegal únicamente en ausencia de eficiencias procompetitivas o cuando tales eficiencias no estén en capacidad de superar o contrarrestar los efectos restrictivos observados. Corresponde al presunto infractor acreditar las eficiencias procompetitivas derivadas de su conducta. Si el presunto infractor demuestra que la conducta investigada se basa en una justificación comercial o de eficiencia válida y que, por lo tanto, responde a una mayor eficiencia económica, no se configurará un abuso de posición de dominio. Una justificación comercial es válida si se relaciona directa o indirectamente con la mejora del bienestar de los consumidores. Si el presunto infractor demostrase la introducción de eficiencias, estas deberán ser contrastadas con los efectos restrictivos de la conducta observados.

⁴⁰ Al respecto, véase la Resolución 048-2013/CLC-INDECOPI del 27 de diciembre de 2013, considerando 65.



72. Este balance de efectos es coherente con el artículo 10.4 del TUO de la LRCA⁴¹, que establece que los casos de abuso de posición de dominio deben ser analizados a la luz de la "prohibición relativa". La prohibición relativa exige, conforme al artículo 9 de la referida norma⁴², que, para configurarse la infracción, la autoridad debe probar la existencia de la conducta y que esta tiene, o podría tener, efectos negativos para la competencia y el bienestar de los consumidores.

Como se ha señalado, si los efectos restrictivos sobre la competencia derivados de la conducta analizada son superiores a los posibles beneficios que podría generar, esta constituirá un abuso de posición de dominio.

73. Cabe resaltar que, para que se configure un abuso de posición de dominio, es necesario que estos tres requisitos se presenten de manera **concurrente**. En tal sentido, bastará que no se acredite alguno de estos requisitos para que la conducta investigada no pueda constituir un abuso de posición de dominio.

3.3. Conductas que impiden o dificultan el acceso o permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado por razones diferentes a una mayor eficiencia económica

74. El literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA establece que constituyen prácticas de abuso de posición de dominio todas aquellas conductas que impidan o dificulten el acceso o permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado por razones diferentes a una mayor eficiencia económica.

75. Tal como ha sido prevista, la cláusula general del TUO de la LRCA corresponde a una tipificación general de todas las conductas anticompetitivas que podrían ser manifestaciones del ejercicio abusivo de la posición de dominio de una empresa. Por ello, las formas de abuso no se agotan con las modalidades expresamente recogidas a modo de ejemplo en los literales a) a g) del artículo 10.2. del TUO de la LRCA, sino que también constituyen actos de abuso de posición de dominio todas aquellas otras conductas que estén dirigidas a impedir o dificultar el acceso o permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado por razones diferentes a una mayor eficiencia económica.

76. Estas conductas, que al ser realizadas por un agente dominante están en capacidad de producir efectos anticompetitivos significativos en el mercado relevante, resultan sancionables directamente en virtud de la cláusula general recogida en el literal h) del artículo 10.2. del TUO de la LRCA⁴³.

⁴¹ TUO de la LRCA

Artículo 10.- Del abuso de la posición de dominio.

10.4. Las conductas de abuso de posición de dominio constituyen prohibiciones relativas.

⁴² TUO de la LRCA

Artículo 9.- Prohibición relativa.

En los casos de prohibición relativa, para verificar la existencia de la infracción administrativa, la autoridad de competencia deberá probar la existencia de la conducta y que ésta tiene, o podría tener, efectos negativos para la competencia y el bienestar de los consumidores.

⁴³ La Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1034 indica que "al describir las características esenciales de la infracción, la tipificación de las conductas prohibidas como abuso de posición de dominio -incluyendo la cláusula general del literal h) del numeral 10.2 del artículo 10- se ajusta a las exigencias del principio de tipicidad establecido



77. Al respecto, debe considerarse que, en un mercado caracterizado por encontrarse dominado por un único agente, sea en la comercialización o prestación de un determinado bien o servicio, dicha empresa buscará determinar sus precios u otras condiciones relevantes según el mayor beneficio económico que le reporten en ausencia de presiones competitivas. De esta manera, el ingreso de nuevos competidores al mercado podría representar una "amenaza" a la situación privilegiada que ostenta esta empresa, al obligarla a tomar en cuenta las presiones de sus competidores para determinar sus precios y otras variables de su oferta.

Esta situación, si bien podría incentivar a la empresa con posición de dominio a actuar competitivamente, también podría incentivarla a planificar, organizar y materializar una serie de actos dirigidos a "defender" o asegurar su dominio en el mercado y a bloquear el ingreso o permanencia de sus competidores mediante acciones que no se basan en su mayor eficiencia económica.

78. Así por ejemplo, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile, mediante Sentencia 26/2005, sancionó a Compañía Chilena de Tabacos S.A.– empresa que ostentó posición de dominio en el mercado de cigarrillos– por incurrir en la conducta de abuso de su posición, al obstaculizar la entrada de nuevos competidores, mediante el ejercicio de un conjunto de acciones⁴⁴ a través de sus canales de distribución (*Low Trade*), con el objetivo de entorpecer o impedir el ingreso de International Tobacco Marketing Limitada al mercado. Sobre ello, dicho colegiado enfatizó que dicha figura de abuso, conformada por un conjunto de acciones, se presenta cuando una empresa establecida en el mercado que "teme" por el ingreso de un nuevo competidor, incurre en gastos (dejar de vender sus propios productos) y otros actos específicos destinados a evitar que su competidor materialice su ingreso al mercado, generándole estos obstáculos para lograr su objetivo⁴⁵.
79. Por otro lado, la cláusula general refiere a formas de abuso de posición de dominio distintas o más complejas que los ejemplos enunciativos recogidos por el TUO de la LRCA. Al respecto, la ilegalidad debe evaluarse con base en elementos de juicio objetivos que permitan determinar que las acciones cuestionadas constituyen un comportamiento estratégico destinado a impedir u obstaculizar injustificadamente el desenvolvimiento regular del competidor en el mercado o entorpecer su actividad económica. La rigurosidad en el análisis tiene por finalidad evitar que se inhiban prácticas que busquen un desempeño más eficiente de los agentes económicos y que sean parte del normal desenvolvimiento del proceso competitivo en el mercado.
80. Finalmente, debido a que toda forma de abuso de posición de dominio está sujeta a una prohibición relativa, la conducta restrictiva analizada debe carecer de justificación en eficiencia y, por el contrario, debe estar en capacidad de producir

en el numeral 4 del artículo 230 de la Ley 27444 y resulta conforme a las tendencias del moderno derecho administrativo sancionador".

⁴⁴ Las acciones desarrolladas por Compañía Chilena de Tabacos S.A. fueron las siguientes: (i) negativa de venta, (ii) amenaza de negativa, (iii) negativa efectiva de crédito, (iv) retiro de productos, (v) elementos de promoción, (vi) entrega de incentivos pecuniarios a condición de no exhibir ni vender productos de su competencia; y, (vii) celebración de contratos de exclusividad con los puntos de venta de su producto.

⁴⁵ Sentencia 26/2005 del 5 de agosto de 2005 emitida por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile.

un efecto exclusorio, al generar un daño efectivo o potencial sobre el competidor o competidores afectados, limitando su capacidad de ingresar o desarrollarse en el mercado, generando barreras o estrategias que limiten su entrada, dificulten su permanencia o provoquen su salida del mercado por razones distintas a la mayor eficiencia económica.

3.4. Negativa injustificada de trato

81. El literal a) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA identifica la negativa injustificada de trato como modalidad de abuso de posición de dominio, en tanto tengan por objeto o efecto restringir, impedir o falsear la libre competencia:

"Artículo 10.- El abuso de la posición de dominio. -

10.2. El abuso de la posición de dominio en el mercado podrá consistir en conductas de efecto exclusorio tales como:

a) Negarse injustificadamente a satisfacer demandas de compra o adquisición, o a aceptar ofertas de venta o prestación, de bienes o servicios."

82. Las negativas de trato pueden presentarse de diversas maneras. Así, pueden presentarse en escenarios donde la empresa dominante se niega a proveer a determinado comprador si este, paralelamente, realiza compras a su competidor. La negativa podría mantenerse hasta que el comprador deje de abastecerse del referido competidor, es decir, hasta que se abastezca de manera exclusiva de la empresa que realiza la conducta.
83. Además, las negativas de trato pueden tener lugar de manera explícita, mediante la manifestación expresa del agente dominante de su voluntad de no contratar o acceder a los requerimientos del agente afectado; pero también de manera implícita, mediante acciones materiales (p.e. rechazo a recibir propuestas) u omisiones (p.e. demoras en responder) que, de manera concluyente, permitan concluir dicha voluntad de no negociar o contratar con el afectado.
84. Las negativas de trato también pueden ocurrir cuando la empresa dominante que realiza la práctica tiene una empresa vinculada operando en un nivel inferior de la cadena de producción, distribución o comercialización. Así, la negativa se produce cuando la empresa se niega a proveer a determinado comprador, que es competidor de la empresa vinculada de aquella que realiza la conducta⁴⁶.
85. Como se puede apreciar, los tipos de negativa de trato tienen por efecto desplazar competidores del mercado, ya sea que se trate de competidores en el mismo nivel de la cadena en el que participa una de las empresas que implementan la conducta o en un nivel inferior de la cadena.

IV. ANÁLISIS DE LAS CONDUCTAS INVESTIGADAS

86. Conforme al marco teórico esbozado en la sección III de la presente resolución, para acreditar que Visa incurrió en un abuso de posición de dominio, deben cumplirse los siguientes requisitos de manera concurrente:

⁴⁶ Al respecto, véase la Resolución 081-2021/ST-CLC-INDECOPI del 30 de julio de 2021, considerandos 95 al 98.

- (i) Que el supuesto infractor goce de posición de dominio.
- (ii) Que el supuesto infractor haya cometido una conducta dirigida a restringir indebidamente la competencia.
- (iii) Que la conducta del supuesto infractor haya producido un efecto excluyente neto, obteniendo beneficios y causando perjuicios a sus competidores reales o potenciales, directos o indirectos, por razones distintas a la mayor eficiencia económica.

87. A continuación, se evaluará si, conforme a la imputación de cargos y la información que obra en los Expedientes Acumulados, estos requisitos se encuentran acreditados.

4.1. Análisis de la existencia de posición dominio

4.1.1. Identificación del mercado relevante

88. Como se ha señalado, para que se configure un abuso de posición de dominio, el supuesto infractor debe ostentar posición de dominio en el mercado relevante, es decir, debe tener la capacidad de afectar o distorsionar unilateralmente y en forma sustancial las condiciones de oferta o demanda en dicho mercado. Para determinar la existencia de posición de dominio, es necesario definir previamente el mercado relevante vinculado con las conductas denunciadas.

a. Los servicios de pagos con tarjetas en el Perú

89. Previo a la delimitación del mercado relevante y en consideración de las conductas denunciadas, resulta pertinente efectuar una breve descripción del funcionamiento del mercado de servicios de pagos con tarjetas en el Perú. Como ha sido explicado en documentos emitidos por esta Comisión⁴⁷, uno de los medios de pago con especial relevancia en las transacciones realizadas en el Perú, debido a que permiten que estas se realicen tanto de manera física como virtual, son las tarjetas de pago.

90. Para que un comercio pueda recibir pagos con tarjetas por la venta de sus bienes o servicios, debe contratar los servicios de aceptación de pagos de un agente afiliador, quien le proporcionará un punto de venta físico o virtual, donde el consumidor podrá realizar el pago utilizando su tarjeta. Esto implica una relación contractual entre el comercio y el agente afiliador, quien, a su vez, tiene que contratar con otros agentes para poder ofrecer sus servicios, como se explicará más adelante.

⁴⁷ Dichos documentos corresponden al "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas", publicado en agosto de 2021, y al "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros", publicado en agosto de 2022. Ambos documentos se encuentran disponibles en los siguientes enlaces: <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/2325783-estudio-de-mercado-de-los-servicios-de-tarjetas-de-pago> y <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/5476566-reporte-sobre-el-mercado-de-servicios-de-aceptacion-de-pagos-a-comercios-extranjeros>, respectivamente (Última consulta: 28 de marzo de 2025).



91. En efecto, dentro los servicios de pagos con tarjetas en el Perú interactúan diversos tipos de agentes⁴⁸, entre los cuales destacan:

- Los **comercios**, agentes que ofrecen bienes o servicios en el mercado (ya sea de manera física o virtual, y que pueden estar o no domiciliados en el Perú), y los **tarjetahabientes o consumidores**, que adquieren dichos bienes o servicios por medio de las tarjetas de pago.
- **Las licenciatarias o marcas de tarjetas**, agentes encargados de desarrollar y administrar una marca de tarjetas de pago o una red de pago, estableciendo reglas y proporcionando la infraestructura para el procesamiento de las transacciones⁴⁹. En el Perú operan marcas como Visa, Mastercard, American Express, Diners, entre otras. Cada una administra las reglas de los agentes que se interconectan a través de sus redes y funcionan como plataformas que interconectan a la emisión y la aceptación de tarjetas.
- Los **emisores**, agentes responsables de emitir tarjetas de pago a los tarjetahabientes, pudiendo estar asociados a una marca propia o a una marca internacional. Para ello, necesitan contratar con una licenciataria que les permita emitir tarjetas de su marca (Visa, Mastercard, entre otras). Usualmente, son instituciones financieras, como el Banco de Crédito del Perú, el Banco BBVA Perú, el Banco Internacional del Perú - Interbank, entre otros.
- **Los adquirentes**, agentes que se encargan de afiliar a los comercios para que, en sus transacciones, acepten tarjetas de pago de una o varias marcas. Estos agentes necesitan contratar con una licenciataria a fin de brindar el servicio de aceptación de pagos para su marca de tarjeta. En el Perú, empresas como Niubiz e Izipay son adquirentes que poseen la licencia de Visa y Mastercard para ofrecer servicios de aceptación de pagos con tarjetas de dichas marcas a los comercios.
- **Los facilitadores de pagos**⁵⁰, agentes que ofrecen soluciones multimarca a los comercios, al ofrecer el servicio de aceptación de pagos para diferentes marcas de tarjeta en el mercado. Para ello, contratan con los adquirentes la conexión a la red de las marcas con las que estos tienen licencia⁵¹. Asimismo, algunos facilitadores también ofrecen la aceptación de pagos a través de otros métodos de pagos, como las billeteras digitales.

92. Así, los distintos agentes del ecosistema de pagos con tarjeta interactúan bajo un modelo de cuatro partes, el cual estructura la relación entre el tarjetahabiente, el comercio, el emisor y el adquirente (quien, a su vez, puede o no contratar con un

⁴⁸ Para más información, revisar la sección II.1 del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros", págs. 13-15.

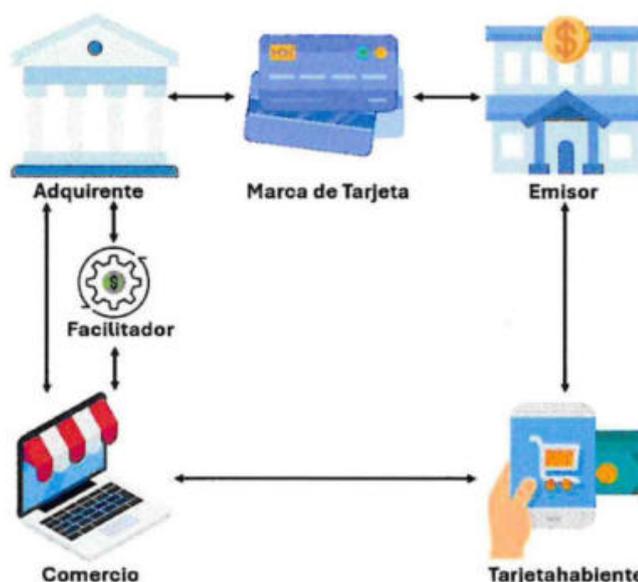
⁴⁹ Para más información, revisar la sección 5.2 del "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas", págs.71-76.

⁵⁰ De acuerdo también con la nomenclatura utilizada en el Anexo 1 de la Circular 0027-2022-BCRP, Reglamento de los Acuerdos de Pago con Tarjetas, emitida por el Banco Central de Reserva del Perú y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de noviembre de 2022.

⁵¹ Para más información, revisar el "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas", págs. 98-99.

facilitador de pagos). Este modelo opera sobre la infraestructura y las reglas establecidas por las licenciatarias, que actúan como eje del sistema al interconectar a los participantes y garantizar la interoperabilidad de las transacciones. El siguiente esquema representa la interacción de estos agentes en el sistema de pagos con tarjeta.

Gráfico 1
Relaciones entre agentes en los servicios de pagos con tarjetas

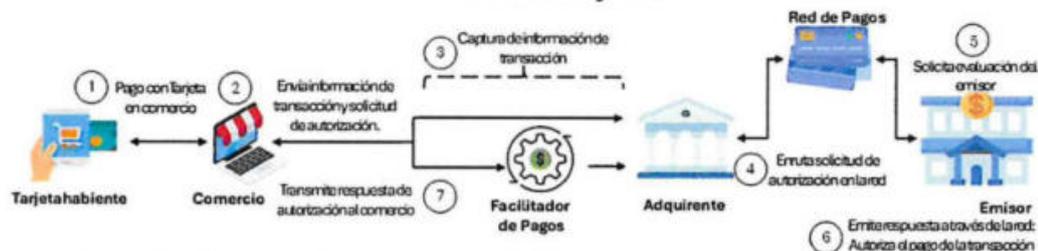


Fuente: "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros", pág. 15.
Elaboración: CLC

93. Bajo este modelo, el ciclo operativo que sigue una transacción en el sistema de tarjetas inicia cuando un tarjetahabiente presenta su tarjeta en un comercio para adquirir un bien o servicio y concluye con la transferencia de los fondos correspondientes a la cuenta bancaria del comercio⁵². La secuencia de pasos para completar este ciclo se puede dividir en tres etapas: (i) compra y autorización; (ii) compensación; y, (iii) liquidación.
94. La fase de compra y autorización comprende el proceso de validación de una transacción, que puede resultar en su aprobación o rechazo. Este proceso inicia cuando el consumidor realiza una compra. Luego, el facilitador captura la información de la transacción y se la envía al adquirente, quien la remite a la marca de la tarjeta, que, a su vez, la envía al emisor para su validación. La respuesta del emisor, ya sea de autorización o denegación, es remitida por el adquirente al terminal del comercio o al facilitador de pagos para que se la envíe al terminal del comercio. Este flujo se detalla en el siguiente gráfico:

⁵² Para más información, revisar el "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas", págs. 32-37.

Gráfico 2
Fase de compra y autorización del ciclo operativo de una transacción en el sistema de tarjetas



Fuente: Escritos de Ebanx, Dlocal y Visa, y el "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas en el Perú".

Elaboración: CLC

95. En la fase de autorización, el emisor puede rechazar una transacción por diversos motivos⁵³: (i) financieros, cuando el tarjetahabiente no dispone de saldo suficiente para cubrir el monto la transacción; (ii) técnicos, cuando la autorización de pago falla debido a errores en la información o problemas en los sistemas; y, (iii) de seguridad, cuando se identifican señales de alerta relacionadas con posibles fraudes. Respecto a este tercer punto, si el emisor detecta que la tarjeta ha sido reportada como robada, perdida o bloqueada, rechazará la transacción. Del mismo modo, la transacción será denegada si la tarjeta ha caducado.
96. Para mitigar la incidencia de rechazos relacionados con problemas, no solo los emisores implementan sistemas de alerta. Durante la fase de autorización del ciclo operativo, los adquirentes y facilitadores de pagos también emplean filtros de seguridad para la detección de fraude. Además de estos agentes, existen procesadores de pago que también ofrecen servicios complementarios a los comercios con el objetivo de optimizar las tasas de aceptación de transacciones y reducir los índices de fraude. Estos servicios incluyen herramientas avanzadas que analizan las transacciones en tiempo real, identificando patrones sospechosos mediante inteligencia artificial y aprendizaje automático para mejorar la precisión en la detección.
97. Luego de que la transacción es aprobada, a través de la red de pagos se llevan a cabo las etapas de compensación y liquidación. La actividad de compensación consiste en el proceso de transmisión de la información de las transacciones para el cálculo de los montos por pagar y por cobrar a los emisores y adquirentes. Por su parte, la actividad de liquidación implica el proceso de transferencia de fondos desde los emisores hacia los adquirentes y, posteriormente, desde estos hacia los facilitadores de pagos, para llegar finalmente a los comercios. Es a través de este proceso que el pago realizado por el tarjetahabiente es recibido finalmente por el comercio.

⁵³ Para más información, revisar <https://stripe.com/es/resources/more/card-authorization-explained> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

Gráfico 3
Fase de compensación y liquidación del ciclo operativo de una transacción en el sistema de tarjetas



Fuente: Escritos de Ebanx, Dlocal y Visa, y el "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas en el Perú".

Elaboración: CLC

98. La interacción entre estos agentes permite que los comercios y tarjetahabientes realicen transacciones con tarjetas de pago. Para que una transacción pueda efectuarse usando una tarjeta de una marca, como Visa, es necesario que el comercio esté afiliado por un adquirente o un facilitador para la aceptación de esta marca y que un tarjetahabiente posea una tarjeta de esta marca otorgada por un emisor.
99. Ahora bien, las tarjetas de pago no solo permiten que los consumidores peruanos adquieran bienes y servicios de comercios domiciliados en Perú, sino también de comercios domiciliados en el extranjero. Por ejemplo, un consumidor peruano puede realizar compras en comercios como Netflix o Uber sin necesidad de presentar físicamente su tarjeta. A este tipo de operaciones se le conoce como "transacción con tarjeta de pago no presente" o *card-not-present* (en adelante, CNP).
100. La adquisición de bienes y servicios con CNP en comercios domiciliados en el extranjero puede realizarse a través de dos (2) formas:
- *Cross-border*. En este mecanismo, el comercio extranjero contrata el servicio de aceptación de pagos con un adquirente o facilitador de pagos ubicado en su país. Así, cuando un consumidor peruano realiza una compra, la transacción es procesada por un adquirente o facilitador ubicado en el extranjero y validada por un emisor ubicado en el Perú, considerándose una operación internacional o transfronteriza.
 - "Localización doméstica"⁵⁴: En este mecanismo, el comercio extranjero contrata el servicio de aceptación de pagos con un facilitador domiciliado en el Perú, quien recibe, a nombre dicho comercio, los pagos realizados por consumidores peruanos en moneda local (soles) y luego transfiere lo recaudado a su cuenta en el exterior. Para prestar este servicio, el facilitador necesita una conexión con el medio de pago (como Visa o Mastercard) a través de un adquirente

⁵⁴ Esta denominación ha sido empleada en el "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros". Este mecanismo, que se ha implementado tanto en Perú como en otros países de la región, ha permitido que dentro de los esquemas de pagos con tarjeta de Visa y/o Mastercard, se reporte estas operaciones como transacciones domésticas.

peruano, que le permita acceder a la red de una marca de tarjeta y habilitar los pagos con tarjeta para los consumidores⁵⁵. Ejemplos de facilitadores que operan bajo este modelo incluyen PayU, Ebanx o Dlocal.

Cabe precisar que, si bien la denominación de este último mecanismo ha sido empleada para describir el servicio de aceptación de pagos con tarjeta, dado que los facilitadores de pagos pueden aceptar otros métodos de pago alternativos, la Comisión también utilizará esta denominación para incluirlos.

101. Cabe indicar que los comercios extranjeros, usuarios de ambos tipos de mecanismos, han manifestado que estos serían sustitutos en la aceptación de pagos por los productos o servicios que ofrecen en el Perú:

Correo electrónico de Hotmart del 10 de mayo de 2024:

Nuestra sede y operación es en los Países Bajos, más también tenemos una presencia dominante en Brasil y oficinas en Estados Unidos, España, México y Colombia. Así que es importante destacar que no tenemos presencia local en Perú, razón por la cual contratamos facilitadores de pagos locales y cross-border.

Entrevista de Uber del 15 de febrero de 2024:

Minuto 07:56 – 09:03

"Dirección: Al inicio de sus operaciones, (...) ¿con qué agentes procesaban sus transacciones? ¿Qué mecanismos tenían? ¿También con un facilitador de pago como Dlocal, o?"

Uber: Correcto. (...) Tradicionalmente, nosotros hemos usado diferentes jugadores similares a Dlocal en el ámbito internacional (...) Tradicionalmente, hemos usado otras pasarelas como Adyen, Braintree, Stripe, que son a nivel global, que son las típicas que operan (...)

Escrito de Uber del 22 de mayo de 2024:

"(...) si consideramos que los servicios que brindan los facilitadores de pago locales, como Ebanx o, para procesar transacciones con comercios extranjeros son una alternativa al uso del sistema cross-border (...)

Escrito de Netflix del 29 de abril de 2024:

Frente a la pregunta de la Dirección sobre qué modelo o sistema ("localización doméstica" o *cross-border*) Netflix procesa sus transacciones actualmente en Perú, dicho comercio indicó lo siguiente *"Netflix utiliza distintos procesadores de pago, con los cuales han ido contratando con el pasar de los años, por lo que su sistema de procesamiento de transacciones ha variado. Es así que, actualmente manejan dos tipos de modelos para procesar operaciones locales e internacionales".*

b. Mercado relevante

102. Según el artículo 6 del TUO de la LRCA⁵⁶, para definir el mercado relevante es necesario identificar el mercado de producto relevante y el mercado geográfico relevante.

⁵⁵ Para más información, revisar la sección II.2.2. del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros", págs. 18-20.

⁵⁶ TUO de la LRCA

Artículo 6.- El mercado relevante.

6.1. El mercado relevante está integrado por el mercado de producto y el mercado geográfico.



103. La identificación del mercado de producto relevante y del mercado geográfico relevante, en el presente caso, debe partir del análisis de las conductas denunciadas. Para ello, es necesario explicar, en primer lugar, las actividades realizadas por las empresas involucradas.
104. Por un lado, Ebanx y Dlocal, los denunciantes, han señalado ser empresas dedicadas a la prestación de servicios de aceptación de pagos a comercios extranjeros que comercializan bienes o servicios en el Perú, para lo cual ofrecen acceso a diversos métodos de pago en línea, tanto locales como internacionales. Si bien Ebanx se denomina a sí misma como un "agente de recaudo internacional", los demás agentes, como Dlocal, se identifican como facilitadores de pagos⁵⁷.
105. Por su parte, Visa, la denunciada, es licenciataria de una marca de tarjetas y se encarga de desarrollar y administrar el medio de pago de las tarjetas Visa. Asimismo, de acuerdo con las denuncias, Visa proveería el mecanismo alternativo denominado *cross-border*, mediante el cual los comercios extranjeros que comercializan bienes o servicios en el Perú puedan aceptar pagos con tarjetas Visa.
106. Habiendo definido las actividades de las empresas involucradas, se procederá a analizar cuáles son los mercados de producto y geográfico con la finalidad de determinar el mercado relevante en el que se habría producido las conductas denunciadas, así como también el mercado afectado en el que tales conductas habrían generado sus efectos.

c. Mercado de producto relevante

107. El mercado de producto relevante está compuesto por el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos. La determinación del producto relevante implica identificar las necesidades que el bien o servicio bajo análisis busca satisfacer para poder reconocer, en función a dichas necesidades, qué productos podrían ser adquiridos de manera alternativa. Luego, para el análisis de sustitución, deben evaluarse, entre otros factores, las preferencias de los clientes o consumidores, así como las características, usos y precios de los posibles sustitutos.
108. Ebanx y Dlocal han denunciado que la práctica realizada por Visa impide su acceso a la red de esta marca, afectando los servicios que ambos ofrecen a los comercios extranjeros para la aceptación de pagos realizados por consumidores peruanos con tarjetas Visa. En este contexto, según los denunciantes, estos enfrentarían dificultades para acceder a la red Visa, comprometiendo así su capacidad para procesar estas operaciones. Por lo tanto, como punto de partida

6.2. El mercado de producto relevante es, por lo general, el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos. Para el análisis de sustitución, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, las preferencias de los usuarios o consumidores; las características, usos y precios de los posibles sustitutos; así como las posibilidades tecnológicas y el tiempo requerido para la sustitución.

6.3. El mercado geográfico relevante es el conjunto de zonas geográficas donde están ubicadas las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante. Para determinar las alternativas de aprovisionamiento, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, los costos de transporte y las barreras al comercio existentes.

⁵⁷ La descripción de sus servicios se aborda con mayor detalle en la sección 4.2.a.

- para el análisis del producto relevante, se considera pertinente examinar el servicio de acceso a la red de pago Visa y los servicios alternativos que pueden sustituir dicha red.
109. Un primer posible sustituto al acceso a la Red Visa es el acceso a las redes de otras tarjetas de pago que operan en el Perú, como Mastercard, American Express y Diners, así como otras marcas propias de entidades financieras. Estas también permitirían a Ebanx y a Dlocal llegar a los consumidores peruanos que compran bienes y servicios a comercios extranjeros con las referidas tarjetas de pago.
 110. Conforme a ello, en el uso de las tarjetas de pago se presentan características del *multi homing*, al menos a nivel teórico. Al respecto, el *multi homing* es una característica de los mercados de plataformas por la cual un cliente puede pertenecer a dos o más plataformas competidoras, pudiendo existir una preferencia por una en particular. Como ejemplo, los tarjetahabientes pueden tener numerosas tarjetas de crédito y débito, pero pueden preferir usar una en particular debido a beneficios como recompensas por transacción; de la misma manera, un comercio puede aceptar numerosas tarjetas, pero preferir aquellas que tengan tarifas de red más bajas⁵⁸.
 111. Para que el acceso a una marca de tarjetas pueda considerarse dentro del mismo mercado relevante que el acceso a la red de Visa, debe ser posible que los consumidores peruanos puedan sustituir una tarjeta de la marca Visa por una de otra marca o que puedan contar al menos con las dos tarjetas. En ese orden de ideas, no solo será suficiente el nivel de atractivo de la marca, sino que además deberán considerarse los costos asociados a la posesión de la tarjeta para el consumidor, como la tasa de interés, el seguro de desgravamen y la cuota de membresía anual.
 112. Respecto a los costos por la posesión de las tarjetas, cabe destacar que, mediante Resolución SBS 1870-2020⁵⁹, la SBS estableció que los emisores de tarjetas de pago tienen la obligación de contar, como mínimo, una tarjeta que no cobre comisión de membresía y que permita el acceso a las redes e infraestructura de pagos sin cobros adicionales. Esto es un factor que facilita la posesión de más de una tarjeta por parte de los consumidores peruanos, es decir, facilita el *multi-homing*.
 113. Por otro lado, respecto a la aceptación por parte de los comercios nacionales, las tarjetas de las marcas Visa, Mastercard, American Express y Diners, así como otras tarjetas particulares, serían aceptadas por igual en los comercios habilitados para pagos con tarjetas⁶⁰. De modo que, desde el punto de vista del consumidor final, no existiría una desventaja en este aspecto por poseer una u otra marca de tarjeta.

⁵⁸ HOVENKAMP, Erik (2018). *Platform Antitrust*. En: *The Journal of Corporation Law*, 44; pág. 726.

⁵⁹ Mediante la cual se incorpora, entre otras, la Séptima Disposición Complementaria Final al Reglamento de Gestión de Conducta de Mercado del Sistema Financiero, aprobado por Resolución SBS 3274-2017.

⁶⁰ Esto se observa en las páginas web de adquirentes como Niubiz e Izipay. Disponibles en: <https://www.niubiz.com.pe/blog/acepta-todas-las-tarjetas-con-poket-de-vendemas/> y <https://www.izipay.pe/>. (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

114. En el caso de las transacciones internacionales, la aceptación de tarjetas podría estar limitada a marcas internacionales de tarjetas, como son Visa, Mastercard, American Express y Diners (red de Discover), las cuales tienen un nivel de aceptación similar a nivel mundial.
115. Sin embargo, incluso estas limitaciones y las que pudieran tener las tarjetas locales no impedirían que puedan ser usadas para que los consumidores paguen bienes y servicios adquiridos a comercios extranjeros, ya que la ventaja inherente al servicio ofrecido por los facilitadores de pagos –esto es, el servicio de “localización doméstica” mediante el cual las transacciones son procesadas como locales– haría innecesario que todos los medios de pago tengan alcance internacional o que las tarjetas estén habilitadas para pagos internacionales.
116. Además, en los últimos años han surgido nuevas plataformas de pago que han permitido a los consumidores contar con métodos alternativos que ofrecen ventajas similares a las tarjetas de pago. Entre estas destacan las billeteras electrónicas, como Yape y Plin, así como los servicios de dinero electrónico y métodos de pago en efectivo, como PagoEfectivo y SafetyPay. Estas plataformas permiten a los consumidores realizar pagos a los comercios mediante códigos QR, transferencias y depósitos bancarios, así como pagos en efectivo a través de agentes y agencias bancarias.
117. Al respecto, según el informe “*Lost in Transaction: Consumer Payment Trends*” de PaySafe, en 2022⁶¹, las tarjetas de débito (59%), crédito (51%) y billeteras digitales (33%) son los métodos de pago más populares para compras en línea. Se destaca que las tarjetas de débito se utilizan principalmente para pagos de bajo valor, mientras que las tarjetas de crédito son preferidas para compras de alto valor.

Para 2023⁶², PaySafe indicó que las tarjetas de débito y crédito seguían siendo los métodos de pago más utilizados. No obstante, destacaron el crecimiento en la adopción del dinero electrónico (eCash), como PagoEfectivo y Safetypay, señalando que su preferencia se debía a la percepción de control de gastos y seguridad en línea, al no requerir compartir detalles financieros. Además, señalaron que el 55% de los encuestados piensan que las billeteras móviles, como Apple Pay y Google Pay, reemplazarán a las tarjetas completamente en los próximos 10 años.

118. Por otro lado, a partir de la información proporcionada por Ebanx y Dlocal acerca de las transacciones con comercios extranjeros, se desprende que PagoEfectivo y SafetyPay se destacan como los métodos preferidos tras las tarjetas. Estas plataformas permiten efectuar pagos a los comercios mediante un código de pago CIP (*voucher* o cupón) y cuentan con diversos puntos de pago: (i) billeteras digitales, a través de pagos con código QR (por ejemplo, Yape o Plin); (ii) banca por internet y móvil, vía transferencia bancaria desde la banca móvil o por internet

⁶¹ Paysafe (2022). *Lost in Transaction: Consumer payment trends 2022 – Navigating online payments in the age of uncertainty*. Disponible en: https://www.paysafe.com/fileadmin/user_upload/Lost_in_Transaction_Consumer_Payment_Trends_2022.pdf (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁶² Paysafe (2023). *Lost in Transaction: Consumer payment trends 2023 – How consumers' shifting priorities are impacting the experience economy*. Disponible en: <https://www.paysafe.com/en/lost-in-transaction-2023-download/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

de los principales bancos, como BCP, BBVA o Interbank; y, (iii) agencias y agentes bancarios, mediante depósitos en efectivo a través de Western Union, Kasnet, Caja Arequipa, entre otros. Estos métodos permiten a los consumidores efectuar pagos sin contar con una tarjeta de crédito o débito⁶³.

119. Así, el sector de comercio electrónico en Perú durante el 2023 registró transacciones por un valor total de USD 13 mil millones, según el reporte de la Cámara Peruana de Comercio Electrónico (en adelante, CAPECE)⁶⁴. Las operaciones con tarjetas de pago, tanto de débito como de crédito, representaron el 67% del total. En segundo lugar, las billeteras digitales contabilizaron el 24% del valor de las transacciones. Los pagos realizados a través de cupones o boletos en efectivo, mediante sistemas como PagoEfectivo o SafetyPay, alcanzaron el 7%. Finalmente, las transferencias bancarias constituyeron el 3% del volumen total de transacciones.
120. Por lo tanto, el acceso a estos métodos de pago por parte de los facilitadores de pagos también puede considerarse como un sustituto al acceso a la Red Visa⁶⁵.
121. Por lo expuesto, esta Comisión concluye que es posible definir el mercado de producto relevante como el acceso a las redes de tarjetas de pago y otras redes o plataformas de medios de pago (incluyendo *vouchers* o cupones, billeteras electrónicas y transferencias) demandados por agentes económicos para ofrecer servicios de "localización doméstica" a comercios extranjeros.

d. Mercado geográfico relevante

122. En relación con la delimitación geográfica del mercado, el artículo 6.3 del TUO de la LRCA⁶⁶ establece que esta debe determinarse en función de las fuentes de provisión alternativas del producto relevante, atendiendo a las características del producto relevante y las condiciones de adquisición.
123. Al respecto, para el procesamiento de pagos realizados por consumidores peruanos, los comercios extranjeros demandan acceso a los diferentes medios de pago que operan dentro del ámbito nacional. En ese sentido, tanto los comercios

⁶³ Esta información puede ser contrastada en la página web de PagoEfectivo. Disponible en: <https://www.pagoefectivo.la/pe/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁶⁴ CAPECE (2024). *Radiografía del mercado Ecommerce en Perú* [Observatorio Ecommerce 2023-2024]. Minuto 19:28. Disponible en: <https://youtu.be/QPJ75k2BSig?si=H52LNby28CB9Qxf8> (Última consulta: 28 de marzo de 2025)

⁶⁵ Cabe destacar que algunos medios de pago alternativos, que permiten realizar pagos con y sin tarjeta, actúan tanto como sustitutos como complementos de las tarjetas de pago. Por ejemplo, al registrar y vincular sus transacciones a tarjetas de pago. Las billeteras electrónicas pueden ser sustitutos al facilitar pagos directos desde cuentas bancarias o en efectivo. De igual manera, los *vouchers* o cupones pueden ser pagados mediante códigos con cargo en cuentas de ahorro o incluso en efectivo en puntos afiliados. La flexibilidad de estos métodos de pago alternativos demuestra que los usuarios tienen la opción de realizar transacciones sin requerir el uso de tarjetas. Esta capacidad de elección fortalece la relación de sustitución, ya que los consumidores pueden optar por utilizar estos métodos alternativos en lugar de las tarjetas tradicionales.

⁶⁶ TUO de la LRCA

Artículo 6.- El mercado relevante.

6.3. El mercado geográfico relevante es el conjunto de zonas geográficas donde están ubicadas las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante. Para determinar las alternativas de aprovisionamiento, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, los costos de transporte y las barreras al comercio existentes.

como consumidores pueden utilizar las tarjetas de marcas internacionales en diversas partes del Perú, aunque su uso está limitado por el despliegue de las operaciones de adquirentes y facilitadores de pagos. Asimismo, los consumidores pueden realizar compras en estos comercios a través de medios de pagos locales como transferencias interbancarias o billeteras electrónicas, desde cualquier parte del Perú⁶⁷.

124. Por lo anterior, el mercado relevante geográfico se encuentra delimitado por el territorio nacional.

e. Conclusión sobre el mercado relevante

125. Considerando el análisis realizado sobre los mercados de producto y geográfico relevantes, esta Comisión concluye que el mercado relevante está conformado por el acceso a las redes de tarjetas de pago y otras redes o plataformas de medios de pago (incluyendo vouchers o cupones, billeteras y transferencias) en el Perú, los cuales son demandados por agentes económicos como Ebanx y Dlocal para ofrecer servicios de "localización doméstica" como facilitadores de pagos a comercios extranjeros.

4.1.2. Posición de dominio

126. La determinación de la existencia de posición de dominio busca identificar si en el mercado relevante señalado anteriormente, existe un agente que posee la capacidad de influir de manera sustancial las condiciones de mercado, dado que otros agentes (competidores, proveedores o clientes) no tienen la capacidad para disciplinar su comportamiento.
127. Así, el análisis de posición de dominio considera, principalmente, la fortaleza del agente investigado en relación con la capacidad competitiva de sus competidores actuales y potenciales. Para ello, en línea con lo señalado en el artículo 7 del TUO de la LRCA⁶⁸, se evaluarán las cuotas de participación en el mercado relevante, así como las barreras a la entrada existentes, entre otros aspectos.
128. Para analizar las cuotas de mercado de los medios de pago en el mercado relevante, es necesario evaluar la participación de estos agentes en el comercio electrónico (*ecommerce*), donde se efectúan las transacciones de compra hacia

⁶⁷ De igual forma, en la decisión del Departamento de Justicia de los Estados Unidos sobre la adquisición de la empresa Plaid por parte de Visa Inc., se determinó que el ámbito geográfico relevante era a nivel nacional. Revisar: *Final VISA-Plaid Complaint - Department of Justice*. Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1334726/download> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁶⁸ TUO de la LRCA

Artículo 7.- De la posición de dominio en el mercado.

7.1. Se entiende que un agente económico goza de posición de dominio en un mercado relevante cuando tiene la posibilidad de restringir, afectar o distorsionar en forma sustancial las condiciones de la oferta o demanda en dicho mercado, sin que sus competidores, proveedores o clientes puedan, en ese momento o en un futuro inmediato, contrarrestar dicha posibilidad, debido a factores tales como:

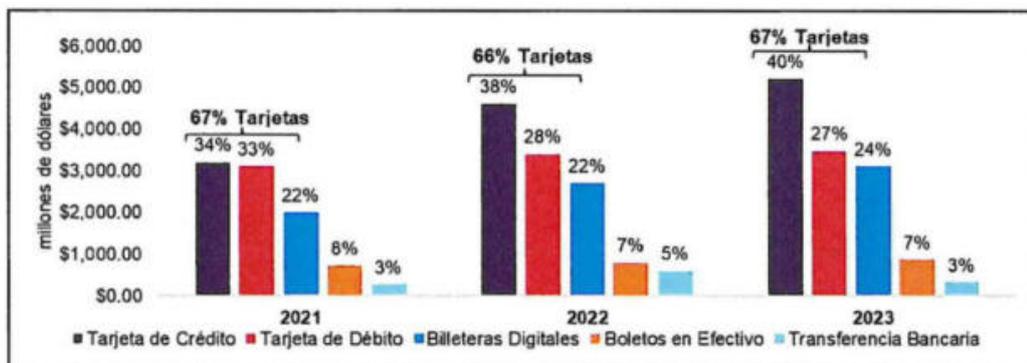
(a) Una participación significativa en el mercado relevante.
(b) Las características de la oferta y la demanda de los bienes o servicios.
(c) El desarrollo tecnológico o servicios involucrados.
(d) El acceso de competidores a fuentes de financiamiento y suministro así como a redes de distribución.
(e) La existencia de barreras a la entrada de tipo legal, económica o estratégica.
(f) La existencia de proveedores, clientes o competidores y el poder de negociación de estos.



comercios extranjeros. Considerando que el mecanismo de "localización doméstica" facilita el uso de medios de pago locales, un primer indicador para evaluar la posición de dominio de Visa será analizar el uso de estos medios en el comercio electrónico a nivel local o doméstico.

- 129. Al respecto, de acuerdo con CAPECE, en los reportes de observatorios de comercio electrónico (*ecommerce*), el sector ha mostrado un crecimiento constante. En 2019, el monto transaccionado alcanzó los \$4,000 millones de dólares, siendo las tarjetas (de crédito y débito) el principal medio de pago utilizado, con una participación del 73%. Durante los últimos tres años, el valor de las transacciones en comercio electrónico ha sido de \$9,300 millones de dólares en 2021, \$12,100 millones de dólares en 2022, y \$13,000 millones de dólares en 2023. En este periodo, las tarjetas (de crédito y débito) continúan siendo el método de pago más usado, con una participación de al menos el 66%.

Gráfico 4
Evolución de compras online (*ecommerce*) según método de pago (2021 – 2023)



Fuente: CAPECE – Observatorio Ecommerce 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024⁶⁹
Elaboración: DLC – Informe Técnico

- 130. Asimismo, en cuanto al valor de las transacciones realizadas respecto de comercios domiciliados en el Perú mediante tarjetas a través del canal no presencial (comercio electrónico) en 2023, la información del BCRP muestra que este alcanzó los 39.67 mil millones de soles. Respecto a estas transacciones, Visa concentró el 90% del valor de las transacciones, seguida de Mastercard con un 4.8%, American Express con un 3.3% y Diners con un 1.9%.
- 131. En esa línea, considerando que, como se señaló previamente, las tarjetas de pago (crédito y débito) representan alrededor del 66% de las transacciones de comercio

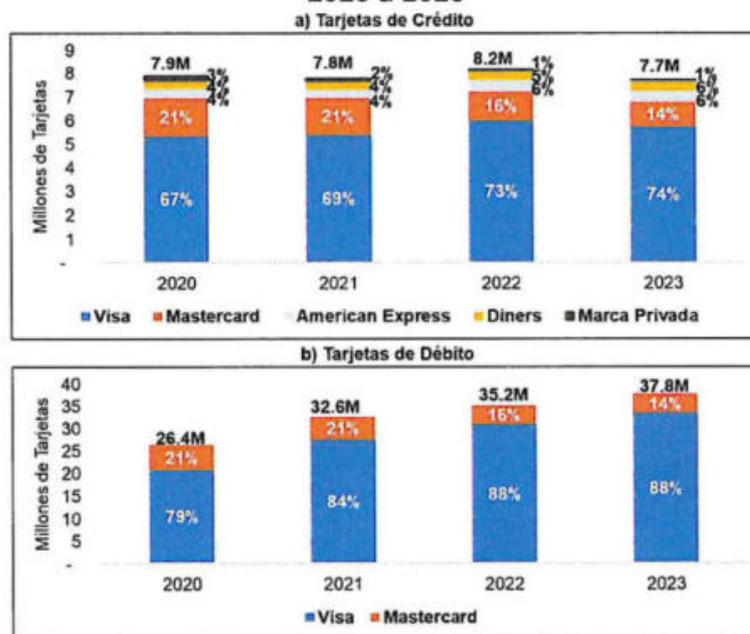
⁶⁹ Correspondientes a los siguientes documentos: (i) Reporte Oficial de la Industria Ecommerce en Perú de CAPECE sobre: Observatorio Ecommerce 2021 – 2022; (ii) Observatorio Ecommerce 2022 – 2023; y, (iii) Observatorio Ecommerce 2023 – 2024. Estos se encuentran disponibles en los siguientes enlaces, respectivamente: <https://capece.org.pe/#> , https://capece.org.pe/wp-content/uploads/2023/11/00OBSERVATORIO-ECOMMERCE-2023-V.Final_.pdf y <https://capece.org.pe/observatorio-ecommerce/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).



electrónico, Visa representaría aproximadamente el 60% del valor⁷⁰ total de las transacciones de comercio electrónico realizadas en el Perú en 2023.

- 132. Un segundo indicador a considerar para evaluar la posición de dominio de Visa es la emisión de tarjetas por marca y el valor de las transacciones realizadas con tarjetas. Tal como se señaló en el "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas", Visa ha sido la marca con más tarjetas emitidas en el Perú entre los años 2015 y 2020⁷¹, manteniendo una tendencia creciente en participación tanto en tarjetas de débito como de crédito.
- 133. Además, acorde con la información brindada por la SBS⁷², al cierre de 2023 se encontraban vigentes 7.74 millones de tarjetas de crédito, de las cuales Visa representó el 74.1%. En cuanto a las tarjetas de débito, se encontraban vigentes 37.8 millones, siendo el 88.4% de la marca Visa. Estos resultados subrayan el liderazgo de Visa, siendo la marca con más tarjetas vigentes en Perú.

Gráfico 5
Tarjetas de débito y crédito según marca, vigentes al cierre del periodo de 2020 a 2023



Fuente: SBS
Elaboración: CLC

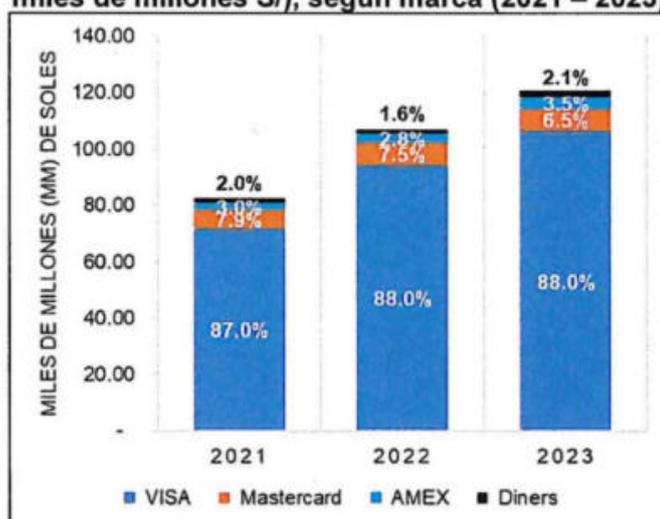
⁷⁰ Este resultado se obtiene del producto entre el 90% de participación de Visa en las compras domésticas, respecto a las tarjetas como medio de pago, y el 66% de participación de las tarjetas como método de pago en compras online (ecommerce).

⁷¹ Al pasar de 54% en el año 2015 a 69% en el año 2020 para las tarjetas de débito; en tanto que, en el caso de tarjetas de crédito, ha mantenido una participación igual o superior al 75% durante los 6 años evaluados, alcanzando una participación en el año 2020 del 79%, solo 2 puntos porcentuales por debajo de su participación en el año 2015 (81%).

⁷² Escrito de la SBS del 2 de siembre de 2024 (Oficio N° 54199-2024-SBS), incorporado a los Expedientes Acumulados mediante Razón de Dirección 015-2024/DLC-INDECOPI.

134. De otro lado, respecto al valor de las transacciones realizadas usando tarjetas como medio de pago, tanto de débito como de crédito, el Gráfico 6 muestra la distribución de la participación según la marca de tarjeta para el periodo entre 2021 y 2023, observándose que la participación de Visa fluctuó entre el 87% y el 88% del total del valor de las transacciones durante dicho periodo, seguida de Mastercard y, en menor medida, de American Express y Diners.

Gráfico 6
Valor de las transacciones recibidas por adquirentes a través de tarjetas (en miles de millones S/), según marca (2021 – 2023)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú
Elaboración: DLC – Informe Técnico

135. Al respecto, se observa que, con relación al valor de las transacciones con tarjetas, Visa también posee la mayor cuota de mercado, con un promedio de 87.7% del valor de las transacciones procesadas con tarjeta a nivel local entre 2021 y 2023. Así, su cuota de participación aumentó en más del 6% respecto al 81% registrado en 2018⁷³.
136. Finalmente puede valorarse la participación de Visa en relación con su participación en transacciones transfronterizas, es decir, transacciones de compra realizadas a comercios extranjeros por consumidores peruanos, tanto mediante el mecanismo *cross-border*, a través de tarjetas de pago, como el de "localización doméstica".
137. Por un lado, respecto del mecanismo de *cross-border*, según la información proporcionada por el BCRP, en 2023 se procesaron \$5,086 millones de dólares en transacciones transfronterizas, realizadas con tarjetas a través de esta modalidad. De este total, \$4,788 millones de dólares fueron procesados a través de la red de VISA, representando el 94.1%, mientras que \$208 millones de dólares se procesaron a través de Mastercard, representando el 4.1%. Finalmente, \$90

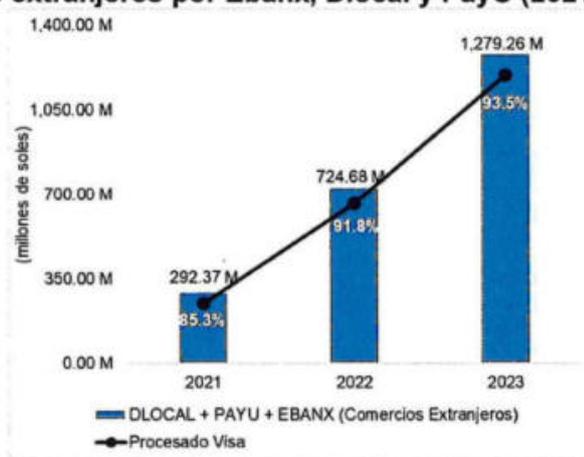
⁷³ Para más información, revisar la sección 5.2 del "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas", págs. 71-76.

millones de dólares se procesaron a través de American Express (Amex), representando el 1.8%.

138. Por otro lado, respecto del mecanismo de "localización doméstica", de la información brindada por Niubiz e Izipay acerca de transacciones procesadas y realizadas a comercios extranjeros mediante tarjetas de pago, se desprende que, al menos, el 97.1% del total procesado en el periodo de 2021 a 2023, corresponde a transacciones procesadas por Dlocal, Ebanx y PayU, siendo Visa la marca a través de las cuales se ha procesado el mayor valor del total de las transacciones, representando el 85.3% del total procesado en 2021 y alcanzando el 93.5% del total en 2023.

Gráfico 7

Evolución de valor de transacciones realizadas con tarjetas de pago procesadas a comercios extranjeros por Ebanx, Dlocal y PayU (2021 – 2023)



Fuente: Niubiz e Izipay.

Elaboración: DLC – Informe Técnico

139. De lo anterior se desprende, que Visa es la marca de tarjeta más importante en el mercado peruano, alcanzando en el 2023 más del 90% del procesamiento del valor de las transacciones a través de tarjetas de pago, de crédito como débito, tanto en la modalidad *cross-border* como de "localización doméstica".
140. Asimismo, en este periodo, de 2021 a 2023, el 63.2% y el 77.9% del valor de las transacciones, realizadas a través de la modalidad de "localización doméstica", de Ebanx y Dlocal fueron procesadas a través de tarjetas de pago, en ambos casos Visa representó alrededor del 90% de las transacciones procesadas con tarjetas de pago. Además, respecto al caso de PayU, en su reporte "Informe de Comercio Electrónico Latinoamericano"⁷⁴ señalan que en el caso peruano los métodos de pago más utilizados a través de PayU constituyen en un 99.2% a tarjetas de pago (tanto de crédito como débito).

⁷⁴ PayU GPO. (2023). "Informe de Comercio Electrónico Latinoamericano". *Los métodos de pago más utilizados a través de nuestra Plataforma - % de las transacciones*. Pág. 12. Disponible en: <https://peru.payu.com/latam-e-commerce-informe/#form> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).



141. En ese sentido, se observa que Visa ha sostenido a lo largo de los años una cuota de mercado importante dentro del mercado relevante.
142. Por otro lado, es necesario tener en cuenta la existencia de barreras de entrada en el mercado relevante. En ese contexto, las redes y plataformas de medios de pago se caracterizan por la presencia de efectos de red⁷⁵, que pueden ser de dos tipos: (i) efectos de red directos o intragrupo, y (ii) efectos de red indirectos o intergrupo. Los efectos de red directos se producen cuando la valoración del servicio que tienen los usuarios de un lado de la plataforma depende del número de usuarios de ese mismo lado de la plataforma, mientras que los efectos de red indirectos se producen cuando el valor del servicio de los usuarios de un lado de la plataforma depende del número de usuarios del otro lado de la plataforma⁷⁶.
143. En el caso de los medios de pago como Visa, los efectos de red suelen ser positivos, puesto que tanto consumidores como comerciantes tienden a preferir redes de pago ampliamente aceptadas y utilizadas. Así, el valor del servicio aumenta con el incremento del número de usuarios de la plataforma, ya sea del mismo lado (efectos de red directos) o del otro lado (efectos de red indirectos). Ello, desde luego, otorga una posición ventajosa a la red establecida que presente mayor tamaño en términos de número de usuarios, siendo que, precisamente, Visa es la marca con mayor número de tarjetas emitidas, y mayor volumen de transacciones alcanzado, incluso a nivel de todos los medios de pagos online, se convierte en un socio comercial inevitable para los demás actores del mercado. De esta manera, los efectos de red constituyen una barrera de entrada que limita el ingreso o la expansión de redes de pagos alternativas y reduce la competencia en el mercado.
144. No obstante, cabe resaltar que la aparición de nuevas tecnologías ha permitido el desarrollo de alternativas como pagos con QR, códigos CIP, billeteras digitales, entre otros. Estos nuevos actores han aprovechado innovaciones tecnológicas y alianzas estratégicas para entrar al mercado, mitigando algunas barreras iniciales. Sin embargo, las plataformas establecidas como Visa todavía disfrutaban de fuertes efectos de red, inversiones significativas y la confianza tanto de consumidores como de comerciantes. Por ende, aunque las innovaciones antes señaladas pueden facilitar la entrada al mercado, no eliminan las barreras de entrada existentes.
145. Sin perjuicio de lo señalado, uno de los medios de pago alternativo que se ha venido posicionando como relevante, al ser cada vez más usadas por consumidores y comercios, son las billeteras electrónicas⁷⁷. De hecho, en los últimos años, estas han avanzado en el proceso de interoperabilidad y alcance (ver Gráfico 8). Así, las principales billeteras digitales en el Perú, Yape y Plin, vienen permitiendo la interoperabilidad total, conectando las aplicaciones de

⁷⁵ Para mayor información, revisar: http://neconomides.stern.nyu.edu/networks/Economides_Economics_of_Networks.pdf (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

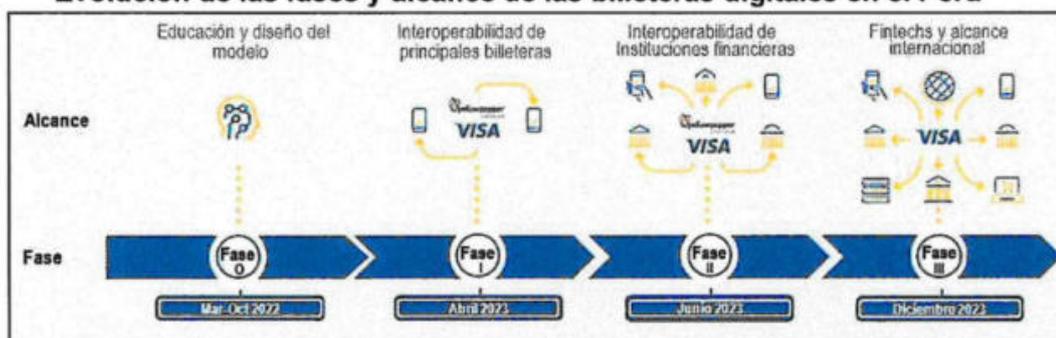
⁷⁶ BELLEFLAMME, P. y PEITZ, M. *The Economics of Platforms: Concepts and Strategy*, 2021. Cambridge: Cambridge University Press.

⁷⁷ Cabe señalar que las billeteras electrónicas funcionan mediante su vinculación a una cuenta bancaria o a una tarjeta de pago, por tal motivo también podrían implicar el uso de una tarjeta de la marca Visa.

diferentes entidades financieras y billeteras de una manera sencilla. Asimismo, recientemente Yape (Perú) y Tenpo⁷⁸ (Chile) establecieron una alianza que permitirá a los usuarios enviar dinero en tiempo real entre Perú y Chile, ampliando de esta manera el alcance de las billeteras digitales a un marco internacional⁷⁹.

146. Sin embargo, estas aún muestran ciertas limitaciones para ganar mayor espacio dentro de las preferencias de los consumidores. Por ejemplo, las diferencias entre el uso de las billeteras digitales respecto al uso de tarjetas radican principalmente en que las primeras tienen un límite máximo por transacción, un límite máximo del monto diario para transacciones⁸⁰ o no permiten fraccionar los pagos. Por ende, el pago con tarjetas se mantiene como el principal medio de pago.

Gráfico 9
Evolución de las fases y alcance de las billeteras digitales en el Perú



Fuente y elaboración: BCRP: "Rápidos y furiosos: el acelerado crecimiento de los pagos persona a persona en el Perú. En tiempos de interoperabilidad". Revista Moneda N° 194 – junio 2023
Elaboración: DLC – Informe Técnico

147. Por lo expuesto, esta Comisión considera que Visa posee una posición dominante en el mercado de las redes de tarjetas de pago y otras redes o plataformas de medios de pago (incluyendo cupones, billeteras y transferencias) en el Perú.

4.1.3. Sobre el mercado afectado

148. Cuando una conducta anticompetitiva se presenta en mercados relacionados, el mercado relevante puede no coincidir con el mercado afectado. En el presente caso, de acuerdo con las denuncias de Ebanx y Dlocal, Visa habría utilizado su posición en el mercado para incrementar los costos de acceso su red y posteriormente negar dicho acceso, y así afectar a los servicios de pagos con tarjetas de la marca Visa que ofrecen y son demandados por los comercios extranjeros que ofrecen productos o servicios en Perú.
149. Para que estos comercios (p.e., una plataforma de *streaming* o una plataforma de *e-commerce* global) puedan comercializar sus bienes o servicios en el Perú,

⁷⁸ Tenpo es una Fintech Chilena que pertenece al Grupo Credicorp. Para mayor información, revisar: <https://www.tenpo.cl/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁷⁹ Para mayor información, revisar: <https://www.theclinic.cl/2024/05/02/tenpo-y-yape-se-unen-para-el-envio-de-remesas-de-chile-a-peru/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁸⁰ Al respecto, tanto Yape y Plin tienen un límite máximo de S/ 500 por transacción y un límite diario de S/ 2000.

necesitan contratar los servicios de un agente que les permita la aceptación de determinado medio de pago utilizado por sus clientes. Estos servicios pueden incluir pagos a través de tarjetas y otros medios, como transferencias.

150. En el caso específico de los pagos con tarjetas, conforme se indicó en párrafos previos, el servicio de aceptación de pagos con tarjeta en el Perú se realiza a través de dos formas.
151. La primera de ellas es a través del mecanismo *cross-border*, donde el comercio extranjero contrata el servicio de aceptación de pagos de tarjetas con un adquirente o facilitador ubicado en su país. La segunda es a través del mecanismo de "localización doméstica", en el que el comercio extranjero contrata el mismo servicio, pero con un facilitador de pagos domiciliado en el Perú, quien se encarga de recibir, a nombre de dicho comercio, los pagos realizados por los consumidores peruanos en moneda local para luego transferir lo recaudado a sus cuentas bancarias.

En el caso de este último mecanismo, el facilitador también puede ofrecer otros métodos de pago para que los consumidores puedan realizar transacciones, para lo cual tiene que contratar con los agentes que administran estos métodos como, por ejemplo, PagoEfectivo⁸¹.

152. Los mecanismos *cross-border* y de "localización doméstica" se utilizan como mecanismos alternativos de servicios de aceptación de pagos con tarjeta para que los comercios extranjeros puedan comercializar sus bienes o servicios en el Perú. Sin embargo, independientemente del modelo utilizado para realizar las transacciones, las licenciatarias como Visa o Mastercard siempre son las titulares de las redes o plataformas en las que se efectúan dichas transacciones. En ambos casos, el adquirente (local o internacional) requiere tener la licencia de una marca de tarjeta, mientras que el facilitador (local o internacional) necesita suscribir un contrato con un adquirente, el cual le brindará la conexión a la red de la marca.
153. Ahora bien, los facilitadores de pagos no solo permiten a los consumidores realizar pagos con tarjetas de la marca Visa, sino también con otras marcas, como Mastercard. Además, estos agentes facilitan el uso de medios de pago alternativos, como PagoEfectivo, que permite a los usuarios pagar mediante billeteras digitales e incluso con depósitos en redes de agencias y agentes.
154. En ese sentido, dado que estos facilitadores prestan el servicio de aceptación de pagos a través de distintos métodos de pagos locales, y es en dicho mercado donde la conducta tiene sus efectos, el mercado afectado no podría estar circunscrito únicamente a los pagos con tarjetas de marca Visa, debiendo incluirse todos los medios de pago ofrecidos por los facilitadores.
155. Por lo expuesto, esta Comisión concluye que el mercado afectado en el presente caso corresponde al servicio de aceptación de pagos brindado por adquirentes o facilitadores de pagos internacionales, así como por facilitadores de pagos locales.

⁸¹ Para más información sobre las actividades que realiza PagoEfectivo, revisar: <https://paysafegroup.zendesk.com/hc/es-419/categories/20411693703955-PagoEfectivo> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).



a los comercios no domiciliados en el Perú que ofrecen productos y/o servicios en el país.

4.2. Relación de competencia

156. Para que una conducta califique como una práctica de abuso de posición de dominio, es necesario que produzca un efecto exclusorio. Es decir, la estrategia diseñada por el agente con posición de dominio debe estar dirigida a impedir o dificultar la permanencia de sus competidores actuales o potenciales en el mercado relevante o afectado. De este modo, la estrategia puede restringir la competencia en beneficio del presunto infractor (o de alguna de sus empresas vinculadas) y en perjuicio de sus competidores reales o potenciales, directos o indirectos.
157. En ese sentido, es necesario acreditar la existencia de una relación de competencia entre los denunciantes y Visa, ya que solo bajo esa condición se podría evaluar si las conductas denunciadas constituyen una estrategia de un agente con posición de dominio destinada a excluir a sus competidores del mercado. De no acreditarse este requisito esencial, previsto en el TUO de la LRCA, no será posible continuar con el análisis, dado que las conductas denunciadas no podrían calificarse como abuso de posición de dominio en los términos de la norma.
158. En el presente caso, según los denunciantes, estos compiten con Visa por captar las transacciones de comercios extranjeros que ofrecen bienes y/o servicios en Perú. Ambas partes brindarían a los comercios la posibilidad de procesar dichos pagos y transferir los fondos correspondientes mediante sus respectivos mecanismos: Visa lo haría a través del esquema *cross-border*, mientras que los denunciantes utilizarían la denominada "localización doméstica".
159. Para determinar si existe una relación de competencia en los términos señalados, resulta necesario comprender cómo operan las partes involucradas. Sin perjuicio de lo señalado, es necesario indicar que el análisis de competencia que se realice para el presente caso responde a las características del mismo, por lo que los criterios que se utilicen deberán ser ponderados adecuadamente en caso resulten aplicables en futuras oportunidades.

4.2.1. Servicio brindado por Ebanx y Dlocal

160. Como se ha señalado, Ebanx y Dlocal ofrecen el servicio de aceptación de pagos a comercios extranjeros mediante el mecanismo de "localización doméstica". Este mecanismo comenzó a implementarse en el Perú alrededor del año 2019⁸², a partir de las relaciones contractuales establecidas entre estos agentes (o similares, como PayU o PPRO) y los adquirentes locales, responsables de brindarles acceso a la red de una marca de tarjetas.

⁸² De acuerdo con el "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros", facilitadores de pagos como Ebanx o Dlocal hicieron uso del mecanismo de "localización doméstica" al menos desde el 2019. Ver página 25 del referido Reporte.

161. Cuando contratan con estos adquirentes locales, operan bajo la figura de facilitadores de pagos, realizando principalmente las siguientes funciones según los contratos suscritos⁸³: (i) afiliar comercios para el desarrollo de su actividad, evitando la afiliación de aquellos incluidos en la lista de actividades prohibidas, según el contrato; (ii) proveer a los comercios facilidades tecnológicas, materiales y capacitaciones para permitir la realización de transacciones; (iii) monitorear de forma continua la actividad del comercio para prevenir fraudes u otras actividades ilícitas; (iv) asegurar que la información vinculada a los códigos de comercio y al código de giro comercial se incorpore en la solicitud de autorización; y, (v) trasladar los fondos de la liquidación al comercio⁸⁴.

Corresponde precisar que, durante el procedimiento, Ebanx ha indicado reiteradamente que se califica como un "agente de recaudo internacional" y no como un facilitador de pagos. Sin embargo, al revisar la adenda suscrita por este agente con Niubiz el 6 de abril de 2022, se constata que el servicio que presta se encuentra bajo la denominación de facilitador de pagos⁸⁵. No obstante, al margen de las denominaciones utilizadas, esta distinción no afecta la evaluación realizada en la presente Resolución, en tanto la descripción de servicios y su análisis se fundamenta en la información que obra en los Expedientes Acumulados, incluida la proporcionada por Ebanx.

162. El servicio de aceptación de pagos con tarjetas ofrecido a comercios extranjeros se brinda bajo dos (2) tramos complementarios:

Tramo local

163. El facilitador de pagos se constituye como persona jurídica en Perú y suscribe contratos con adquirentes locales para acceder a las redes de pago con tarjeta. En su relación con los adquirentes, estos le permiten ofrecer el servicio de aceptación de pagos a comercios extranjeros, lo que incluye: (i) la posibilidad de que el comercio acepte tarjetas de las marcas con las que los adquirentes tienen licencia; y, (ii) el servicio de autorización y traslado de fondos de sus transacciones.

En el caso específico de la red de Visa, los facilitadores de pagos contratan con adquirentes autorizados por dicha marca de tarjeta. En el Perú, los principales

⁸³ Mediante escritos presentados entre el 28 de diciembre de 2021 y 3 de enero de 2024, Dlocal y Ebanx aportaron sus respectivos contratos y adendas con Niubiz e Izipay (así como con otros adquirentes).

⁸⁴ Las funciones señaladas se ajustan también a la definición señalada en la Circular 0027-2022-BCRP, Reglamento APT:

Anexo 1

Definiciones

Facilitador de Pago: Proveedor de Servicios de Pago, que es una persona jurídica constituida en el país, que suscribe un contrato con un Adquirente y realiza las siguientes funciones en el APT:

a) Contratar en nombre del Adquirente con comercios para su vinculación al APT.

b) Suministrar a los comercios Dispositivos Tecnológicos de Venta que permitan el pago con Tarjetas.

c) Transmitir o procesar las Órdenes de Pago con Tarjeta.

d) Participar en el proceso de transferencia de fondos a los comercios que vincula, conforme a lo contratado con el Adquirente.

⁸⁵ Presentado por Ebanx el 3 de enero de 2024.

adquirentes son Niubiz e Izipay⁸⁶. En estas relaciones contractuales, los facilitadores de pagos están obligados a cumplir con ciertas exigencias, como operar con estándares mínimos de seguridad en el manejo de la información de los tarjetahabientes. Estas exigencias se derivan de los compromisos y reglas asumidos por el adquirente con la marca de tarjeta.

164. Una vez que el facilitador accede a la red de pago, contrata con los comercios extranjeros a fin de brindarles el servicio de aceptación de pagos. De este modo, puede recibir los pagos de los consumidores peruanos en nombre de los comercios, actuando como si fuera un comercio local. Esto permite que la transacción se realice en moneda peruana.
165. Así, el facilitador participa de la transmisión o procesamiento del pago, capturando la información de la transacción y remitiéndola al adquirente local, quien inicia el flujo de autorización del pago a través de la marca con el emisor peruano. Una vez autorizada la operación, la marca de tarjetas se encarga de la compensación y liquidación.
166. Los facilitadores también pueden acceder a redes alternativas a las de tarjetas de pago para brindar este servicio de aceptación de pagos a comercios extranjeros. Por ejemplo, Tiendamia, comercio domiciliado en Estados Unidos que ofrece el servicio de compra de productos en línea⁸⁷, ha manifestado que Dlocal, además de permitirle aceptar pagos con tarjeta, le ofrece PagoEfectivo, un método local que permite a sus consumidores pagar mediante transferencias bancarias o billeteras digitales como Yape o Plin⁸⁸.

De igual forma, Hotmart, comercio domiciliado en Holanda que ofrece una plataforma para la venta de productos digitales⁸⁹, ha señalado que Ebanx le brinda

⁸⁶ De acuerdo con lo señalado por Visa mediante escritos del 3 de mayo de 2022 y 3 de enero de 2024.

⁸⁷ Para mayor información, revisar la página de Tiendamia. Disponible en: <https://tiendamia.com/pe/que-es-tienda-mia> (Última consulta: 28 de marzo de 2025)

⁸⁸ Entrevista a Tiendamia del 21 de febrero de 2024:

Minutos 03:10 – 4:51

"Dirección: ¿Cuál es el método de pago más usado por los consumidores peruanos que contratan sus servicios?"

Tiendamia: (...) si hablamos de los métodos de pago que nosotros brindamos mediante la operación mencionada a los clientes peruanos, nosotros ofrecemos el método de pago para pago con tarjeta de crédito, el método de pago para pago con tarjeta de débito y también el método de pago post compra que es el método de pago que lo disponibiliza PagoEfectivo".

Minutos 06:31 – 07:28

"Dirección: Quería hacerle una consulta respecto justo a los mecanismos que mencionó, ¿si hay transacciones que realizan consumidores aquí de Perú, que se pagan a través de las billeteras digitales que pone a disposición Dlocal? Tiendamia: Sí, Dlocal, nuevamente, Dlocal trabaja con los procesadores locales, que son Niubiz y son Izipay ¿no? Y mediante eso, estos procesadores locales disponibilizan estos métodos de pago. Dentro de esos métodos de pago está el pago postcompra, que como les menciono, lo tiene la empresa PagoEfectivo, que es una empresa peruana, y que brinda tres métodos de pago distintos: El pago en banco de forma presencial, el pago en banco de manera virtual, y el pago con billeteras digitales. Que son las que están respaldadas por los bancos en nuestro país, ¿no? como Yape o Plin, como ejemplo".

Cabe precisar que esta relación contractual ha sido confirmada por Dlocal en su propia página web. Disponible en: <https://support.dlocal.com/portal/es/kb/faq/socios> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁸⁹ Para más información, revisar: <https://hotmart.com/es/blog/como-funciona-hotmart> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).



los métodos de pago PagoEfectivo y Safetypay⁹⁰. Este último, al igual que el primero, permite realizar pagos mediante transferencias bancarias, entre otros⁹¹.

Tramo internacional

167. Como parte de los términos acordados en la relación contractual entablada con el comercio extranjero para el servicio de aceptación de pagos, el facilitador transfiere los fondos recibidos de los consumidores peruanos al comercio tras recibir la liquidación por parte del adquirente.
168. Para efectuar esta transferencia, el facilitador envía los fondos a su matriz o a una filial extranjera. Luego, esta empresa se encarga de transferir los pagos a los comercios extranjeros, previa conversión cambiaria y deducciones. Para ello, puede contratar agentes financieros, como lo hace Ebanx⁹². Es importante señalar que esta etapa se lleva a cabo fuera de la red de Visa.
169. Los tramos antes señalados pueden ejemplificarse a través de los siguientes gráficos:

[CONTINÚA EN LA SIGUIENTE PÁGINA]

⁹⁰ Entrevista a Hotmart del 8 de abril de 2024:

Minutos 10:25 – 11:14

"Dirección: *Y una consulta, ¿siempre trabajaron con facilitadores de pago?, ¿o trabajaron con otras agencias previamente? de repente antes del 2019, con adquirentes o facilitadores que estén en Holanda, por ejemplo. Dijeron que Hotmart estaba en Holanda.*

Hotmart: *No, para las transacciones locales, siempre con estos payment processes. Aquí encontré el agreement (sic), 2021. Empezamos con ah... peruvian payment methods (sic), en específico, PagoEfectivo y SafetyPay. Pero los dos siendo being provided (sic) por Ebanx. (...)"*

⁹¹ Para más información, revisar la página web de SafetyPay. Disponible en: <https://www.safetypay.com/es/productos-e-soluciones/metodos-de-pago/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

⁹² Escrito de Ebanx del 3 de enero de 2024.

Gráfico 10

Proceso de autorización a través del mecanismo de “localización doméstica”

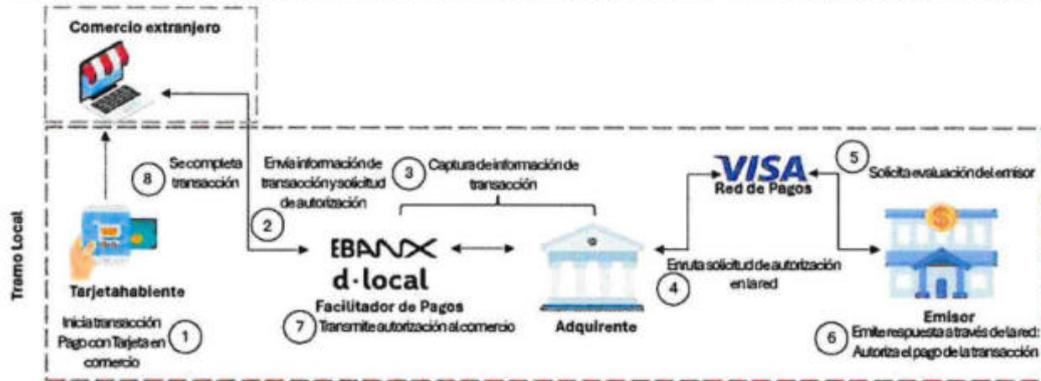
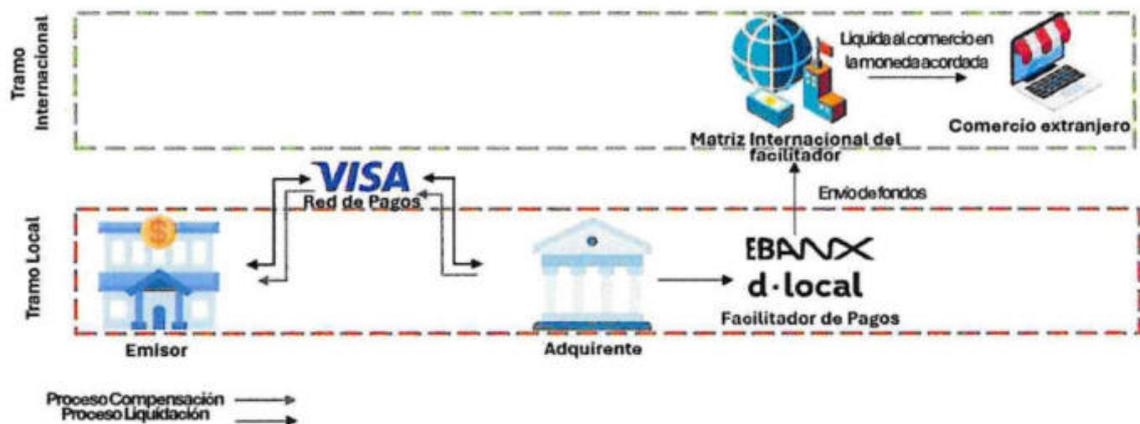


Gráfico 11

Proceso de liquidación y compensación a través del mecanismo de “localización doméstica”



Proceso Compensación →
Proceso Liquidación →

Fuente: Escritos de Ebanx y Dlocal, y el "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas en el Perú".

Elaboración: DLC – Informe Técnico

4.2.2. Servicio brindado por Visa

170. Como ha señalado la propia denunciada, Visa opera como una plataforma de dos lados que intermedia la interacción entre dos grupos de usuarios en su red: (i) los adquirentes y (ii) los emisores.
171. Las plataformas de dos lados (o de múltiples lados) facilitan la interacción entre distintos grupos de usuarios cuyas demandas son interdependientes. Su función principal es actuar como intermediarios al proporcionar un espacio común (físico o virtual) donde estos grupos pueden encontrarse e interactuar. Para maximizar su efectividad, las plataformas adoptan estrategias de precios, productos e inversiones diseñadas para atraer, retener y equilibrar la participación de los

diferentes lados del mercado. Al hacerlo, generan eficiencias al internalizar externalidades de red indirectas y reducir costos de transacción y/o duplicación⁹³.

172. En el caso de Visa, la plataforma intermedia la relación entre adquirentes y emisores –con los cuales establece contratos y otorga licencias–, asegurando que ambos lados del mercado operen de manera eficiente y equilibrada. Para lograrlo, Visa establece reglas y tarifas que incentivan la participación de los emisores de tarjetas y promueven la aceptación de estas por parte de los adquirentes, garantizando una red amplia de comercios que procesen pagos con Visa. Además, Visa proporciona la infraestructura tecnológica necesaria para la autorización, compensación y liquidación de transacciones a nivel global, facilitando la interoperabilidad entre los participantes de la red.
173. La presencia de estos dos grupos dentro de la plataforma genera externalidades de red indirectas: a medida que más emisores ofrecen tarjetas Visa, más adquirentes tienen incentivos para facilitar su aceptación, y viceversa. Esto refuerza el crecimiento de la red, ya que una mayor adopción de tarjetas por parte de los consumidores incentiva a más comercios aceptarlas, y a una mayor cantidad de comercios que aceptan tarjetas Visa motiva a más consumidores a utilizarlas.
174. Este modelo se representa en una estructura de cuatro partes (ver Gráfico 1 de la presente Resolución), en la que, si bien Visa no presta directamente los servicios de los adquirentes ni de los emisores, cumple un rol esencial al establecer las condiciones bajo las cuales estos agentes interactúan dentro de su red. Así, Visa puede determinar estándares operativos, requisitos técnicos y reglas comerciales que permiten la interoperabilidad entre los distintos participantes.

4.2.3. Evaluación de relación de competencia

175. Habiendo descrito los servicios que ofrecen cada una de las partes, corresponde examinar si estos permiten establecer una relación de competencia, ya sea directa o indirecta, entre ellos. Para tal fin, corresponde reiterar que los denunciantes consideran que compiten con Visa, a través de sus adquirentes y facilitadores internacionales, al ofrecer un mecanismo alternativo (“localización doméstica”) al utilizado por la marca (*cross-border*), que permite aceptar pagos de comercios extranjeros que brindan servicios y/o productos en el Perú.
176. Por su parte, Visa ha señalado que el esquema implementado por los denunciantes no compite con su red. Si bien Visa impone reglas, estas no constituyen una forma de control, sino una garantía de operatividad, seguridad y eficiencia de su sistema. Asimismo, ha indicado que, aunque establece la tasa de intercambio, no fija el precio que puede cobrar el adquirente o el facilitador por su servicio. Finalmente, argumentó que los adquirentes y facilitadores operan en un entorno de multiadquierecia (ofrecen diversas alternativas de pago), lo que impide que Visa ejerza dicho control de manera preponderante.

⁹³ EVANS, D. (2003). *The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets*. Yale Journal on Regulation: Volume 20, Issue 2, Article 4. Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1144&context=yjreg> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

177. Sobre este punto, a partir del análisis de los elementos recabados en el presente caso y de la información que obra en los Expedientes Acumulados, la Comisión considera que Visa sí ejerce un nivel de control sobre los agentes que ofrecen el servicio de aceptación de pagos en Perú mediante el mecanismo *cross-border*. Esta capacidad de intervención le permite incidir directamente en las condiciones comerciales y operativas bajo las cuales se brinda dicho servicio. En consecuencia, Visa compite, de manera indirecta, con Ebanx y Dlocal, quienes gestionan el modelo alternativo a este servicio, la denominada "localización doméstica".
178. En efecto, la Comisión observa que este control se manifiesta principalmente mediante las Reglas Visa y sus guías complementarias, las cuales establecen estándares aplicables en los más de 200 territorios donde opera Visa. Si bien pueden existir excepciones según el territorio, en términos generales dichas reglas inciden en las operaciones de los adquirentes e incluso de los facilitadores de pagos, quienes, pese a no contratar con la marca también se encuentran obligados a cumplir con tales estándares para operar en virtud de la relación contractual que mantienen con los adquirentes.

Cuadro 1
Reglas Visa del 13 de abril de 2024⁹⁴

1.5.1.9 Terminación del Acuerdo con el Comercio	Después de verificar que Visa ha prohibido la participación de un Comercio, Comercio Patrocinado, o Facilitador de Pago en el Programa Visa o Programa de Tarjetas Visa Electron, un Adquirente tiene que dar por terminado el Acuerdo con el Comercio o con el Facilitador de Pago a más tardar, en la fecha especificada por Visa. Si el Adquirente no ha dado por terminado el Acuerdo con el Comercio o con el Facilitador de Pago antes de la fecha especificada, Visa puede aplicar un recargo por incumplimiento al Adquirente. (...)
1.5.2.1 Requisitos del Acuerdo de Comercio	Un Adquirente tiene que establecer un Acuerdo de Comercio con cada uno de sus Comercios para aceptar Tarjetas Visa y, si corresponde, Tarjetas Visa Electron. Un Facilitador de Pago tiene que establecer un Acuerdo de Comercio con cada uno de sus Comercios Patrocinados. El Acuerdo de Comercio tiene que incluir lenguaje que exija al Comercio hacer todo lo siguiente: <ul style="list-style-type: none">• Cumplir con sus obligaciones bajo el Acuerdo de Comercio en cumplimiento con las leyes y regulaciones aplicables• Cumplir con las Reglas de Visa en relación con el uso de las Marcas Propiedad de Visa, aceptación de Visa, administración de riesgo, procesamiento de Transacciones, y cualquier producto, programas, o servicios de Visa en los que se requiera que el Comercio participe u opte por participar• No puede presentar a sabiendas ninguna Transacción que sea ilegal o que el Comercio debiera haber sabido que era ilegal• Incluir el derecho de Visa a limitar o terminar los acuerdos del Adquirente con el Comercio o los acuerdos del Facilitador de Pago con el Comercio Patrocinado (...) Un Adquirente y un Facilitador de Pago solamente pueden aceptar Transacciones de una entidad con la cual tengan un Acuerdo de Comercio válido.
1.10.1.9 Requisitos de Informes de Riesgo	Un Adquirente tiene que proporcionar a Visa, a solicitud de Visa y dentro de 5 días laborables, la siguiente información con respecto a sus Comercios, Facilitadores de Pago, Mercados, Operadores de Billetera Digital o cualquier otra entidad de la cual el Adquirente asuma la responsabilidad: <ul style="list-style-type: none">• Una descripción completa de su proceso de suscripción para cualquier entidad dada

⁹⁴ Para el año 2021, Visa aplicaba las mismas reglas. Al respecto, ver nota a pie 7 de la presente Resolución.

del Adquirente	<ul style="list-style-type: none">• Un desglose completo tanto de su exposición general actual como de su exposición a Visa, y las garantías tomadas contra esas posiciones con los Comercios y otras entidades• Un desglose detallado de su política de supervisión de riesgos, que incluye, entre otros, cualquiera de los siguientes:<ul style="list-style-type: none">- Requisitos financieros mínimos para una entidad dada- Cómo se determina la posición financiera de una entidad- Cómo el adquirente se protege a sí mismo contra la posible falla de cualquier entidad dada- Política para administrar el riesgo crediticio en una cartera de adquirente y determinar las garantías tomadas- Se mantienen los volúmenes exactos de garantías para la posible exposición de Contracargos, en particular para los Comercios de servicios futuros.- El proceso para dar por terminada una relación con una entidad dada• Cualquier proceso para retener fondos de una entidad, donde el Adquirente tiene motivos para creer que la entidad no está en condiciones de cumplir con sus obligaciones de Visa, proporcionar un servicio futuro o se enfrenta a la insolvencia. <p>Cuando un Adquirente no proporciona a Visa una información satisfactoria, Visa se reserva el derecho de imponer criterios de riesgo adicionales como se especifica en la <i>Sección 1.10.1.2, Requisitos de Reducción de Riesgo de los Miembros</i>.</p>
-----------------------	--

Cuadro 2

Guía de Estándares de Riesgo para la Aceptación de Visa de octubre de 2024⁹⁵

4.1.1. Riesgo Empresarial	<ol style="list-style-type: none">1. Los adquirentes deben definir una tolerancia/apetito de riesgo, incluyendo políticas de riesgo y procedimientos de aprobación por segmentos de actividad de los comercios (...)2. (...) Las políticas generalmente incluirán:<ol style="list-style-type: none">a. Una política de riesgo que defina el apetito general de riesgo, la tolerancia o la estrategia del adquirente, alineada con el plan de negocio.b. Una política de evaluación de comercios diseñada para diversos segmentos de negocio (definidos por actividades comerciales, países y canal de origen), que incluya requisitos establecidos, proceso de presentación/aprobación y una matriz de autoridad para la firma. (...)3. Las políticas de riesgo deben estar documentadas y aprobadas por la Junta Directiva o un Comité de Nivel Ejecutivo. La política debe estar sujeta a controles de versión y ser revisada periódicamente.4. Los adquirentes deben contar con un proceso de gobernanza para gestionar y supervisar la implementación de las políticas de riesgo. Esto incluye fomentar la concienciación en toda la organización, implementar controles adecuados, medir el desempeño y gestionar excepciones.5. Los adquirentes deben establecer Indicadores Clave de Riesgo (KRIs) y/o Indicadores Clave de Desempeño (KPIs) para medir su rendimiento en relación con el apetito de riesgo definido. (...)6. Las competencias y la capacitación del personal deben estar alineadas con el plan de negocio, con responsabilidades organizacionales claras que respalden la ejecución de la estrategia del adquirente⁹⁶.
----------------------------------	---

⁹⁵ Visa. (2024). *Visa acceptance risk standards*.

Disponible en: <https://usa.visa.com/dam/VCOM/download/merchants/visa-acceptance-risk-standards.pdf> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

Cabe precisar que este documento reemplazó la guía denominada "Global Acquirer Risk Standards (GARS)" del 2018. Esta fue presentada por Visa el 17 de enero de 2024. De su revisión, se observan estándares similares en sus numerales 3.1, 3.2 y 8.8.

⁹⁶ Visa. (2024). *Visa acceptance risk standards*, pág. 14. Traducción libre del siguiente texto:

4.1.1 Business Risk

4.2.2 Riesgo Operacional	<p>7. Los adquirentes deben realizar una revisión anual del TPA* para confirmar el cumplimiento continuo con los estándares de diligencia debida regionales, las leyes y regulaciones aplicables.</p> <p>a. Estados Financieros: Revisar los estados financieros más recientes del TPA para determinar su condición financiera.</p> <p>b. Cambios en la Propiedad: Documentar cualquier cambio en la propiedad y realizar la debida diligencia sobre los nuevos propietarios, si corresponde.</p> <p>c. Uso de Políticas y Procedimientos del Adquirente: Examinar las políticas y procedimientos internos del TPA y cómo se alinean con las del adquirente. Además, realizar pruebas para verificar el cumplimiento del PayFac** con las políticas y requisitos de incorporación y monitoreo del adquirente.</p> <p>d. Cumplimiento con PCI DSS: Si el TPA maneja datos de titulares de tarjetas (almacenamiento, transmisión o procesamiento), revisar el informe de cumplimiento más reciente que valide la conformidad del TPA con el PCI DSS. Los TPAs deben certificar su cumplimiento con el PCI DSS y otros requisitos de seguridad de datos para la protección de la información del titular de la tarjeta y los datos de transacción⁹⁷.</p>
---	--

*TPA: Third Party Agent (Agentes Terceros), como puede ser un facilitador de pagos.

**PayFac: Payment Facilitators (Facilitador de Pagos).

179. Cabe precisar que otra de las guías relevantes aplicables a estos agentes por parte de Visa es la titulada "Guía de Riesgos para Facilitadores de Pago y Marketplaces de Visa"⁹⁸. Este documento establece también condiciones para que los adquirentes y facilitadores puedan operar.

1. *Acquirers must define a risk tolerance/appetite, inclusive of risk policies and approval procedures by merchant activity segments (...)*
2. *(...) Policies will typically include:*
 - a. *A risk policy that defines the Acquirer's overall risk appetite, tolerance or strategy that is aligned with the business plan.*
 - b. *An underwriting policy crafted for various business segments (defined by merchant activities, countries, origination channel), including defined requirements, submission/approval process, and signing authority matrix. (...)*
3. *Risk policies must be documented and approved by the Board of Directors or an Executive Level Committee. The policy must be subject to version controls, and periodically reviewed.*
4. *Acquirers must have a governance process in place to manage and oversee the implementation of risk policies. This includes driving awareness across the organization, implementing adequate controls, measuring performance and managing exceptions.*
5. *Acquirers must establish Key Risk Indicators (KRIs) and/or Key Performance Indicators (KPIs) to measure their performance against the defined risk appetite. (...)*
6. *The competencies and training of staff must align with the business plan, with clear organizational responsibilities that support the execution of the Acquirer's strategy.*

⁹⁷ Visa. (2024). *Visa acceptance risk standards*, pág. 55. Traducción libre del siguiente texto:

4.2.2 Operational Risk

7. *Acquirers must perform an annual review of the TPA to confirm ongoing compliance with applicable regional due diligence standards, laws and regulations.*
 - a. *Financial Statements: Review the TPA's most recent financial statements to determine its financial condition.*
 - b. *Ownership Changes: Document any changes in ownership and perform due diligence on the new owners, if applicable.*
 - c. *Use of Acquirer's Policies and Procedures: Examine the TPA's internal policies and procedures and how they align with the Acquirer's own. Also, conduct tests to verify PayFac's compliance with the Acquirer's onboarding and monitoring policies/requirements.*
 - d. *PCI DSS Compliance: If the TPA handles Cardholder data (storing, transmitting, or processing), review the most recent compliance report validating the TPA's compliance with the PCI DSS. TPAs must attest to comply with the PCI DSS and other data security requirements for the protection of Cardholder information and transaction data.*

⁹⁸ Visa. (2021). *Payment Facilitator and Marketplace Risk Guide*. Disponible en: <https://usa.visa.com/content/dam/VCOM/regional/na/us/partner-with-us/documents/visa-payment-facilitator-and-marketplace-risk-guide.pdf> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

180. Como se evidencia, la imposición de estas reglas obligatorias –que incluyen estándares operativos, criterios de riesgo y mecanismos de sanción– conforma un régimen contractual restrictivo que limita la autonomía comercial y operativa de los adquirentes y, en consecuencia, de los facilitadores que contratan con ellos. Este marco restringe su capacidad para definir libremente la estructura y condiciones de sus servicios, configurando así un mecanismo efectivo de influencia sobre sus decisiones estratégicas en el desarrollo de su actividad económica.
181. Otro factor que evidencia la influencia ejercida por Visa es la fijación de las tasas de intercambio. Esta es una tasa que los adquirentes deben pagar a los emisores por la validación y procesamiento de cada transacción que realicen los tarjetahabientes y por los beneficios que los emisores les ofrecen a los tarjetahabientes por usar sus tarjetas. Por ello, es usual que las comisiones que los adquirentes acuerdan con los facilitadores incluyan el valor de la tasa de intercambio fijada por Visa. Además, es importante indicar que, las tasas de intercambio varían en función del tipo de tarjeta que use el tarjetahabiente, el sector al que pertenezca el comercio y si la transacción se realiza de forma presencial o no presencial⁹⁹.

De esta manera, la comisión que el facilitador le ofrece a los comercios por la aceptación de pagos con tarjeta, debe fijarse a un nivel que le permita cubrir a este sus costos, que incluyen la tasa de intercambio y su margen comercial. Por lo que cualquier variación en las tasas y comisiones que establezca la marca, impactará en las comisiones que los adquirentes y facilitadores acuerden con los comercios. Por ello, las tarifas que fija Visa impactan de forma directa en la formación de las comisiones a los comercios y en los márgenes de rentabilidad tanto de los adquirentes como de los facilitadores, condicionando su capacidad para operar en el mercado¹⁰⁰.

182. A criterio de esta Comisión, el control que ejerce Visa sobre los agentes que operan en su red también se manifiesta en las conductas denunciadas por Ebanx y Dlocal: por una parte, en la decisión de Visa de implementar el Programa EMLP en Perú, Argentina y Colombia se incluyó, entre otras medidas, la aplicación de una tarifa adicional a las operaciones realizadas por los adquirentes y los facilitadores de pagos locales a comercios extranjeros bajo el mecanismo de localización doméstica, tarifa que debía ser cobrada por los adquirentes sin posibilidad de rehusarse a ello. Por otro lado, la decisión de no aceptar operaciones con comercios no domiciliados, anunciada como parte del "Periodo de Transición" de Visa, evidencia un control de parte de esta empresa sobre una de las variables más importantes en el negocio de todo agente económico: la decisión de con quién contratar o no. Sin perjuicio del análisis que se realizará en detalle más adelante sobre ambas conductas, a continuación se presentan dos ejemplos que reflejan la subordinación a la que estaban sujetos estos agentes:

⁹⁹ Para más información, revisar el "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas", pág. 114.

¹⁰⁰ De acuerdo con el "Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas": *"Una reducción de las tasas de intercambio redundaría en un menor costo de la adquisición, lo que incentivaría el ingreso de adquirentes o la expansión de los adquirentes establecidos. La reducción de tasas de intercambio debería reflejarse en menores tasas de descuento para los comercios, y así en menores costos en el uso de tarjetas para los consumidores, mejorando su bienestar"*. Para más información, revisar la página 131.

Imagen 1

Carta de Niubiz dirigida a Ebanx y Dlocal el 4 de noviembre de 2021, en la que se informan los requisitos principales para participar en el Programa EMLP dispuesto por Visa¹⁰¹

«Por medio de la presente me dirijo a usted, a fin de comunicarle acerca del nuevo Programa Piloto de Ubicación Extendida del Comercio (*Expanded Merchant Location Pilot Program o EMLP*), en adelante "Programa EMLP":

Al respecto, si bien las disposiciones regulatorias de Visa determinan que los facilitadores de pago tienen prohibido afiliar comercios patrocinados que estén ubicados fuera de la jurisdicción del Adquirente, la marca Visa ha anunciado la implementación del Programa EMLP (...). A continuación, los **requisitos principales para participar en el Programa EMLP**:

1. Usar el programa piloto solamente para comercios, comercios patrocinados y plazas de mercado
2. El programa piloto está limitado a transacciones CNP solamente
3. No usar el programa para comercios o comercios patrocinados en los códigos de categoría de comercio (merchant category codes o MCC) señalados en el *Anexo 1*
4. **Asumir un fee adicional** aplicado por Niubiz, a las tarifas vigentes para cada comercio no domiciliado en Perú
5. Firmar una adenda correspondiente al acuerdo entre Niubiz y Facilitador de Pagos.
6. Informar la relación de comercios patrocinados ubicados fuera de la jurisdicción peruana, de acuerdo con lo especificado por Niubiz, detallando razón social, código independiente y país de procedencia. (...)[Subrayado agregado]»

Imagen 2

Carta de Niubiz dirigida a Ebanx y Dlocal el 4 de abril de 2023, en la que se informa la decisión de Visa de no implementar el Programa EMLP¹⁰²

«Tenemos a bien saludarlo cordialmente e informarle sobre las recientes novedades comunicadas a Niubiz por parte de la marca VISA sobre el programa denominado *Expanded Merchant Location Program o EMLP*.

Sobre el particular, **Visa ha determinado que no ofrecerá el programa EMLP en el Perú**, para lo cual ha dispuesto un *periodo de transición* que tendrá una duración de seis (6) meses, culminando el 15 de setiembre de 2023.

Así, hasta la mencionada fecha y en virtud de su rol de Administrador del Acuerdo de Pagos con Tarjetas, **Visa ha dispuesto que los adquirentes y sus facilitadores de pago deberán abstenerse gradualmente de presentar solicitudes de autorización y compensación de transacciones no autorizadas**; es decir, de transacciones de comercios ubicados fuera del Perú. Lo anterior implica que a partir del día 16 de setiembre de 2023 no se podrán procesar las transacciones correspondientes a comercios ubicados fuera del Perú por parte de ningún adquirente (y por ende de ningún facilitador de pagos), en tanto hacerlo representaría una violación a las reglas de la marca.

En consecuencia, Niubiz solo podrá procesar, de forma directa o a través de su red de facilitadores de pago, transacciones correspondientes a comercios ubicados en el Perú (...)[Subrayado agregado]»

¹⁰¹ Presentados por Ebanx y Dlocal el 28 de diciembre de 2021 y 6 de junio de 2022, respectivamente.

¹⁰² Presentados por Ebanx y Dlocal el 3 de julio de 2023 y 21 de diciembre de 2023, respectivamente.

183. Estas decisiones evidencian la influencia significativa que ejerce Visa sobre los adquirentes y los facilitadores de pagos, al incidir directamente en variables clave como la cantidad de comercios que pueden ser atendidos, las condiciones para su incorporación al sistema y las tarifas que deben asumir por cada transacción. Esta capacidad de imposición limita la autonomía operativa y comercial de estos actores.
184. Además, ante el incumplimiento de estas decisiones, –por ejemplo, en caso de no adherirse al Programa EMLP y continuar procesando transacciones de comercios extranjeros–, Visa informó a los adquirentes la posibilidad de aplicar sanciones económicas, incluida la restricción de dichas operaciones. Si bien dichas sanciones recaerían, en principio, sobre el adquirente por ser quien mantiene la relación contractual con Visa, en la práctica también afectaban a los facilitadores de pagos con los que estos operaban. De hecho, el adquirente Niubiz trasladó expresamente estas consecuencias a los facilitadores de pagos mediante la carta del 8 de noviembre de 2021: *"En caso no deseen participar y cuenten con comercios patrocinados ubicados fuera de Perú, Niubiz podrá proceder con: (i) La aplicación de penalidades por incumplimiento y/o (ii) La restricción de transacciones ejecutadas por comercios patrocinados extranjeros"*.
185. El incumplimiento de estas decisiones y, en general de las Reglas Visa, por parte de los facilitadores de pagos resulta aún más perjudicial para los adquirentes, ya que, conforme a dichas reglas, estos son responsables por todas las acciones u omisiones de los facilitadores de pagos con los que contratan¹⁰³. En ese contexto, un eventual incumplimiento no solo genera riesgos económicos, sino que incluso puede derivar en la pérdida de la licencia para operar con la marca.

Precisamente, durante la entrevista realizada con la Dirección el 6 de julio de 2022, Niubiz manifestó esta situación:

Horas 01:01:10 – 1:01:36

Niubiz: *Nosotros necesitamos cumplir con una serie de criterios extensos como adquirente y parte del incumplimiento de esa serie de requisitos como de otras reglas, entre ellas, las reglas asociadas al manejo de PF [Payment Facilitator, por su traducción al inglés de facilitador de pagos] pone en riesgo nuestra licencia como adquirente y también hay un tema de multas importantes por los incumplimientos que pudiéramos tener frente a las marcas.*

186. Por consiguiente, mediante el control que ejerce Visa sobre los adquirentes y facilitadores internacionales compite indirectamente con Ebanx y Dlocal. Estos últimos, a pesar de mantener un nivel de subordinación respecto de la marca, han desarrollado, desde la perspectiva de la demanda, el modelo alternativo al *cross-border*: "localización doméstica".
187. A través de esta competencia indirecta, Visa y los denunciantes buscan que las transacciones de los comercios extranjeros provenientes de consumidores en Perú sean captadas a través de su respectivo mecanismo, el cual permite la aceptación de la transacción que involucra la autorización y el traslado de sus respectivos fondos.

¹⁰³ Revisar la sección 5.3.1.2 de las Reglas Visa de abril de 2024.

188. En conclusión, Visa, por medio de los adquirentes y facilitadores de pagos internacionales, y los denunciados compiten por captar las transacciones de los comercios extranjeros que ofrecen bienes y/o servicios en Perú, cada uno con su respectivo mecanismo de aceptación de pagos: Visa mediante el modelo *cross-border*, y Ebanx y Dlocal con el sistema de "localización doméstica".

4.3. Análisis de las conductas investigadas

4.3.1 Antecedentes y contexto de las conductas investigadas

189. De acuerdo con las Reglas Visa, a nivel global, un adquirente que desee ofrecer el servicio de aceptación de pagos debe presentar a la marca las transacciones de comercios (u otros agentes) ubicados dentro de su jurisdicción, salvo ciertas excepciones. En adelante, esta disposición se denominará la "regla de adquirencia doméstica". Para octubre de 2021, antes de las denuncias interpuestas por Ebanx y Dlocal, dicha regla establecía lo siguiente:

"1.5 Aceptación"¹⁰⁴

1.5.1 Requisitos Generales de Adquirente

1.5.1.1 Jurisdicción del Adquirente y Restricción de Adquirencia entre Países

(...) **Un Adquirente debe aceptar y enviar Transacciones a Intercambio solamente de Operadores de Billeteras Digitales, Comercios, Mercados y Comercios Patrocinados dentro de la jurisdicción del Adquirente.**

Un Adquirente debe aceptar Transacciones solo de un Local de Comercio dentro del País de Domicilio del Adquirente (y los territorios y posesiones de ese país) a menos que se cumpla cualquiera de las siguientes condiciones (...)

Un Facilitador de Pagos puede firmar un contrato con un Comercio Patrocinado que se encuentre fuera del país en el que se encuentra el Facilitador de Pagos solamente si se cumplen todas las siguientes condiciones:

- *El Adquirente y el Comercio Patrocinado están en el mismo país.*
- *La liquidación del Comercio Patrocinado se realiza en la jurisdicción del Adquirente a través de uno de los siguientes:*
 - *Una cuenta de liquidación local propiedad y controlada por el Facilitador de Pagos.*

¹⁰⁴ VISA (2021). *Visa Core Rules and Visa Product and Service Rules*. Pág. 89. Traducción libre del siguiente texto:
"1.5 Acceptance

1.5.1 General Acquirer Requirements

1.5.1.1 Acquirer Jurisdiction and Restriction of Cross-Border Acquiring

(...) *An Acquirer must accept and submit Transactions into Interchange only from Digital Wallet Operators, Merchants, Marketplaces, and Sponsored Merchants within that Acquirer's jurisdiction.*

An Acquirer must accept Transactions only from a Merchant Outlet within the Acquirer's Country of Domicile (and that country's territories and possessions) unless any of the following:

(...)

A Payment Facilitator may contract with a Sponsored Merchant that is outside the country in which the Payment Facilitator is located only if all of the following:

- *The Acquirer and Sponsored Merchant are in the same country.*
- *Settlement to the Sponsored Merchant is performed in the Acquirer's jurisdiction via one of the following:*
 - *A local settlement account owned and controlled by the Payment Facilitator*
 - *A local settlement account owned by the Acquirer but controlled by the Payment Facilitator (for example: an "on behalf of" account)*
 - *Direct settlement from the Acquirer to the Sponsored Merchant".*

- *Una cuenta de liquidación local propiedad del Adquirente, pero controlada por el Facilitador de Pagos (por ejemplo: una cuenta "en nombre de").*
- *Liquidación directa del Adquirente al Comercio Patrocinado"*

[Subrayado agregado]

190. En el caso de Perú, los adquirentes locales que mantienen una relación contractual con Visa –como Niubiz e Izipay– están obligados a cumplir con esta regla para poder brindar el servicio de aceptación de pagos. En ese contexto, Ebanx y Dlocal también se encuentran sujetos a esta misma obligación, en la medida en que operan con dichos adquirentes y ofrecen a los comercios el mencionado servicio. Sin embargo, como se ha señalado, desde aproximadamente el año 2019, ambos agentes han venido prestando este servicio a comercios ubicados fuera de la jurisdicción del adquirente (es decir, comercios extranjeros), lo que, en opinión de Visa, constituiría un incumplimiento de dicha disposición.
191. El 9 de setiembre de 2021, Visa anunció a sus clientes a través del comunicado «*Upcoming Pilot Program in Argentina, Colombia and Peru for Acquirers and Payment Facilitators to Contract with Foreign E-Commerce Merchants*»¹⁰⁵, la implementación del Programa EMLP, dirigido a los adquirentes y sus facilitadores de pagos, con el fin de que pudieran ofrecer el servicio de aceptación de pagos con la marca Visa a comercios con transacciones con tarjeta no presente (CNP) ubicados fuera de la jurisdicción del adquirente. Este programa piloto sería opcional y estaría vigente desde el 1 de noviembre de 2021 hasta el 31 de octubre de 2023, bajo ciertas condiciones.
192. Esta decisión fue comunicada por los adquirentes a los facilitadores de pagos con los cuales mantienen contratos. En el caso de Ebanx y Dlocal, ello se realizó mediante las cartas del 29 de octubre, 4 y 8 de noviembre de 2021¹⁰⁶, en las que también se informaron las condiciones a las que quedarían sujetos si optaban por adherirse al programa. Entre las principales se encuentran:
- (i) El programa se limitaba a transacciones con CNP de comercios extranjeros que cuenten con un acuerdo con el adquirente o con un facilitador de pagos que tenga un acuerdo con este, con excepción de aquellos comercios que pertenecieran a una categoría de alto riesgo (según lo indicado en la carta) o los indicados en el inciso (ii).
 - (ii) El programa no aplicaba para comercios ubicados en el Espacio Económico Europeo (en adelante, EEE), en Venezuela o en un país sancionado por la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.
 - (iii) Se debían asumir tarifas adicionales a las vigentes cobradas por el adquirente, las cuales se aplicarían por cada transacción realizada, independientemente de si era aprobada o rechazada.

¹⁰⁵ Comunicado presentado por Ebanx y Dlocal el 28 de diciembre de 2021 y 6 de junio de 2022, respectivamente.

¹⁰⁶ Revisar escritos presentados por Ebanx y Dlocal el 28 de diciembre de 2021 y 6 de junio de 2022, respectivamente.



- (iv) Se imponía la obligación de informar la relación de comercios extranjeros que participarían del Programa EMLP.

En el caso de Niubiz, esta empresa advirtió que, si el facilitador continuaba procesando comercios extranjeros sin participar en el programa, se aplicarían penalidades por incumplimiento y se ejecutarían restricciones de acceso a la red Visa.

193. El 13 de diciembre de 2021, Niubiz informó su decisión de no procesar transacciones de comercios extranjeros que no participaran del Programa EMLP a partir del 25 de diciembre de 2021¹⁰⁷. Sin embargo, a través de las comunicaciones del 14 de enero de 2022, los adquirentes informaron que el plazo para la implementación del programa había sido extendido hasta el 1 de marzo de 2022¹⁰⁸, y que las tarifas asociadas a este habían sido modificadas con mejoras. Posteriormente, este plazo fue nuevamente prorrogado hasta el 1 de junio de 2022.
194. Ante los desacuerdos por parte de los facilitadores de pagos, Niubiz comunicó, mediante carta del 22 de marzo de 2022, que Visa había decidido conceder un "periodo de remediación", cuyo objetivo era permitir que las operaciones realizadas por el adquirente y sus facilitadores se adaptaran a los nuevos términos y condiciones impuestos por la marca hasta el 5 de junio de 2022. Estas condiciones incluían, además de las nuevas tarifas previamente informadas, la obligación de proporcionar información relacionada a las transacciones de comercios extranjeros que venían procesando¹⁰⁹.
195. Luego de una última prórroga, que vencía el 10 junio de 2022, para el inicio del Programa EMLP¹¹⁰, los adquirentes informaron, mediante comunicaciones de la misma fecha, que Visa había decidido suspender el programa hasta nuevo aviso. En consecuencia, advirtieron que los comercios extranjeros, con excepción de aquellos ubicados en el EEE, podrían continuar procesando transacciones solo hasta el 15 de setiembre de 2022, siempre que, entre otras: (i) no se generaran nuevas afiliaciones; (ii) se informara la relación de comercios extranjeros que vienen procesando, especificando sus datos de identificación; y (iii) cesaran las transacciones correspondientes a comercios ubicados en el EEE¹¹¹.
196. Mediante cartas del 4 de abril de 2023¹¹², los adquirentes comunicaron la decisión de Visa de no ofrecer el Programa EMLP y, en su lugar, establecer un "Periodo de Transición" de seis (6) meses, que culminaría el 15 de setiembre de 2023. Hasta esa fecha, los adquirentes y sus facilitadores debían abstenerse gradualmente de presentar solicitudes de autorización y compensación de transacciones de

¹⁰⁷ Revisar escritos presentados por Ebanx y Dlocal el 28 de diciembre de 2021 y 6 de junio de 2022, respectivamente.

¹⁰⁸ Revisar escrito presentado por Dlocal el 6 de junio de 2022.

¹⁰⁹ Revisar escrito presentado por Dlocal el 6 de junio de 2022.

¹¹⁰ Revisar escrito presentado por Dlocal el 6 de junio de 2022.

¹¹¹ Revisar escritos presentados por Dlocal el 30 de junio de 2022 y 28 de febrero de 2024.

¹¹² Revisar escritos presentados por Ebanx el 3 de julio de 2024, así como por Dlocal el 17 de octubre y 21 de diciembre de 2023.



comercios extranjeros. Asimismo, se informó que Visa solicitó el envío de reportes de los comercios extranjeros afiliados. Según Visa, esta cancelación se debió a que, tras una evaluación detallada de las consecuencias del Programa EMLP, se concluyó que su implementación no era viable por razones de seguridad y certeza en su ecosistema¹¹³.

197. Finalmente, y como consecuencia de la medida cautelar otorgada por la Sala a Dlocal mediante Resolución 0087-2023/SDC-INDECOPI¹¹⁴, los adquirentes informaron, a través de las comunicaciones del 5 y 7 de setiembre, y 18 de octubre de 2023¹¹⁵, que Visa decidió suspender de manera indefinida ciertas condiciones del "Periodo de Transición". En consecuencia, se permitía procesar operaciones de comercios extranjeros y afiliar nuevos comercios. No obstante, aún se requería la presentación de los reportes de información sobre los datos de identificación de los comercios extranjeros afiliados.

4.3.2 La implementación del Programa EMLP, literal h) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA

198. Tanto Ebanx como Dlocal sostuvieron que la implementación del Programa EMLP por parte de Visa, que incluía, entre otros requisitos, la imposición de tarifas adicionales a las operaciones procesadas bajo la "localización doméstica", tendría un efecto excluyente. Según indicaron, Visa buscaría aplicar tarifas superiores a las vigentes en el sistema *cross-border*, encareciendo el modelo alternativo, afectando su viabilidad económica y reduciendo significativamente sus márgenes de ganancia.
199. Asimismo, señalaron que, en caso decidieran no adherirse al programa y continuaran operando bajo el modelo de "localización doméstica", Visa –a través de sus adquirentes– impondría penalidades económicas y restringiría tales operaciones.
200. En ambos supuestos, la continuidad de sus modelos de negocio se tornaría inviable, restringiendo el acceso a la red de la marca Visa y generando su exclusión del mercado.
201. De acuerdo con las Resoluciones de Inicio (013, 068 y 069-2023/DLC-INDECOPI), los indicios que sustentan la conducta denunciada se encuentran principalmente en las comunicaciones trasladadas por los adquirentes Niubiz e Izipay a los denunciantes, mediante las cuales se informaba sobre la decisión de Visa de implementar el Programa EMLP y las consecuencias asociadas a su adhesión o rechazo.
202. En dichas comunicaciones, particularmente en las del 23 de febrero y 9 de abril de 2022, se evidencian además ciertas acciones de Niubiz contra Ebanx y Dlocal,

¹¹³ Revisar escrito presentado por Visa el 14 y 21 de abril de 2023.

¹¹⁴ Cabe precisar que mediante Resolución 081-2023/CLC-INDECOPI del 7 de setiembre de 2023, la Comisión otorgó también una medida cautelar a Ebanx.

¹¹⁵ Revisar escritos presentados por Ebanx el 3 de enero de 2024, así como por Dlocal el 21 de diciembre de 2023 y 28 de febrero de 2024.



respectivamente, como resultado de la decisión de Visa de implementar el Programa EMLP, que habrían podido afectar el acceso a la red de la marca.

203. Durante el procedimiento, Visa sostuvo que el Programa EMLP no llegó a implementarse, por lo que las tarifas anunciadas y todas sus condiciones asociadas carecerían de efectos jurídicos y, por tanto, no habrían tenido impacto alguno en el mercado peruano. Según indicó, lo único que se aplicó fueron obligaciones de reporte para la identificación de comercios extranjeros¹¹⁶.
204. En efecto, esta Comisión observa que, si bien el Programa EMLP no llegó a implementarse formalmente, su anuncio realizado el 9 de setiembre de 2021 y las comunicaciones remitidas por los adquirentes a Ebanx y Dlocal pudieron haberse materializado. En ese sentido, corresponde analizar si dichas actuaciones constituyeron una conducta de abuso de posición de dominio conforme al literal h) del artículo 10.2 del TUO de LRCA.
205. Al respecto, durante la vigencia de la decisión de Visa, desde el 9 de setiembre de 2021 hasta su posterior suspensión, comunicada por los adquirentes el 10 de junio de 2022, Ebanx y Dlocal dieron cuenta de situaciones concretas por parte de Niubiz que podrían haber producido la restricción al acceso de la red de Visa.
206. En el caso de Ebanx, esta empresa indicó que, a través de la carta del 23 de febrero de 2022¹¹⁷, Niubiz informó que, al no haber dado respuesta sobre su adhesión al Programa EMLP, concluiría su relación contractual. Como consecuencia de ello, dejaría de brindarle el acceso a la red de Visa.
207. De la revisión de esta comunicación, se aprecia que Niubiz decidió resolver el contrato que mantenía con Ebanx debido al rechazo de este último a los nuevos términos y condiciones establecidos en el contrato, los cuales estaban vinculados a las nuevas tarifas anunciadas para el Programa EMLP. No obstante, esta Comisión ha verificado que, el 6 de abril de 2022¹¹⁸, ambas partes suscribieron una adenda al contrato de afiliación al sistema de Niubiz celebrado el 30 de diciembre de 2021. Es decir, de haberse producido dicha resolución, Ebanx no habría podido suscribir dicha adenda, pues el contrato ya no estaría vigente. En consecuencia, ello confirma que la relación contractual continuó.
208. Sin perjuicio de ello, la Comisión también verifica que para estas fechas no se observa una restricción al acceso a la red de Visa. Conforme al reporte mensual de transacciones proporcionado por Ebanx, el valor de sus transacciones procesadas mediante el mecanismo de "localización doméstica" durante el periodo comprendido entre enero y abril de 2022 muestra una tendencia estable, sin indicios de una reducción significativa en el valor de las transacciones que pueda atribuirse a la existencia de restricciones de acceso a la red.
209. Por su parte, en el caso de Dlocal, esta empresa informó que, como consecuencia de la comunicación enviada por Niubiz el 9 de abril de 2022, este adquirente habría

¹¹⁶ Revisar escrito presentado por Visa el 17 de junio de 2023.

¹¹⁷ Revisar escrito presentado por Ebanx el 25 de febrero de 2022.

¹¹⁸ Revisar escrito presentado por Ebanx el 3 de enero de 2024.



- suspendido el procesamiento de sus transacciones hasta el 13 de abril de 2022, generando complicaciones en la operación y el empleo de recursos no previstos.
210. Durante el procedimiento, la Dirección consultó a la denunciante sobre este suceso¹¹⁹ y esta informó que, debido al condicionamiento por parte de Niubiz de cortar el procesamiento, redujo su procesamiento con este adquirente desde el 2 de abril de 2022, dejando de procesar por completo el 11 y 12 de abril de 2022. Posteriormente, tras recibir la carta del 12 de abril de 2022, Dlocal restableció gradualmente el enrutamiento¹²⁰. Este proceso, según indicó, implicó la participación de varias áreas de su empresa en la ejecución del plan de migración; es decir, tales operaciones tuvieron que ser trasladadas a otro adquirente para mantener el acceso a la red de Visa.
211. Respecto a esta comunicación, la Comisión verifica que dicho adquirente informó que, efectivamente, procedería con la suspensión de todas las transacciones provenientes de comercios extranjeros, dado que Dlocal le había informado que no procesaba transacciones que calificaran como ubicados fuera de la jurisdicción peruana (según lo establecido por la marca), pese a que con anterioridad había remitido la lista de tales comercios. Posteriormente, mediante carta del 12 de abril de 2022, Niubiz le informó que, dado su interés por seguir contratando con el facilitador, propuso levantar dicha suspensión a partir de esa fecha.
212. Sin embargo, pese a que se produjo este corte, y conforme lo informado por Dlocal, se observa que Dlocal no perdió el acceso a la red de Visa, ya que continuó procesando transacciones a través de otro adquirente. Esto se corrobora con el reporte mensual del volumen de transacciones remitido por Dlocal, el cual no refleja una disminución significativa en el volumen de transacciones efectuadas durante el mes de abril.
213. En general, este colegiado verifica que desde el 9 de setiembre de 2021, fecha en la cual se anunció el Programa EMLP hasta su suspensión (decisión que fue comunicada por los adquirentes el 10 de junio de 2022), Ebanx y Dlocal no dejaron de procesar transacciones con la marca Visa, conforme se verifica de los reportes mensuales del volumen de transacciones procesadas, presentados por ambos facilitadores.
214. La razón es que, tal como se advierte de la sección previa, el inicio del Programa EMLP fue prorrogado en varias ocasiones y finalmente no se implementó. En su lugar, fue suspendido y posteriormente cancelado su aplicación. Por tanto, las tarifas asociadas y las multas que los adquirentes informaban que aplicarían a Ebanx y Dlocal no fueron impuestas a estos agentes.
215. Esto también se desprende de las propias declaraciones de los facilitadores, quienes, frente a la pregunta de la Dirección respecto a si desde la decisión de Visa de implementar el Programa EMLP hasta el 2023 se habría generado un

¹¹⁹ Mediante Carta 1531-2023/DLC-INDECOPI del 6 de diciembre de 2022.

¹²⁰ Revisar escrito presentado por Dlocal el 21 de diciembre de 2023.

daño real y cuantificable para ambas empresas¹²¹, no hicieron referencia a ninguna afectación durante el periodo en que dicha decisión estuvo vigente¹²² (con excepción de la afectación manifestación por Dlocal en líneas previas).

216. Por consiguiente, habiéndose verificado que, desde el anuncio del Programa EMLP (9 de setiembre de 2021) hasta su suspensión comunicada el 10 de junio de 2022, no se concretaron las conductas denunciadas por Ebanx y Dlocal que pudieran haber impedido o restringido el acceso a su red, corresponde declarar infundadas las denuncias interpuestas por dichos agentes en relación con el presunto abuso de posición de dominio ejercido por Visa al implementar el Programa EMLP, el cual impediría o dificultaría el acceso o la permanencia de competidores actuales o potenciales, en el mercado de servicio de aceptación de pagos demandado por comercios extranjeros que ofrecen productos o servicios en el Perú, por razones diferentes a una mayor eficiencia económica.

4.3.3 Suspensión del Programa EMLP, literal a) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA

217. Mediante su escrito del 30 de junio de 2022, Dlocal puso en conocimiento de la Dirección que, a través de las cartas del 10 de junio de 2022, Izipay y Niubiz informaron sobre la decisión de Visa de suspender el Programa EMLP. En dichas comunicaciones, además, se indicó que Visa había dispuesto (i) cesar las transacciones de comercios extranjeros y/o domiciliados en el EEE y (ii) prohibir la afiliación de nuevos comercios no domiciliados en territorio peruano.
218. Dlocal sostuvo que, con esta decisión, Visa estaría negando el acceso a su red, impidiendo de esta forma el procesamiento de transacciones y la afiliación de nuevos comercios extranjeros. Dicha negativa generaría la salida del mercado de los facilitadores de pagos como la denunciante, lo que beneficiaría al sistema *cross-border* utilizado por Visa, en la medida en que el volumen de sus operaciones aumentaría al no existir la opción de procesar bajo la "localización doméstica".
219. En la Resolución 068-2023/DLC-INDECOPI, la Dirección verificó que la presunta negativa por parte de Visa a afiliar y procesar transacciones de comercios extranjeros se encontraba reflejada en las comunicaciones remitidas por Niubiz e Izipay el 10 de junio de 2022. Según el órgano instructor, y con base al razonamiento expuesto por la Sala en la Resolución 0048-2023/SDC-INDECOPI, esta presunta negativa sería injustificada en tanto, entre otros motivos, Visa no había presentado documentación adicional que permitiera, a nivel preliminar, justificar el cese de la afiliación y procesamiento de transacciones de comercios extranjeros.
220. Ahora bien, antes de analizar la conducta imputada, corresponde precisar que como parte de su defensa frente a las imputaciones de cargos contenidas tanto en la Resolución 068-2023/DLC-INDECOPI como en la 069-2023/DLC-INDECOPI

¹²¹ Mediante Cartas 958 y 1531-2023/DLC-INDECOPI del 23 de junio y 6 de diciembre de 2023 dirigidas a Ebanx y Dlocal, respectivamente.

¹²² Revisar escritos presentados por Ebanx y Dlocal el 9 de agosto y 21 de diciembre de 2023, respectivamente.



vinculadas a la negativa injustificada, Visa señaló que contravenían el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 248 del TUO de LPAG¹²³, en tanto lo que se pretendía cuestionar era la regla de adquirencia doméstica contenida en las Reglas Visa (y que fue dispuesta por la marca desde antes que Ebanx y Dlocal iniciaran sus operaciones en el Perú), la cual establece que un adquirente o un facilitador debe aceptar transacciones de comercios ubicados dentro de su jurisdicción. En ese sentido, Visa sostiene que su intención era exigir el cumplimiento de esta disposición, la cual habría sido aceptada por los propios denunciados al suscribir contratos con los adquirentes que tienen la licencia de Visa.

221. Sobre este argumento, si bien la Comisión observa que, efectivamente, la decisión de negar el acceso a su red a las operaciones procesadas bajo la "localización doméstica" proviene de la regla de adquirencia doméstica, lo cierto es que no existe evidencia en los Expedientes Acumulados que acredite que Visa haya exigido el cumplimiento de su regla a los adquirentes y estos posteriormente a los facilitadores de pagos, de forma previa a la decisión de implementar el Programa EMLP.
222. Como ha sido descrito en secciones previas, este programa no llegó a concretarse, por lo que dicha restricción no se ejecutó. En ese sentido, la aplicación efectiva de esta regla se produciría luego de la decisión de Visa de no continuar con el Programa EMLP.
223. Ahora bien, el hecho de que esta exigencia provenga de sus Reglas Visa, las cuales obligan contractualmente al adquirente a cumplirla al tener la licencia de la marca, y que posteriormente impongan dicha obligación a los facilitadores de pagos que suscriben contratos con los adquirentes para acceder a la red de Visa, no exime a la denunciada del cumplimiento del marco normativo de la libre competencia en el Perú. Es importante recordar que la libertad contractual de la que goza Visa no es absoluta, conforme se señala en la sección 3.1. de la presente Resolución, pues está sujeta a límites establecidos por dicha normativa. En consecuencia, sus disposiciones pueden ser objeto de revisión para verificar su compatibilidad con tal normativa.
224. En consecuencia, la imputación de cargos formulada contra Visa no vulnera el principio de tipicidad recogido en el TUO de la LPAG, pues las conductas imputadas en la Resoluciones de Inicio, referidas a la presunta negativa

¹²³ TUO de LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.



injustificada a afiliar y procesar transacciones en el Perú realizadas por los facilitadores de pagos, se encuentran expresamente tipificadas como una forma de abuso de posición de dominio bajo el literal a) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA.

225. Teniendo en cuenta lo expuesto, corresponde a esta Comisión verificar si la negativa denunciada por Dlocal durante esta etapa de los hechos investigados efectivamente se produjo, si dicha negativa fue injustificada y si pudo haber generado efectos exclusorios.
226. De la revisión de las cartas enviadas por Niubiz e Izipay el 10 de junio de 2022, se evidencia que efectivamente ambos adquirentes informaron sobre la decisión de Visa de suspender el programa hasta nuevo aviso. En particular, se advierte que, desde recibida tales comunicaciones, Dlocal debía:
- (i) Abstenerse de realizar nuevas afiliaciones o implementar cualquier acción que promueva el crecimiento de transacciones de comercios extranjeros.
 - (ii) Cesar aquellas operaciones provenientes de comercios ubicados en el EEE.

A partir del 15 de setiembre de 2022, Dlocal debía dejar de procesar las transacciones de comercios extranjeros bajo su sistema de "localización doméstica". Cabe señalar que tal fecha fue informada únicamente por Niubiz; sin embargo, tratándose de una decisión de Visa se entiende que también era aplicable para las operaciones de Izipay.

227. Esta Comisión verifica que, durante el procedimiento, Dlocal no ha dado mayores alcances de la situación informada. Lo anterior se debe a que, si bien Visa buscaba hacer efectiva su regla de adquirencia doméstica disponiendo que a partir de una determinada fecha se debía dejar de procesar las transacciones bajo la "localización doméstica", ello finalmente fue postergado por la propia Visa¹²⁴, verificándose que la última prórroga informada a sus adquirentes concluía el 15 de marzo de 2023¹²⁵. Luego de ello, se verifica que, el 16 de marzo, Visa informó su decisión de cancelar el Programa y, en su lugar, implementar el "Periodo de Transición"¹²⁶, decisión que luego fue informada por Niubiz a los facilitadores el 4 de abril de 2023, tal como se explicará en la sección siguiente.
228. A pesar de que se estableció que a partir de recibida las comunicaciones (10 de junio de 2022) se aplicarían ciertas condiciones, no se ha comprobado que dichas circunstancias se hayan producido, pues si bien Dlocal señaló que como resultado de la carta enviada por Izipay en dicha fecha (e incluso con una anterior, del 14 de marzo de 2022), su empresa no había podido afiliar a ciertos comercios extranjeros, cuando la Dirección le solicitó que acreditara tal situación, este agente no contaba con evidencias que lo sustentaran. En efecto, Dlocal presentó a la Dirección una lista de comercios que, según indicó, no habían sido afiliados en su oportunidad por los adquirentes. Ante ello, la Dirección le requirió presentar la

¹²⁴ Revisar escrito presentado por Visa el 7 de enero de 2025.

¹²⁵ Carta dirigida por Visa a Niubiz el 9 de diciembre de 2022.

¹²⁶ Revisar escrito presentado por Visa el 12 de mayo de 2023.



documentación que acreditara la solicitud de afiliación dirigida a estos adquirentes, así como su negativa a no afiliar. Como respuesta, este agente manifestó lo siguiente: *"no contamos con la información referida a las solicitudes de afiliación de cada uno de los merchants presentados en el grafico 4.2 [lista de comercios]"*¹²⁷.

229. Así, se verifica entonces que, desde el 10 de junio de 2022 hasta el 3 de abril de 2023 (un día antes de que Niubiz informe a los facilitadores la decisión de Visa de cancelar el Programa EMLP), Dlocal no se vio impedida de acceder a la red de Visa, conforme se verifica también de la información que obra en este caso.
230. Asimismo, la Comisión verifica que, durante este periodo, Ebanx no ha manifestado haber sufrido alguna restricción de acceso de la red de Visa por parte de Niubiz e Izipay.
231. En ese sentido, habiéndose verificado que, desde el 10 de junio de 2022 hasta el 3 de abril de 2023, la conducta denunciada por Dlocal no se ejecutó, consistente en la negativa injustificada de Visa a afiliar y procesar transacciones en el Perú realizadas por los facilitadores de pagos, corresponde declarar infundado la denuncia interpuesta en este extremo.

4.3.4 Cancelación del Programa EMLP, literal a) del artículo 10.2 del TUO de la LRCA

232. El 3 de julio de 2023, Ebanx señaló que, mediante las comunicaciones enviadas por Niubiz, Visa había informado sobre la cancelación del Programa EMLP, así como la implementación de un "Periodo de Transición" de seis (6) meses, el cual culminaría el 15 de setiembre de 2023. En ese contexto, Visa había dispuesto que los adquirentes y sus facilitadores de pagos, como Ebanx, debían abstenerse de procesar transacciones con comercios extranjeros hasta dicha fecha. A partir del 16 de setiembre de 2023, tales transacciones no serían procesadas.

A criterio de Ebanx, lo anterior evidenciaría que la decisión de Visa de no continuar con el Programa EMLP había derivado en una negativa directa de acceso a la red de Visa. Como consecuencia de esta acción, la exclusión del mercado de Ebanx y de otros facilitadores de pagos tendría como objetivo favorecer a Visa y su mecanismo *cross-border*, dado que Visa y Ebanx compiten, mediante sus respectivos sistemas, por captar las transacciones de los comercios extranjeros.

233. Esta Comisión ha verificado, inclusive, que los detalles del "Periodo de Transición" fueron comunicados por Visa a la Dirección mediante escritos del 14 y 21 de abril de 2023¹²⁸. Esta información fue considerada por la Dirección como un indicio de una presunta negativa de acceso a la red de Visa. A mayor abundamiento, a juicio de la Dirección en sus Resoluciones de Inicio, la decisión de Visa tendría como objetivo evitar el aumento del procesamiento de operaciones de comercios extranjeros por parte de los facilitadores de pagos como Dlocal o Ebanx en la red

¹²⁷ Revisar escrito presentado por Dlocal el 28 de febrero de 2024.

¹²⁸ Cabe indicar que, aunque mediante escrito del 14 de abril de 2023, Visa presentó una versión confidencial de los detalles del "Periodo de Transición"; posteriormente, en su escrito del 21 de abril de 2023, presentó una versión pública de estos.



de Visa, así como en una eventual negativa de procesar tales operaciones a partir del 16 de setiembre de 2023, lo que podría redirigir la demanda de comercios extranjeros hacia el sistema *cross-border*, generando mayores ingresos para Visa.

234. Teniendo en cuenta lo expuesto, corresponde a esta Comisión verificar si la presunta negativa de Visa a afiliar y procesar transacciones en el Perú realizadas por los facilitadores de pagos se habría producido y si dicha negativa fue injustificada, así como si pudo haber generado efectos exclusorios.
235. En primer lugar, Visa comunicó a Niubiz e Izipay su decisión de no ofrecer el Programa EMLP en el Perú y, en su lugar, implementar un "Periodo de Transición" que iniciaría el 16 de marzo de 2023 y culminaría el 15 de setiembre de 2023. Durante este periodo, Visa dispuso que:

*"(...) el Adquirente y sus Facilitadores de Pago **deberán abstenerse gradualmente de enviar solicitudes de autorización y archivos de compensación para las Transacciones No Autorizadas como transacciones domésticas.** (...)*

*(iv) **Abstenerse directa o indirectamente de implementar cualquier actividad, acción o acuerdo que promueva el crecimiento de Transacciones No Autorizadas con cualquier comerciante ubicado fuera de Perú**¹²⁹."*
[Subrayado agregado]

Como se ha mencionado, estas disposiciones también fueron informadas por Visa a la Dirección mediante escritos del 14 y 21 de abril de 2023. Asimismo, Visa indicó que, tras evaluar detalladamente las consecuencias del Programa EMLP, decidió no ofrecerlo debido a razones de seguridad y certeza de su ecosistema.

236. Posteriormente, el 4 de abril de 2023, Niubiz comunicó formalmente a Ebanx y Dlocal las disposiciones adoptadas por Visa, señalando expresamente lo siguiente:

*"(...) **Visa ha determinado que no ofrecerá el programa EMLP en el Perú, para lo cual ha dispuesto un periodo de transición que tendrá una duración de seis (6) meses, culminando el 15 de setiembre de 2023.***

*Así, hasta la mencionada fecha y en virtud de su rol de Administrador del Acuerdo de Pagos con Tarjetas, Visa ha dispuesto que **los adquirentes y sus facilitadores de pago deberán abstenerse gradualmente de presentar solicitudes de autorización y compensación de transacciones no autorizadas;** es decir, de transacciones de comercios ubicados fuera del Perú. **Lo anterior implica que a partir del día 16 de setiembre de 2023 no se podrán procesar las transacciones correspondientes a comercios ubicados fuera del Perú por parte de ningún adquirente** (y por ende de ningún facilitador de pagos), en tanto hacerlo representaría una violación a las reglas de la marca.*

¹²⁹ Escrito de Visa del 12 de mayo de 2023.

Traducción libre del siguiente texto:

"(...) Acquirer and its Payment Facilitators shall gradually refrain from submitting the authorization requests and clearing files for Non-Authorized Transactions as domestic transactions. (...)

(iv) Refrain from directly or indirectly implementing any activity, action or agreement that promotes any growth of Non-Authorized Transactions with any merchant located outside of Peru (...)



En consecuencia, Niubiz solo podrá procesar, de forma directa o a través de su red de facilitadores de pago, transacciones correspondientes a comercios ubicados en el Perú, lo cual implica que los comercios no domiciliados en Perú deberán contar con un establecimiento comercial conforme a las reglas de VISA, para que puedan ser efectivamente procesadas por nosotros, a través de ustedes. (...)

*Por otro lado, ponemos en su conocimiento que en dicho comunicado Visa ha requerido a Niubiz el envío de reportes de los comercios ubicados fuera del territorio peruano a efectos de verificar si nosotros y los facilitadores de pago que forman parte de nuestra red **nos encontramos cumpliendo con la obligación de no incrementar las transacciones de los comercios ubicados fuera del Perú** (...).*

237. Esta decisión fue confirmada por Izipay mediante carta del 8 de agosto de 2023¹³⁰, donde informó a Ebanx que cumpliría con la disposición de Visa de cesar totalmente el procesamiento de transacciones de comercios extranjeros a partir del 16 de setiembre de 2023.
238. De la revisión de tales comunicaciones, la Comisión advierte que, tras cancelar el Programa EMLP, Visa dispuso un "Periodo de Transición", el cual, si bien estaba previsto para iniciar el 16 de marzo de 2023 (de acuerdo con lo comunicado por Visa a sus adquirentes), fue puesto en conocimiento de Ebanx y Dlocal recién el 4 de abril de 2023 por parte Niubiz. Según consta en dichas comunicaciones, esta decisión tenía tres objetivos principales: (i) negar la afiliación de nuevos comercios extranjeros; (ii) que los facilitadores de pagos dejaran de procesar, de manera progresiva, transacciones de comercios extranjeros bajo la "localización doméstica" con los adquirentes; y, (iii) prohibir totalmente tales operaciones a partir del 16 de setiembre de 2023, en virtud de la regla de adquirencia doméstica dispuesta en las Reglas Visa.
239. En ese sentido, se evidencia que Visa busco nuevamente hacer efectiva de manera progresiva su regla, cuya efectividad total se produciría el 16 de setiembre de 2023, fecha a partir de la cual tales operaciones iban a quedar totalmente prohibidas. Sin embargo, es preciso indicar que finalmente dicha fecha no llegó a concretarse debido a las medidas cautelares otorgadas tanto a Dlocal como a Ebanx, así como por la decisión de Visa de cumplir con dichas medidas y suspender el "Programa de Transición"¹³¹, lo que fue comunicado por los adquirentes a los facilitadores de pagos a partir del 5 de setiembre de 2023¹³²
240. No obstante, considerando que desde la comunicación de Visa se había dispuesto no afiliar nuevos comercios extranjeros, la Comisión ha identificado ciertas acciones de Niubiz que demuestran la ejecución de la decisión de Visa:

¹³⁰ Revisar escrito presentado por Ebanx el 9 de agosto de 2023, incorporado a los Expedientes Acumulados a través de la Razón de Dirección 029-2023/DLC-INDECOPI.

¹³¹ Decisión que fue comunicada a los adquirentes el 17 de agosto de 2023. Revisar escrito de Visa del 7 de enero de 2025.

¹³² A través de las comunicaciones del 5 de setiembre de 2023, Izipay informó la decisión de Visa de suspender el "Programa de Transición" y con ello indicó que continuaría procesando transacciones bajo la "localización doméstica". De igual forma, mediante la carta del 7 de setiembre del mismo año Niubiz comunicó tal decisión (esto también se corrobora en una carta enviada por este adquirente a Ebanx y Dlocal, pero sin fecha). Revisar escritos presentados por Dlocal y Ebanx el 21 de diciembre de 2023 y el 3 de enero de 2024, respectivamente.



- (i) Correo de Niubiz del 14 de julio de 2023 dirigido a Ebanx¹³³:

Niubiz informó su decisión de no afiliar un comercio extranjero presentado por Ebanx, alegando lo siguiente:

"Hoy las marcas están muy atentas a que se cumplan los programas crossborder e incluso están pidiendo que reduzcamos los volúmenes gradualmente hasta el día 15 de setiembre, fecha en la cual tenemos que dejar de procesar toda txn de comercio crossborder"

Esta comunicación evidencia que Niubiz aplicó la disposición de Visa a no incrementar las transacciones de comercios extranjeros.

- (ii) Correo de Niubiz del 9 de agosto de 2023 dirigido a Dlocal¹³⁴:

Tras la medida cautelar otorgada por la Sala a Dlocal, mediante la cual dispuso, entre otras condiciones, que Visa se abstenga de negarse injustificadamente a afiliar o procesar transacciones de comercios extranjeros, Niubiz manifestó que retomaría la habilitación de códigos para nuevos comercios que no se crearon debido a las restricciones impuestas por la marca; es decir, retomaría la generación de códigos necesarios para la afiliación de nuevos comercios:

"(...) Cuando gusten, retomemos las conversaciones para ver la habilitación de códigos para nuevos comercios crossborder que por restricciones de la marca quedaron sin crearse"

Nuevamente, al igual que en el caso anterior, este correo acredita que Niubiz se abstuvo de incrementar este tipo de transacciones debido a la disposición de Visa.

241. Lo anterior evidencia entonces que la restricción que buscaba imponer Visa se estaba ejecutando progresivamente, lo que llevó a Niubiz a dejar de afiliar antes del 16 de setiembre de 2023. Por ende, aunque esta negativa fue detenida debido a las medidas cautelares que fueron emitidas tanto por la Comisión como por la Sala, y los facilitadores de pagos no han señalado haber dejado de procesar transacciones a través de la red de Visa, tras la decisión de cancelar el Programa EMLP, la Comisión considera que la decisión de esta empresa fue clara respecto a implementar un esquema que, en última instancia, impediría que los facilitadores pudieran acceder a su red y continuar con el procesamiento de pagos a comercios extranjeros. En ese sentido, las comunicaciones antes reseñadas demuestran que la decisión de Visa constituyó una amenaza creíble de negativa de acceso a su red.
242. En consecuencia, habiendo acreditado la existencia de una negativa a afiliar y procesar transacciones en el Perú realizadas por los facilitadores de pagos, corresponde determinar si dicha negativa fue injustificada.

¹³³ Revisar escrito presentado por Ebanx el 4 de agosto de 2023, incorporado a los Expedientes Acumulados a través de la Razón de Dirección 029-2023/DLC-INDECOPI.

¹³⁴ Revisar presentado por Dlocal el 21 de diciembre de 2023.



4.3.5. Justificaciones alegadas por Visa

243. Visa ha sustentado sus justificaciones en virtud de la existencia de la regla de adquirencia doméstica, la cual, como se ha señalado, buscó hacerse efectiva en el "Periodo de Transición". En ese sentido, para Visa, dicha regla se fundamentaría en justificaciones comerciales y de eficiencia válidas, relacionadas con la prevención de riesgos de fraude y otras actividades ilícitas, la coherencia con la regulación nacional e internacional, así como la ausencia de efectos negativos para consumidores y comercios. En función de lo señalado, a continuación, se analizarán los argumentos expuestos por Visa en defensa de esta regla.

a. Prevención de riesgos de fraude y otras actividades ilícitas

244. Durante el procedimiento, Visa indicó que el modelo de "localización doméstica" implementado por facilitadores de pagos como Ebanx y Dlocal expone a los tarjetahabientes a mayores índices de fraude y transacciones vinculadas al LA/FT, siendo que los mecanismos de seguridad que estos aplican son insuficientes. Asimismo, indicó que la información transaccional reportada en sus sistemas por los adquirentes que operan con dichos facilitadores presentaba deficiencias que impedían una adecuada visibilidad de dichas transacciones, lo que a su vez ocasionaba que los mecanismos de seguridad de Visa no funcionaran de forma adecuada. Finalmente, consideró que existen ciertas investigaciones que sustentan tales potenciales riesgos.

245. Al respecto, es importante señalar que esta justificación fue abordada en el "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros", el cual, concluyó que, si bien Visa advirtió que el mecanismo de "localización doméstica" representaba un problema para sus sistemas –pues el registro de la información no era apropiado, lo que impedía reconocer la verdadera naturaleza de la transacción y exponía a la marca a potenciales riesgos de fraude, riesgos LA/FT, contracargos, entre otros–, los adquirentes no evidenciaron un cambio importante o significativo en el monitoreo de estas operaciones que justificara un tratamiento diferenciado en la aplicación de sus sistemas para prevenir los riesgos señalados por la marca¹³⁵.

246. Asimismo, el Reporte señaló que adquirentes como Niubiz e Izipay manifestaron contar con sistemas de monitoreo y seguridad para mitigar los riesgos potenciales en las transacciones con tarjetas, incluidos aquellos asociados a operaciones realizadas por consumidores en comercios electrónicos, nacionales o extranjeros, con tarjeta no presente. En ese sentido, no advirtieron mayores diferencias entre las transacciones domésticas e internacionales que justificaran las preocupaciones expresadas por las marcas de tarjetas (entre ellas, Visa)¹³⁶.

¹³⁵ Para más información ver pág. 33 del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros".

¹³⁶ Para más información ver pág. 26 del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros".



247. En ese mismo documento, respecto al riesgo de fraude en transacciones domésticas, en comparación con las transacciones internacionales, para el periodo de 2017 a 2021, se identificó lo siguiente¹³⁷:

- (i) La tasa del valor del fraude en transacciones internacionales de Visa es mayor que la de las transacciones domésticas, pero muestran una tendencia similar a estas últimas, registrando incluso un descenso gradual desde el 2017.
- (ii) En el caso de Niubiz, la tasa del valor del fraude para transacciones domésticas se había mantenido por encima de la tasa de las transacciones internacionales; sin embargo, en los dos últimos años, esta última tasa ha sido creciente, llegando a superar a la tasa de las transacciones domésticas en 2020 y 2021.
- (iii) En el caso de Izipay, la tasa del valor del fraude de las transacciones internacionales ha sido bastante menor a la tasa de las transacciones domésticas durante casi todo el periodo, a excepción del 2021, donde se incrementó esta tasa y superó a la doméstica, debido también a la caída de la tasa del valor del fraude de las transacciones domésticas.

248. Por tal motivo, el Reporte concluyó que las tasas del valor del fraude de las transacciones domésticas fueron levemente mayores a la de las transacciones internacionales, observándose una reversión en esta tendencia a nivel de los adquirentes en los últimos años¹³⁸.

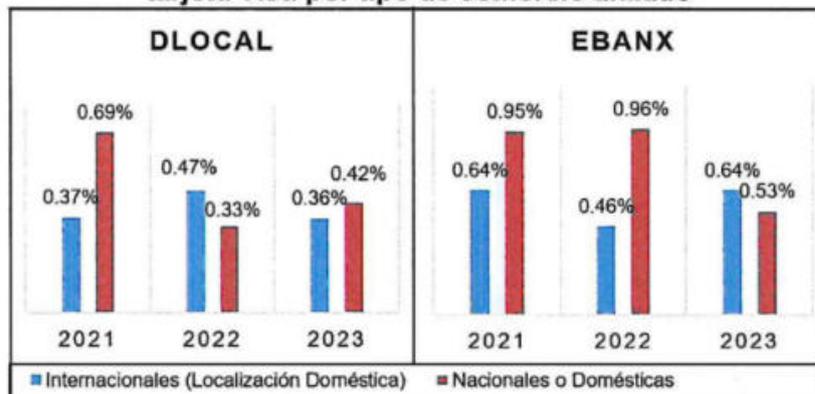
249. En la misma línea, con base en la información proporcionada por los adquirentes Niubiz e Izipay durante el procedimiento, entre el 2021 y el 2023, respecto a las tasas del valor del fraude de las transacciones tanto nacionales, realizadas a comercios localizados en el ámbito local, así como de las internacionales, procesadas bajo la modalidad de "localización doméstica" por Ebanx y Dlocal, se identificó lo siguiente:

- (i) En el caso de Dlocal, en 2021 y 2023, las tasas del valor del fraude de "localización doméstica" fueron menores a las nacionales; mientras que, en 2022, las tasas de "localización doméstica" fueron superiores a las nacionales.
- (ii) En el caso de Ebanx, en 2021 y 2022 las tasas del valor del fraude de "localización doméstica" fueron inferiores a las domésticas. Sin embargo, en 2023, las tasas de "localización doméstica" fueron ligeramente superiores.
- (iii) En promedio, las tasas del valor del fraude de en transacciones de "localización doméstica" fueron inferiores a las nacionales.

¹³⁷ Para la elaboración del Anexo 3 del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros" se consideró información enviada por emisores y adquirentes vinculados a Visa.

¹³⁸ Para más información ver pág. 43 del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros".

Gráfico 12
Ebanx y Dlocal: Tasa del valor del fraude de transacciones realizadas con tarjeta Visa por tipo de comercio afiliado



Fuente: Información brindada por Niubiz e Izipay
Elaboración: DLC – Informe Técnico

250. El gráfico expuesto evidencia que tanto Ebanx como Dlocal no muestran diferencias significativas en las tasas del valor del fraude en 2023, respecto a las tasas de "localización doméstica" y nacionales.
251. En este punto, es importante precisar que, más allá de la categoría nacional o internacional de una transacción, lo que se ha identificado es que las transacciones con tarjeta no presente (CNP) están expuestas a mayores riesgos que aquellas con tarjeta presente. En efecto, la migración de tarjetas con banda magnética a las tarjetas con chip y PIN ha reducido eficazmente el fraude con tarjetas falsas de forma presencial en establecimientos comerciales, pero ha trasladado el problema al fraude en línea o con tarjeta no presente (CNP)¹³⁹.
252. De otro lado, sobre los riesgos LA/FT, el *Bank for International Settlements* (BIS) y el Banco de Inglaterra han señalado que, si bien dicho riesgo puede ser generalmente más alto en el caso de operaciones internacionales, por diferencias en los marcos legales y en su aplicación por los países, no es específico a tales operaciones. Así, este riesgo podría materializarse cuando existe una implementación desigual de los regímenes regulatorios para la detección de sanciones y los delitos financieros, por lo que se requiere que la transacción sea verificada varias veces para garantizar que las partes no se expongan a la financiación ilícita. Asimismo, este riesgo puede materializarse si en la operación participan distintos intermediarios de diferentes jurisdicciones y si para la liquidación se requiere un cambio de divisas (escenario más asociado al caso del mecanismo *cross-border*)¹⁴⁰.

¹³⁹ Credit Suisse (2021). *If Software Is Eating the World... Payments Is Taking a Bite. Payments, Processors, & FinTech*, 302. (T. Chiodo, N. Cremonesi, J. Forsythe, M. Orenbuch, C. Zhang, & C. Hyland). Pág. 83.

Traducción libre del siguiente texto: "The migration away from magstripe "swipe "cards to chip-and-pin effectively reduced in-store counterfeit card fraud, causing criminals to shift their focus to online or card-not-present (CNP) fraud".

¹⁴⁰ Para más información ver pág.27 del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros".



253. Ahora bien, Visa manifestó que las transacciones internacionales representan un aumento del riesgo LA/FT en comparación con las nacionales pues: (i) existen jurisdicciones con distinto nivel de riesgo según el Grupo de Acción Financiera (en adelante, GAFI)¹⁴¹ y el Índice de percepción de corrupción (en adelante, IPC)¹⁴²; (ii) de acuerdo con el Informe de Riesgo de LA/FT emitido por Oficina de la Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (en adelante, UNODC), una señal de alerta para dicho riesgo es el constante cambio de divisas o transferencias internacionales pues se puede perder el rastro del origen de los recursos; y, (iii) podrían existir comercios que no hayan logrado acceder al ecosistema de pagos en su país de origen, por temas de conocimiento del cliente o actividad ilegal en su país¹⁴³.
254. Al respecto, el Informe de riesgo LA/FT de la UNODC solo indica que una de las señales de alerta en transacciones de usuarios se presenta en compra o venta de divisas por parte de un usuario que incrementa repentinamente la frecuencia y montos de dichas operaciones¹⁴⁴, mas no se centra en las transacciones internacionales que se pueden realizar con comercios extranjeros.
255. No obstante, si bien pueden existir jurisdicciones con mayor nivel de riesgo conforme al GAFI y al IPC, o la posibilidad que dentro de transacciones que involucran cambio de divisas se puedan presentar eventos vinculados al LA/FT, las estadísticas mostradas en párrafos previos no evidencian la existencia de un mayor riesgo entre las transacciones domésticas en comparación con las internacionales (comercios extranjeros); además, estos riesgos también pueden estar presentes bajo el uso del sistema *cross-border*, en donde participan varios agentes y comercios extranjeros, no siendo exclusivos del sistema de "localización doméstica".
256. A mayor abundamiento, y en relación con situaciones concretas de riesgo vinculado al LA/FT, tanto Niubiz como Izipay –sujetos obligados al Sistema Acotado de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (SPLAFT Acotado)– han manifestado que, entre los años 2018 al 2023, no han remitido ningún Reporte de Operaciones Sospechosas a la Unidad de Inteligencia

¹⁴¹ El GAFI es un organismo intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas para combatir el LA/FT. El GAFI, además de proveer capacitación y emitir recomendaciones, realiza Evaluaciones Mutuas a sus miembros, seguimiento de las mismas, aplica sanciones y monitorea a los países con serias deficiencias en sus sistemas de prevención. Disponible en: <https://www.sbs.gob.pe/prevencion-de-lavado-activos/Organismos-Internacionales-que-rigen-el-Sistema-Nacional-contr-el-LA-FT/Grupo-de-Accion-Financiera-GAFI> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁴² Disponible en: <https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁴³ Escrito del 21 de enero de 2022, incorporado a los Expedientes Acumulados mediante Razón de Dirección 033-2023/DLC-INDECOPI.

¹⁴⁴ Riesgo de Lavado de Activos en Instrumentos Financieros y Comerciales. Pág. 183. Ver: https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/diciembre/Riesgo_de_Lavado_de_Activos_en_Instrumentos_Financieros_y_Comerciales_V2.pdf (Última consulta: 28 de marzo de 2025).



Financiera del Perú (UIF-Perú)¹⁴⁵, a propósito de transacciones realizadas bajo la modalidad de "localización doméstica"¹⁴⁶.

257. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, esta Comisión ha podido advertir que tanto las Reglas Visa como las Guías que las complementan, establecen obligaciones vinculadas a la gestión de riesgos de fraude y LA/FT que deben ser cumplidas por todos los participantes de su red.
258. Respecto al riesgo de fraude, Visa exige entre otros: (i) posesión de políticas y procedimientos de monitoreo; (ii) uso de "informes de excepción", los cuales se generan cuando un comercio excede niveles de tolerancia de controles de velocidad¹⁴⁷ o cuando se detectan actividades inusuales o sospechosas; (iii) monitoreo de sitios web de comercios; (iv) cumplimiento del Programa de Monitoreo de Controversias de Visa (VDMP), el cual identifica a los comercios que exceden los umbrales predeterminados de forma mensual, considerando para ello la relación entre el conteo de controversias y el conteo de transacciones; (v) cumplimiento del Programa de Monitoreo de Fraudes de Visa (VFMP), el cual identifica a los comercios que exceden los umbrales predeterminados en forma mensual, considerando la relación entre la cantidad de fraude y la cantidad de ventas¹⁴⁸.
259. Al respecto, con base en la información proporcionada por Visa¹⁴⁹ sobre los casos reportados de facilitadores de pagos a través de los programas de monitoreo VDMP y VFMP, se identificó lo siguiente:
- (i) Al 16 de agosto de 2024, según el reporte de monitoreo, no se identificaron casos, activos ni bajo seguimiento relacionados con Ebanx. En contraste,

¹⁴⁵ Resolución SBS 369-2018. Norma para la prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo aplicable a los sujetos obligados bajo el Sistema Acotado de Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo.

Artículo 1. Alcance. - La presente norma es aplicable a los sujetos obligados siguientes:

(...)

4. Las procesadoras de tarjetas de crédito y/o débito.

Artículo 3.- Sistema acotado de prevención del LA/FT (SPLAFT Acotado)

3.1. El SPLAFT Acotado tiene por finalidad prevenir y evitar que el sujeto obligado sea utilizado con fines ilícitos vinculados con el LA/FT; e implica, por parte del sujeto obligado, únicamente la obligación de designar un oficial de cumplimiento a dedicación no exclusiva; y, prevenir, detectar y comunicar a la UIF-Perú, operaciones sospechosas a través de un ROS.

Artículo 15.- Reporte de operaciones sospechosas (ROS)

15.1. El sujeto obligado tiene la obligación de comunicar a la UIF-Perú, a través de su oficial de cumplimiento, las operaciones detectadas en el curso de sus actividades, realizadas o que se hayan intentado realizar, que sean consideradas como sospechosas, sin importar los montos involucrados. La comunicación debe ser realizada de forma inmediata y suficiente, es decir, en un plazo que en ningún caso debe exceder las veinticuatro horas (24) desde que la operación es calificada como sospechosa. El plazo para calificar una operación como sospechosa se sujeta a su naturaleza y complejidad.

¹⁴⁶ Revisar escritos presentados por Izipay y Niubiz del 15 y 16 de enero de 2024, respectivamente.

¹⁴⁷ Los controles de velocidad se activan en función del número de transacciones que un comprador ha intentado realizar en un tiempo determinado.

¹⁴⁸ Ver págs. 30-34 de "Payment Facilitator and Marketplace Risk Guide".

¹⁴⁹ Revisar escrito presentado por Visa el 7 de enero de 2025.

- se reportaron nueve (9) casos vinculados a cinco (5) comercios procesados por Dlocal.
- (ii) En relación con los casos reportados sobre Dlocal, se observó que los comercios involucrados son ampliamente reconocidos por los consumidores peruanos, tratándose principalmente de plataformas digitales de *streaming*, *ridesharing* o *gaming*.
 - (iii) Asimismo, no se evidenció recurrencia en los casos identificados; por lo tanto, estos eventos podrían considerarse incidentes aislados.
260. A criterio de esta Comisión, la existencia de reportes sobre fraudes o disputas en los comercios señalados se enmarca en los riesgos inherentes a la naturaleza de las transacciones electrónicas. Dichos riesgos persisten independientemente del esquema bajo el cual se procesen estas transacciones, sea mediante mecanismos *cross-border* o bajo esquemas de "localización doméstica". Es importante destacar que los casos reportados no solo involucran a comercios extranjeros, sino también a comercios locales, lo que evidencia que estos riesgos son transversales a ambos modelos de procesamiento.
261. Por otro lado, las Reglas Visa también imponen como obligación implementar y mantener un programa que evite que el sistema de Visa se utilice para facilitar el lavado de dinero o el financiamiento de actividades terroristas. Asimismo, establecen deberes de reporte respecto a la política LA/FT de cada miembro, auditorías realizadas, además de definir acciones de control en caso de que un miembro no cumpla con tales obligaciones, las cuales pueden incluir: (i) implementación de políticas o procedimientos adicionales; (ii) recargos por incumplimiento; y, (iii) cancelación de acuerdos y contratos con agentes terceros (como facilitadores de pagos), comercios y tarjetahabientes¹⁵⁰.
262. La referidas Reglas y Guías de Visa también fijan requisitos para que un adquirente pueda contratar con facilitadores de pagos y comercios, los cuales incluyen una revisión de antecedentes, estabilidad financiera, estrategia comercial, entre otros, incorporando incluso un listado de comercios de alto riesgo¹⁵¹ (*high-brand risk merchants*), sobre los cuales deberá aplicarse una diligencia reforzada antes de su incorporación a la red de Visa a fin de evitar que se procesen pagos sobre actividades ilegales o pagos que puedan afectar negativamente la reputación de dicha marca¹⁵².

¹⁵⁰ Revisar secciones 1.10.1.6, 1.10.1.7 y 1.10.1.8 de las Reglas Visa.

¹⁵¹ El listado de dichos comercios de alto riesgo incluye:

- Medicamentos, productos farmacéuticos, artículos de farmacia.
- Tiendas de medicamentos y farmacias
- Marketing Directo - Servicios de Organización de Viajes
- Marketing Directo - Comerciante de Telemarketing Saliente
- Marketing Directo - Comerciante de Teleservicios Entrantes (Contenido Digital para Adultos)
- Tiendas de puros y puestos de cigarros
- Servicios de citas
- Apuestas, incluyendo boletos de lotería, fichas de juegos de casino, apuestas fuera de la pista y apuestas en hipódromos.

Ver pág. 11 del documento "*Payment Facilitator and Marketplace Risk Guide*".

¹⁵² Las listas de los comercios de alto riesgo que un adquirente haya afiliado deben actualizarse de manera mensual e incluir: nombre comercial y legal del comercio, código identificador del comercio, MCC, URL del sitio web, descriptor

263. Precisamente, de la revisión de la información aportada por las partes y adquirentes como Niubiz e Izipay, se observa que, en los contratos suscritos entre los adquirentes y facilitadores de pagos, así como en los contratos suscritos entre los facilitadores de pagos y comercios, se incluyen los requisitos y programas exigidos por Visa¹⁵³.
264. En efecto, en los contratos entre los adquirentes y los facilitadores de pagos, se incluyen disposiciones vinculadas al monitoreo que se realiza a las actividades de dichos agentes, como la prohibición de afiliación a ciertos tipos de comercios, obligaciones de reporte de información, medidas contra el fraude y lavado de activos, entre otros.
265. Por su parte, en los contratos modelo que los facilitadores de pagos suscriben con los comercios, existen cláusulas relacionadas con los requisitos que deben cumplir antes de su proceso de incorporación, obligaciones de reporte de información, políticas contra el fraude y lavado de activos, y descripción de los sistemas de prevención que los adquirentes poseen y que ofrecen a los comercios para detectar y prevenir tales riesgos¹⁵⁴. Además, se establecen una serie de umbrales máximos de fraude por importe de transacciones de un comercio –establecidos en consonancia con el Programa de Monitoreo de Fraudes de Visa (VFMP)¹⁵⁵– que, en caso de incumplirse, activan una serie de mecanismos que incluyen penalidades y la desvinculación del comercio.
266. A su vez, de los documentos aportados se observa que los adquirentes y facilitadores cuentan con certificados PCI DSS¹⁵⁶, el cual es un estándar que garantiza la protección y un entorno seguro para los datos de tarjetas durante el procesamiento, el almacenamiento y la transmisión de estos; lo cual incluye una validación del nivel de seguridad de los sistemas. Cabe precisar que dicho estándar es exigido por la propia Visa como parte de sus Reglas y Guías¹⁵⁷.

de facturación único del comercio para cada URL desde la que realizan transacciones, dirección y número telefónico del comercio, propietario beneficiario final. Guía del Programa Global de Protección de la Marca Visa para adquirentes. Pág. 14. Disponible en: <https://www.aibms.com/wp-content/uploads/2014/12/Brand-Protection-Programme.pdf> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁵³ Se aportaron los siguientes documentos:

- Contrato y adendas suscritas entre Ebanx y Niubiz del 21 de febrero de 2019, 30 de diciembre de 2021 y del 6 de abril de 2022.
- Contrato suscrito entre Dlocal y Niubiz del 1 de diciembre de 2019.
- Contratos suscritos por Ebanx y Dlocal con Izipay del 1 de junio de 2020.
- Contratos modelos de Ebanx y Dlocal con comercios.

¹⁵⁴ Por ejemplo, el sistema FinScan proporciona una solución de detección contra el lavado de activos, que compara los registros de comercios con listas de sanciones y bases de datos como la OFAC, HMT, UN, Interpol, Dow Jones y LSEG World-Check. En su página web incluye como uno de sus clientes a Ebanx. Disponible en: <https://www.finscan.com/customers> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁵⁵ Revisar sección 10.4.5 de las Reglas Visa.

¹⁵⁶ Las certificaciones de los miembros de la red Visa también se encuentran disponibles en el siguiente portal web: <https://www.visa.com/splisting/searchGrsp.do> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁵⁷ Los adquirentes deben asegurarse de que sus agentes patrocinados cumplan con el Estándar de Seguridad de Datos de la Industria de Tarjetas de Pago (PCI DSS) y cualquier otro requisito o estándar de seguridad aplicable. Revisar pág.20 de "Payment Facilitator and Marketplace Risk Guide".



267. Adicionalmente, se aprecia que los adquirentes y facilitadores locales cuentan con otro tipo de certificaciones vinculadas también al sistema de seguridad de la información. Por ejemplo, Niubiz ha señalado que posee la certificación PCI PIN (Certificación del estándar de seguridad para la gestión segura, procesamiento y transmisión del número de identificación personal), así como el ISO/IEC 27001:2013 (Certificación de los Sistemas de Gestión de Seguridad de la Información). Esta última certificación también ha sido obtenida por Ebanx¹⁵⁸.
268. Incluso, se observa que tanto Ebanx como Dlocal también cuentan con sus propios sistemas antifraude. En el caso de la primera, esta posee el sistema "Ebanx Shield", el cual utiliza tecnología y bases de datos para definir una estrategia antifraude para los negocios que incluyen reglas de protección, puntaje de riesgo, lista de bloqueo, disponibilidad de conectividad y tasas de aprobación¹⁵⁹.
269. Por su parte, Dlocal posee el sistema "Smart Defense", el cual es una solución contra el fraude basada en datos y modelos de aprendizaje automático. Este sistema revisa rápidamente una gran cantidad de datos como la información del comprador, la dirección de envío, el artículo comprado, la industria y la identificación del dispositivo, entre otros, para evaluar el riesgo y definir reglas de puntuación para transacciones futuras¹⁶⁰.
270. En ese sentido, la alegación de Visa respecto a que las transacciones bajo la localización doméstica tienen mayores índices de fraude y transacciones vinculadas al LA/FT, resulta injustificada en tanto: (i) las transacciones con comercios extranjeros bajo la modalidad de "localización doméstica no representan mayores riesgos de fraude o de LA/FT respecto a transacciones *cross-border*"; (ii) existen mecanismos de control de riesgos de fraude y LA/FT impuestos por Visa y replicados en los contratos que los adquirentes suscriben con los facilitadores de pagos y comercios; (iii) existen certificaciones de seguridad impuestas por Visa que son cumplidas por los miembros de su red; y, (iv) los facilitadores cuentan con sus propios sistemas de fraudes.
271. Ahora bien, respecto a la información transaccional proporcionada por los adquirentes que contratan con los facilitadores de pagos como Ebanx o Dlocal, Visa ha presentado un archivo Excel y capturas de pantalla en dicho formato que mostrarían los extractos de reportes transaccionales registrados en sus sistemas, los cuales tienen inconsistencias respecto a los datos de identificación del comercio.
272. Asimismo, los adquirentes Niubiz e Izipay han presentado una muestra de los reportes con información transaccional, siendo que en algunos casos contienen

¹⁵⁸ Disponible en: <https://business.ebanx.com/en/press-room/press-releases/ebanx-obtains-isoiec-27701-2019-certification-and-reinforces-its-commitment-to-data-privacy> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁵⁹ Disponible en: <https://business.ebanx.com/es/soluciones-completas/ebanx-shield> (Última consulta: 28 de marzo de 2025)

¹⁶⁰ Disponible en: <https://www.dlocal.com/es/press-releases/dlocal-presents-its-new-suite-of-fraud-management-tools/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

información como el código de identificación, nombre y/o dirección del comercio extranjero¹⁶¹.

273. Al respecto, tanto Ebanx como Dlocal han presentado una muestra de sus reportes a nivel transaccional. En el caso de Dlocal, se observó que en sus reportes a los adquirentes Niubiz e Izipay, incluyen información relativa a: (i) el tipo de operación (*Cross-Border*), (ii) el código de comercio y (iii) la procedencia del comercio, entendida como la ubicación de origen de este. Por su parte, Ebanx indicó que, a nivel transaccional, reportan el código de comercio, el cual se encuentra vinculado a los formatos de afiliación exigidos por cada adquirente. Dichos formatos requieren información relacionada con la procedencia de los comercios.
274. Sobre el particular, si bien Visa señala que la deficiencia en la información presentada afecta el uso efectivo de sus mecanismos de seguridad, lo cierto es que tal información puede ser corregida por sus propios adquirentes y, a su vez, por los facilitadores.
275. La negativa de acceso a su red no resulta proporcional al objetivo que persigue, dado que pueden existir mecanismos menos restrictivos que pueden corregir las inconsistencias detectadas en los registros transaccionales sin afectar el proceso competitivo. Este problema podría resolverse mediante medidas que no distorsionen la libre competencia, especialmente si se considera que las propias Reglas Visa –incluso con anterioridad a la decisión de implementar el Programa EMLP– establecen como obligación de los adquirentes el asegurar que todas las solicitudes de autorización y registros de compensación que pasen por su red contengan datos válidos, exactos y completos¹⁶². Además, dichas reglas contemplan recargos por incumplimiento, incluidos aquellos vinculados a contratos con agentes terceros (facilitadores de pagos)¹⁶³.
276. En este contexto, Visa podría adoptar medidas correctivas menos gravosas, tales como la incorporación de campos adicionales de registros, la realización de auditorías periódicas y el establecimiento de mecanismos de supervisión constante para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones. Estas medidas podrían complementarse con incentivos para la mejora continua y programas de capacitación técnica dirigidos a adquirentes y sus facilitadores. Solo en casos de incumplimiento reiterado o no corregido oportunamente, Visa podría aplicar de manera progresiva los recargos previstos en sus reglas, antes de recurrir a medidas más restrictivas como la negativa de acceso a su red.
277. Corresponde precisar que otra de las preocupaciones manifestadas por Visa respecto de estos errores en la información radica en que el consumidor podría verse afectado al no visualizar correctamente los datos reales de la compra

¹⁶¹ Revisar escrito presentado por Izipay el 15 de enero de 2024, así como escritos presentados por Niubiz el 15 de febrero de 2022, incorporado mediante Razón de Dirección 033-2023/DLC-INDECOPI, y el 26 de enero de 2024.

¹⁶² Revisar sección 1.7.2.1 de las Reglas Visa.

¹⁶³ En caso existan violaciones repetidas en un período consecutivo de 60 meses, Visa también puede cobrar los recargos por incumplimiento que se especifican en las Tabla 12-17 a discreción, estas tablas incluyen recargos por incumplimientos generales, así como incumplimientos significativos con cuantías más elevadas. Revisar sección 12.6.10 y 1.12.2.2 de las Reglas Visa.

realizada, pues, luego de completada la transacción, aparecería el nombre del facilitador en lugar del nombre del comercio.

278. Sin embargo, esta situación ha sido superada, pues la propia Visa durante la primera audiencia de Informe Oral reconoció:

Horas 01:56:54 a 1:57:04

"Hoy día, cuando uno recibe su estado de cuenta, puede ver, por lo menos sale, por ejemplo, Netflix, guion, Dlocal o Ebanx, según el facilitador de pago. Por lo menos el usuario hoy día tiene un poco más de información. Si nos vamos al 2022, el usuario no tenía idea de lo que estaba pagando".

279. Además, es importante considerar que, cuando la autoridad entrevistó a algunos de los comercios extranjeros que brindan servicios o productos en Perú, estos no manifestaron haber recibido quejas o reportes de problemas relacionados con el desconocimiento de compras por parte de los usuarios¹⁶⁴ por procesar con facilitadores de pagos locales como los denunciados. Resulta evidente que, en caso de dudas o reclamos vinculados a sus pagos, los consumidores, además de acudir al banco, también se dirigirían al propio comercio con el cual contrataron. Por el contrario, dichos comercios manifestaron una serie de beneficios con estos agentes que serán abordados en la sección c) del presente acápite.
280. También, Visa señaló que estos errores de reporte pueden impactar en los sistemas de los emisores (sus clientes). Sin embargo, esta Comisión observa que, durante la tramitación de los Expedientes Acumulados, Visa no ha presentado prueba documental alguna que respalde tales declaraciones, como comunicaciones dirigidas por estos agentes. Tampoco se advierte que dichos emisores hayan manifestado tal preocupación, ni ante esta Comisión ni ante la Dirección.
281. Además, conviene señalar que, en línea con lo señalado por la Sala en la Resolución 087-2023/SDC-INDECOPI¹⁶⁵, tanto los emisores, como los bancos, cuentan con protocolos específicos y áreas especializadas encargadas de la identificación, mitigación y monitoreo de riesgos internos y externos, tales como fraudes o actividades ilícitas de lavado de activos, entre otros. Asimismo, corresponde a la SBS supervisar que dichos agentes cumplan con la normativa específica que regula la gestión integral de los riesgos asociados a la actividad económica que desarrollan¹⁶⁶.

¹⁶⁴ A tres de los comercios entrevistados (Uber, Tiendamia y Hotmat) se les preguntó, por ejemplo, que pasaba en caso de algún problema con el procesamiento de pagos y si, en tales circunstancias, el facilitador o el propio comercio intervendría. Aunque la pregunta no abordaba expresamente la preocupación alegada por Visa, estaba relacionada con dicha situación, lo que brindaba la oportunidad para que estos comercios manifestaran alguna molestia al respecto.

¹⁶⁵ Revisar numeral 94 de dicha Resolución.

¹⁶⁶ Resolución SBS 272-2017. Reglamento de Gobierno Corporativo y de la Gestión Integral de Riesgos
Artículo 22.- Gestión Integral de Riesgos

La Gestión Integral de Riesgos es un proceso efectuado por el directorio, la gerencia y el personal aplicado a toda la empresa y en la definición de su estrategia, diseñado para identificar potenciales eventos que pueden afectarla, gestionarlos de acuerdo a su apetito por el riesgo y proveer una seguridad razonable en el logro de sus objetivos.
(...)



282. Por todo lo expuesto, no se advierte que el problema de registro transaccional justifique una negativa de acceso por parte de Visa, dado que: (i) la medida no resulta proporcional al objetivo que pretende alcanzar y (ii) no se ha demostrado que dicho problema haya afectado negativamente a otros actores relevantes del ecosistema de pagos, como los emisores, los comercios o los consumidores.
283. Finalmente, durante el procedimiento, Visa también sustentó su preocupación vinculada a los riesgos de fraude y actividades ilícitas (incluso incumplimientos regulatorios), con base en las investigaciones que se venían realizando a nivel internacional contra Dlocal. Estas investigaciones estarían dirigidas específicamente contra Dlocal Limited y Dlocal Argentina S.A.
284. En relación con la investigación a Dlocal Limited, Visa presentó el informe de Muddy Waters LLC, en el cual se identificaría inconsistencias financieras y supuestas faltas de diligencias a nivel regulatorio.
285. Sobre este punto, dicho pronunciamiento se vincula con las acciones legales iniciadas en Estados Unidos por accionistas de Dlocal Limited, quienes demandaron al facilitador por presuntas declaraciones engañosas y omisiones materiales en su prospecto de oferta pública inicial (IPO)¹⁶⁷ de junio de 2021. Los accionistas alegaron que Dlocal no reveló adecuadamente información clave sobre, entre otros aspectos, riesgos cambiarios asociados a sus operaciones internacionales y discrepancias en métricas financieras.
286. La demanda colectiva iniciada contra Dlocal Limited en Estados Unidos fue resuelta en primera instancia el 19 de marzo de 2025 con la decisión de la jueza Andrea Masley de la Corte Suprema del Estado de Nueva de York (*Supreme Court of the State of New York, County of New York*), desestimando las reclamaciones al determinar que los demandantes no lograron acreditar violaciones a la Ley de Valores de Estados Unidos¹⁶⁸.
287. Corresponde precisar que los hallazgos de Muddy Waters LLC son más amplios a los abordados en dicha demanda; no obstante, dicho informe al ser elaborado por una entidad privada de análisis financiero, carece de valor probatorio suficiente, dado que sus hallazgos no han sido corroborados por autoridades regulatorias o judiciales.
288. En el caso de Dlocal Argentina S.A., se tratarían de investigaciones realizadas por el gobierno argentino por presuntas maniobras fraudulentas relacionadas con el acceso y giro indebido de divisas al exterior.

Las empresas deben contar con un marco de gestión de riesgos que se adapte a su organización y necesidades, el que debe considerar los elementos descritos a continuación, los que podrán ser reagrupados en la forma que se estime más adecuada a las características particulares de la empresa y su metodología (...)

¹⁶⁷ Una oferta pública inicial (IPO, por sus siglas en inglés: *Initial Public Offering*) se refiere a la primera vez que una empresa ofrece sus acciones de capital al público en general. Disponible en: <https://www.sec.gov/files/ipo-investorbulletin.pdf> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁶⁸ Disponible en: <https://cases.justia.com/new-york/other-courts/2025-2025-ny-slip-op-30893-u.pdf?ts=1742852051> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).



289. A la fecha, se ha identificado que el portal Infobae señala la existencia de una investigación abierta con esta empresa radicada en el "Tribunal Criminal y Correccional Federal N° 5"¹⁶⁹ (en posible referencia al Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N°5 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal)¹⁷⁰. Sin embargo, no se ha identificado que tal investigación sea de acceso público.

290. Sin perjuicio de ello, ninguna de las investigaciones mencionadas ha derivado en decisiones firmes que permitan a esta Comisión concluir que las preocupaciones potenciales alegadas por Visa respecto a los riesgos de fraudes y actividades ilícitas sean legítimas y, por tanto, justificables.

291. Por todo lo expuesto, esta Comisión concluye que la imposición de la regla de adquirencia doméstica no se justifica en la prevención de riesgos de fraude y otras actividades ilícitas, atendiendo a las características del mercado y sus agentes en la actualidad.

b. Reglas son consistentes con la regulación nacional e internacional

292. Visa ha señalado que la regulación sectorial en el Perú expresa preferencia por la regla de adquirencia doméstica. Asimismo, manifestó que, la falta de claridad en la información transaccional impide el cumplimiento de sus obligaciones de reporte frente al BCRP.

293. Sobre el particular, el Reglamento APT aprobado por el BCRP, establece las funciones que tiene cada agente que interviene en el procesamiento de pagos con tarjeta, diferenciando entre otros, el papel de las redes de pago como Visa las cuales otorgan contratos de licencia de uso de su marca a emisores y adquirentes, de los facilitadores, quienes afilian –a nombre del adquirente– a comercios para que se vinculen al APT. Asimismo, cuando define a los emisores, adquirentes y facilitadores de pagos, señala en todos los casos que son personas jurídicas constituidas en el Perú¹⁷¹.

294. Sin perjuicio de lo expuesto, al definir lo que son operaciones domésticas y operaciones transfronterizas, el Reglamento APT señala lo siguiente:

- Operación Doméstica: Cuando el Emisor y Adquirente operan en el Perú.
- Operación Transfronteriza: Cuando el Emisor o Adquirente operan fuera del Perú.

295. Como se observa, el Reglamento APT no incluye de manera expresa la ubicación del comercio para considerar a una operación como local o internacional. Además, tampoco contiene alguna disposición que prohíba la modalidad de "localización doméstica" en la que intervienen adquirentes y facilitadores locales, quienes

¹⁶⁹ Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2023/06/04/la-justicia-imputo-a-la-fintech-dlocal-por-posibles-maniobras-de-lavado-de-dinero/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁷⁰ Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2017/12/12camara_nacional_de_apelaciones_en_lo_criminal_y_corr_eccional_de_la_capital_federal020124_0.pdf (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁷¹ Revisar Anexo 1 – Definiciones, de la Circular 0027-2022-BCRP, Reglamento de Acuerdos de Pago con Tarjetas.

reciben el pago por el bien o servicio a nombre del comercio extranjero, para luego transferirle dichos montos previa operación de cambio de divisas, o alguna disposición que manifieste preferencia por la regla de adquirencia doméstica contenida en las Reglas Visa.

296. Al contrario, el mencionado Reglamento al regular el Reglamento Operativo implementado por las redes de pago con tarjetas, dispone que este documento debe contener las condiciones de acceso a sus servicios en función de requisitos razonables de participación relacionados con el riesgo y la gestión del negocio¹⁷².
297. En ese sentido, el propio Reglamento APT considera que si bien las redes de pago pueden establecer condiciones de acceso para que los demás agentes accedan a sus servicios, estas deben ser proporcionales al objetivo de prevención de riesgos y gestión del modelo de negocio que la marca tiene implementado, no pudiendo establecer condiciones arbitrarias o injustificadas.
298. De otro lado, es preciso mencionar que el Reglamento APT, también incorpora obligaciones que deben cumplir todos los participantes involucrados en los acuerdos de pagos con tarjetas.
299. Así, las redes de pago con tarjetas, emisores, adquirentes y los facilitadores de pagos deben inscribirse en el Registro creado por el BCRP, el cual tiene un carácter informativo y no implica aprobación, aceptación o certificación por parte del Banco Central¹⁷³, además, están sujetos a reportes de información obligatorios.
300. En el caso concreto de las redes de pago, la información que deben presentar involucra lo siguiente¹⁷⁴:
- (i) Mensual (máximo diez días hábiles después de finalizado el mes):
 - Tasa de Intercambio doméstica: presentar nivel máximo, mínimo, promedio (simple y ponderado), mediana y desviación estándar, desagregado por segmento de comercio, por canal (presencial y no presencial) y tipo de tarjeta (crédito, débito y prepago).
 - Valor y número de compras transfronterizas mensuales en soles y dólares.
 - (ii) Trimestral (máximo diez días hábiles después de finalizado el trimestre): hechos de importancia.
 - (iii) Anual (antes del fin de marzo de cada año):
 - Respuestas al Cuestionario anual de Autoevaluación.
 - Última versión del Reglamento Operativo.

¹⁷² Revisar el artículo 6 de la Circular 0027-2022-BCRP, Reglamento de Acuerdos de Pago con Tarjetas.

¹⁷³ Revisar el artículo 5 de la Circular 0027-2022-BCRP, Reglamento de Acuerdos de Pago con Tarjetas.

¹⁷⁴ Revisar Anexo 4 – Requerimiento de información, de la Circular 0027-2022-BCRP, Reglamento de Acuerdos de Pago con Tarjetas.



- Copia actualizada del contrato modelo o documento equivalente suscrito con los emisores y adquirentes que obtienen una licencia.
 - Versión actualizada de los documentos que se deben presentar para el registro.
301. Al respecto, tal como se expuso con anterioridad, si bien pueden existir escenarios en los cuales las operaciones bajo la "localización doméstica" presenten problemas de registro respecto a los datos de identificación del comercio, no se observa que dicha circunstancia impida a Visa el cumplimiento de sus obligaciones de reporte frente al BCRP.
302. Así, de acuerdo con la definición sobre operaciones domésticas y transfronterizas contenidas en Anexo I de Reglamento APT, solo aquellas en las que intervengan un emisor o adquirente domiciliado fuera del Perú tendrán la categoría de transfronteriza, situación que no se presenta en las operaciones donde intervienen facilitadores de pagos locales procesando pagos con tarjetas emitidas en el país.
303. Finalmente, Visa ha manifestado que existen jurisdicciones como Estados Unidos y el Espacio Económico Europeo, donde no es admitido el esquema de negocios de Ebanx o Dlocal o donde existen ciertos bienes y servicios prohibidos, siendo que, permitir operaciones bajo la modalidad de "localización doméstica", acarrearía incumplimiento de la regulación internacional. Para sustentar su posición, Visa presentó informes legales sobre posibles incumplimientos regulatorios.
304. Sobre el particular, sin perjuicio de que esta Comisión no es competente para determinar la existencia de incumplimiento de la legislación de otros países, del contenido de los mencionados informes se puede apreciar que estos no resultan concluyentes respecto a que el modelo de negocio utilizado por los facilitadores de pagos vulnere la regulación de los territorios mencionados por Visa.
305. Así, el informe sobre incumplimiento regulatorio en Estados Unidos señala que los facilitadores de pagos como Ebanx y Dlocal pueden calificar como negocios de "transferencia de dinero" y como tal, estar sujetos a cumplir con obligaciones de prevención y detección de operaciones vinculadas a LA/FT; no obstante, también menciona que están exceptuados de tal calificación empresas que facilitan la compra de bienes o servicios y que operan a través de sistemas de compensación y liquidación que solo admitan instituciones financieras reguladas por la Ley del Secreto Bancario. Además, indica que la mayoría de Estados tiene excepciones para intermediarios de flujos de fondos que actúan como agentes de los beneficiarios, aceptando pagos en nombre de estos, siendo posible que un facilitador de pagos no domiciliado en Estados Unidos pueda acogerse a una o más de dichas excepciones.
306. Por otro lado, el informe sobre cumplimiento regulatorio en el Espacio Económico Europeo reconoce que la autorización que deben solicitar empresas que desarrollen servicios de adquirencia, está sujeta a excepciones, siendo que puede darse el caso que un adquirente domiciliado fuera de dicho espacio no active los requisitos de licencias locales. Asimismo, señala que a la fecha no habría ningún pronunciamiento vinculado a si procede sancionar el régimen de los adquirentes

y facilitadores de pagos no domiciliados que presten servicios de adquisición en el Espacio Económico Europeo¹⁷⁵.

307. Por otro lado, en el marco del programa *Payment Intermediary Foreign Exchange Operators* (PIFO) se observa que Mastercard estableció que permitiría la afiliación de comercios ubicados fuera del área de uso del adquirente, bajo condiciones de transparencia de la información y ajuste a un esquema de precios, mas no se menciona ninguna restricción vinculada a comercios ubicados en países como Estados Unidos o el Espacio Económico Europeo¹⁷⁶, ni fundamentos sobre un posible riesgo de incumplimiento regulatorio en tales jurisdicciones.
308. Para concluir, es importante indicar que en los contratos suscritos por Ebanx y Dlocal con los adquirentes, se encuentran disposiciones sobre cumplimiento de leyes locales y/o la regulación del país del comercio afiliado y prohibiciones vinculadas a realización de actividades ilícitas o venta de productos o servicios prohibidos por la ley¹⁷⁷.
309. Así, por ejemplo, en el modelo de contrato de afiliación al sistema de Izipay se incluyen las siguientes cláusulas¹⁷⁸:

"El cliente deberá abstenerse de lo siguiente:

Realizar ventas de giros no suscritos y/o declarados por EL CLIENTE y no autorizados por las marcas de tarjetas, los cuales son detallados a continuación:

(...)

- *Productos o servicios prohibidos por la ley o que afecten la imagen de las marcas internacionales tales como Visa, MasterCard, JCB, CUP, entre otras tarjetas o de IZIPAY."*

(...) IZIPAY a su discreción podrá optar por resolver el presente contrato de conformidad con lo establecido en el artículo 1430° del Código Civil, (...) en los siguientes casos:

(...)

iii. EL CLIENTE lleve a cabo actividades fraudulentas que violen las normas establecidas en el presente documento, por solicitud expresa de las marcas internacionales que representa IZIPAY, por el nivel de porcentaje de fraude sobre las ventas que presente y/o por el mal uso de la página web o de cualquier otra plataforma de Comercio Electrónico que muestren contenidos no autorizados por IZIPAY o no cuenten con la licencia correspondiente, entiéndase páginas con contenido no autorizado como servicio para adultos, productos farmacéuticos, productos de tabaco, servicio de almacenamiento

¹⁷⁵ Visa también presentó informes de Argentina y Brasil; sin embargo, tanto Ebanx como Dlocal se encuentran domiciliadas en tales jurisdicciones, con lo cual no habría incumplimiento a la regla de adquirencia doméstica de la marca.

¹⁷⁶ De acuerdo con Mastercard, el programa PIFO permitirá a los adquirentes y facilitadores poder afiliar comercios ubicados fuera del área de uso del adquirente, pero reconociendo la verdadera naturaleza de la transacción, permitiendo con ello determinar los riesgos y costos implícitos de este tipo de transacciones, lo que permitirá a su vez la implementación de las medidas de cumplimiento de los estándares de integridad y seguridad del ecosistema de la marca. Revisar página 25 del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros".

¹⁷⁷ Revisar contratos suscritos por Ebanx con Niubiz y Dlocal con Izipay.

¹⁷⁸ Disponible en: https://webqa.izipay.pe/pdf/contrato_de_afiliacion-facilitador/ (Última consulta: 28 de marzo de 2025).



de archivos online, juegos de azar, así como productos o servicios prohibidos por la ley o que afecten la imagen de las marcas de tarjetas o de IZIPAY".
[Subrayado agregado]

310. Por otro lado, en el modelo de contrato de afiliación al sistema de Niubiz, se incluye la siguiente disposición:

*"De conformidad con el artículo 1430 del Código Civil, las partes acuerdan que los siguientes son supuestos de incumplimiento contractual que constituyen condiciones resolutorias del CONTRATO: a) Si a criterio de NIUBIZ existieran indicios razonables sobre la existencia de una o más operaciones fraudulentas y/o actividades ilícitas."*¹⁷⁹ [Subrayado agregado]

311. Adicionalmente, dentro de los contratos de los adquirentes existen listados de comercios con los cuales los facilitadores se encuentran prohibidos de contratar, así como listados de comercios de alto riesgo con los cuales los facilitadores de pagos deben implementar un proceso de afiliación y monitoreo más riguroso.
312. Finalmente, a la fecha, no existe ningún antecedente sancionador o pronunciamiento regulatorio, ni en el ámbito local ni internacional, que haya declarado que el modelo de negocio adoptado por facilitadores de pagos como Ebanx o Dlocal infringe la normativa aplicable.
313. Si bien Visa sostuvo que el Banco Central de Chile señaló en su "Minuta explicativa Modificaciones a Normas de Emisión y Operación de Tarjetas de Pago" que esta actividad se encontraba prohibida, tal apreciación no resulta exacta. En realidad, el propio órgano regulador reconoce que la actividad de "adquirencia transfronteriza" ("localización doméstica) no se encontraba amparada en el marco normativo vigente¹⁸⁰. Si bien para el Banco Central chileno ello implicaría que la actividad no estaba permitida, lo cierto es que en Chile rige la libertad para desarrollar cualquier actividad económica, con las limitaciones que establezca la ley¹⁸¹.
314. Esta interpretación es consistente con lo señalado por la Corte Suprema de Chile, en su sentencia en la causa Rol N° 105997-2022 (que modificó aspectos de las

¹⁷⁹ Disponible en: <https://assets.niubiz.com.pe/assets/7d228303-968c-4735-a478-eb46d4f9eef9> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁸⁰ Disponible en: <https://www.bcentral.cl/documents/d/banco-central/minuta-02072024> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁸¹ Constitución Política de la República de Chile de 1980

Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

21° El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado;

Disponible en: https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf (Última consulta: 28 de marzo de 2025).



Instrucciones Generales N°5-2022¹⁸²). Al analizar los argumentos de las marcas de tarjetas respecto a la supuesta prohibición de esta actividad, concluyó lo siguiente:

*"Que, en lo atinente a la pertinencia de la supresión de aquella regla de las Marcas que prohíbe actividades de adquirencia y sub adquirencia transfronteriza, a lo dicho en los motivos 84° a 86° que anteceden sólo cabe agregar que el hecho de tratarse de una actividad no regulada en Chile no significa que pueda asimilarse a una actividad prohibida, por cuanto el orden público económico nacional encuentra como pilar fundacional la libertad para desarrollar cualquier actividad económica, a través de cualquier tipo o "género" de empresas, sólo con las limitaciones que establezca la ley, tal como lo garantiza el numeral 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental"*¹⁸³

315. En consecuencia, no puede afirmarse que tal actividad se encontraba prohibida, más aún cuando dicha actividad fue regulada recientemente a través de la Circular N° 3013-950 del 2 de julio de 2024. Al publicarla, el Banco estableció que había actualizado la regulación de Emisión y Operación de Tarjetas de Pago, incorporando "dos nuevos modelos de negocio: sistemas alternativos para pagos en el exterior con tarjetas de pago emitidas en Chile (modelos de "adquirencia transfronteriza") (...)"¹⁸⁴.
316. Por tanto, esta ausencia de sanciones o pronunciamientos regulatorios concluyentes evidencia que las restricciones impuestas por Visa no están basadas en incumplimientos regulatorios comprobados.
317. En ese sentido, esta Comisión concluye que la imposición de la regla de adquirencia doméstica, que deriva en la negativa a afiliar y procesar transacciones bajo la "localización doméstica", no se justifica en incumplimientos regulatorios por la utilización de la "localización doméstica".
- c. Reglas no generan impactos negativos a consumidores y comercios extranjeros**
318. Visa sostiene que la regla de adquirencia no genera impactos negativos para los comercios extranjeros y consumidores, pues, contrariamente a lo afirmado por Ebanx y Dlocal respecto a que se eliminaría la posibilidad de pagar en moneda local, mejorar las tasas de aprobación, así como se originarían mayores costos para los comercios, el procesamiento mediante el mecanismo *cross-border* ofrece alternativas equivalentes o incluso mejores que la "localización doméstica".

¹⁸² Las Instrucciones fueron dictadas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile, con el objetivo de analizar la posibilidad de dictar instrucciones de carácter general en virtud de las condiciones de competencia en el mercado de los medios de pago con tarjetas de crédito, tarjetas de débito y tarjetas de pago con provisión de fondos; en especial, la interoperabilidad entre los distintos actores que participan en este mercado. Disponible en: https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2022/08/ICG_5-2022.pdf (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁸³ Para más información, revisar la sección Centésimo Trigésimo Segundo de la sentencia. Disponible en: FALLO_ROL_N°105997-2022.pdf (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁸⁴ Disponible en: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133253/Circular-3013-950.pdf/346bacc9-2aa7-c784-aa1f-15ea9d51248a?t=1719921748631> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

319. Al respecto, de la información que obra en los Expedientes Acumulados, se identifica, y tal como lo ha señalado la Dirección en su Informe Técnico, que el procesamiento de transacciones únicamente a través del sistema *cross-border* genera impactos en los consumidores y comercios extranjeros que desean brindar sus productos y servicios en el país.

Pago en moneda local:

320. Una de las ventajas del mecanismo de "localización doméstica," es que permite a los comercios extranjeros la posibilidad de que sus transacciones, usualmente representadas en su moneda de origen, sean ofrecidos a los consumidores y procesados en el Perú en nuestra moneda local. Esto es posible, en la medida que el facilitador recauda el dinero como un comercio local, en representación del comercio extranjero, pudiendo hacer que la transacción se realice de forma doméstica.

321. Sobre el particular, Visa señaló que la decisión de vender bienes o servicios en moneda local depende del comercio extranjero y no de la forma de procesamiento de la transacción. Así, si el comercio lo decide, podría permitir a sus clientes elegir en su moneda local y facturar la transacción a través de una solución tecnológica *Multi Currency Pricing* ("MCP")¹⁸⁵, la cual es brindada por terceros agentes (en la actualidad, Visa no ofrece este servicio¹⁸⁶).

322. Al respecto, si bien el comercio extranjero podría optar por contratar el servicio de MCP, este agente únicamente le proporciona herramientas tecnológicas que permitan mostrar sus precios en la moneda local de sus clientes y realizar sus transacciones en esas monedas¹⁸⁷, sin necesariamente ofrecer el servicio de procesamiento de pagos con tarjeta. Es decir, bajo el sistema *cross-border*, los comercios tendrían que contratar con dos (2) agentes: (i) un agente que ofrezca una solución tecnológica de MCP y (ii) un adquirente o facilitador internacional que

¹⁸⁵ "El Multi-Currency Pricing (MCP) es un servicio financiero que permite a las empresas establecer precios para bienes y servicios en diversas monedas extranjeras (...) MCP permite a los titulares de tarjetas comprar, ver precios y pagar en la moneda de su elección.

Navidor. (s. f.). Multi-Currency Conversion (MCC): Merchants Currencies. Disponible en: <https://navidor.com/multi-currency-conversion-mcc-merchants-currencies/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

Traducción libre del siguiente texto: "Multi-currency pricing (MCP) is a financial service allowing businesses to price goods and services in a variety of foreign currencies (...) MCP allows cardholders to shop, view prices and pay in the currency of their choice".

¹⁸⁶ Revisar escrito presentado por Visa el 17 de enero de 2024.

¹⁸⁷ Uno de los agentes que ofrece este tipo de servicios es PayFast. De acuerdo con su página web, este servicio se brinda de la siguiente forma:

- Durante el proceso de pago, se les da a los compradores la opción de seleccionar su moneda preferida de una lista desplegable.
- La conversión de moneda (...) se muestra automáticamente, y al comprador se le solicita aceptar para continuar con el pago.
- Por defecto, se muestra la opción de pago con tarjeta, donde los usuarios pueden ingresar los detalles de su tarjeta Visa o Mastercard.
- Una vez que el pago sea procesado, se reflejará en tu cuenta de Payfast.

PayFast. (s. f.). *Multi Currency Pricing*. Disponible en: <https://payfast.io/features/multi-currency-pricing/> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

permita el procesamiento de transacciones. Esto podría resultar en un aumento de los costos para el comercio, que podrían trasladarse al consumidor a través de un aumento en los precios de los productos o servicios ofrecidos.

323. Si bien existen excepciones, como Stripe¹⁸⁸, que no solo ofrece el servicio de MCP, sino también el de procesamiento de pagos con tarjeta y otros métodos alternativos, lo cierto es que para que este tipo de agentes brinden el servicio como facilitadores de pagos internacionales que participan en el flujo de dinero (tal como Ebanx y Dlocal mediante la "localización doméstica") deben, además de estar registrados como tales en las redes de tarjetas de pago, contar con licencias de transmisión de dinero para los comercios domiciliados en Estados Unidos en cada Estado donde opere (salvo exenciones) o, con licencias regionales (por ejemplo, en Brasil o países de la Unión Europea)¹⁸⁹.
324. Además, aunque agentes como Stripe puedan procesar las transacciones en diversas monedas locales, y realizar el servicio de conversión bancaria para transferir los fondos al comercio extranjero, dicho servicio sigue sujeto a limitaciones: (i) se aplican a comercios domiciliados en determinados países; (ii) los pagos de los consumidores deben realizarse con tarjetas; y, (iii) posibles comisiones adicionales por parte del emisor si la moneda de pago difiere de la moneda de la tarjeta del consumidor, o si el comercio y la tarjeta están en diferentes países¹⁹⁰.
325. Bajo ese escenario, la elección por parte del comercio de procesar las transacciones de consumidores en Perú en moneda local bajo el mecanismo *cross-border* representa restricciones de acceso, limitando su uso a un solo medio de pago (con tarjetas) y siendo más oneroso al tener que contratar con dos agentes.
326. Finalmente, cabe precisar que, comercios extranjeros como Tiendamia y Uber han señalado la facilidad de pago en moneda local como uno de los principales beneficios que ofrece el facilitador de pagos, pudiendo ser una de las razones por las cuales se elige la contratación de este servicio:

Entrevista Tiendamia

Minutos 08:40 – 09:22

"Dirección: (...) ¿se observa algún tipo de beneficios reportados por esta posibilidad de los facilitadores de pagar... de que los consumidores que utilizan esta plataforma paguen, por ejemplo, en moneda local o algún otro beneficio de corte, por ejemplo, de aprobación de transacciones?"

Tiendamia: Totalmente, totalmente, totalmente, porque para nosotros como peruanos es una gran ventaja poder realizar nuestras compras al exterior, es decir,

¹⁸⁸ Para más información revisar, <https://docs.stripe.com/payments/checkout/multi-currency-prices> y <https://stripe.com/es/payments> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁸⁹ Así también lo ha señalado Visa en su escrito presentado el 14 de abril de 2023.

Elo también se puede corroborar de la página web de Stripe. Disponible en: <https://stripe.com/es/guides/payfacs#que-es-un-facilitador-de-pago> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁹⁰ Para más información, revisar: <https://docs.stripe.com/currencies?locale=es-419&presentment-currency=ES> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

a Estados Unidos o China en nuestra moneda local. Esa es una gran ventaja y también es parte de la propuesta de valor de Tiendamía que podemos disponibilizar (sic), en nuestro caso la compra en soles, para que podamos tener una mayor cercanía con los clientes y que también tengamos una mayor penetración (...)

Entrevista Uber

Minutos 19:43 – 21:05

Dirección: *Sí, y quería consultarles, (...) sobre justamente este mecanismo que ofrecen los facilitadores de pago locales de que los consumidores peruanos puedan pagar en moneda local, y posteriormente es el facilitador quien hace la conversión necesaria a la moneda del comercio para poder transferir los fondos (...) esa posibilidad que tienen los usuarios en Perú, ¿es una de las características que ustedes también suelen evaluar para decidir contratar con una pasarela de pago o con un facilitador de pago determinado?*

Uber: *(...) Como les mencionaba al principio, acá nosotros principalmente lo que estamos tratando de ofrecer es una mejor experiencia del usuario y parte de esa mejoría de la experiencia del usuario es poderle ofrecer un servicio que en el momento en que él vaya a validar el pago realizado por el servicio que se hizo, se haga en la moneda local que él maneja y no en una moneda extranjera que probablemente desconozca o que no tenga la facilidad en su día a día.*

Posibilidad de integrar métodos de pago impacta en ingresos de comercios

327. En el marco de los requerimientos realizados por la Dirección a los comercios extranjeros, estos denotan otra característica esencial del servicio: la capacidad de integrar diferentes métodos de pagos. Para comercios como Netflix y Uber, esta posibilidad permite que más consumidores peruanos puedan acceder a sus servicios o adquirir sus productos, impactando así en sus ingresos:

Escrito Netflix

Dirección: *A criterio de su representada, ¿qué beneficios brindan los facilitadores de pago locales para los comercios no domiciliados y consumidores?*

Netflix: *Netflix se beneficia de los facilitadores de pago locales dado que permiten a los clientes de Netflix acceder a una diversidad de medios de pago dándoles mayores alternativas.*

Dirección: *¿Considera su empresa que la introducción de los servicios de procesamiento de pagos local ha contribuido al aumento de sus transacciones en Perú? Fundamente su respuesta, ya sea que esta sea afirmativa o negativa.*

Netflix: *En algunos casos Netflix se ha beneficiado de la introducción de servicios de pagos locales, ya que ha permitido que algunos clientes cancelen con medios de pago diferentes a los usuales, lo cual genera mayores suscriptores al servicio de Netflix.*

[Subrayado agregado]

Entrevista Uber

Minutos 23:24 – 24:19

Dirección: *Hemos hablado un poco de los beneficios de cara a los usuarios del servicio, pero ya de cara al comercio, los beneficios que trae el utilizar estos sistemas de facilitadores de pago que, como decían, permite poder acceder no solo*

a un mercado particular como Perú, sino a varios donde tengan presencia. ¿Han observado, no sé si tengan este tipo de información, que eso permitió que se incremente el volumen de transacciones, de afiliaciones de usuarios u otros beneficios?

Uber: Pues la alta disponibilidad de diferentes medios de pago claramente tiene un impacto sobre la cantidad de usuarios que puedan usar nuestros servicios. Entonces, cuando me preguntas si tiene un impacto sobre nuestro negocio tener un abanico diverso y amplio de opciones de pago, si eso tiene un impacto positivo sobre nuestro negocio, la respuesta es sí."

328. En efecto, los facilitadores de pagos pueden disponer de otros métodos de pago como PagoEfectivo, método local que permitiría a los comercios extranjeros beneficiarse de otras alternativas de pago.

Por ejemplo, Tiendamia ofrece este método a través de Dlocal, permitiéndole proporcionar, a su vez, una variedad de opciones de pago para que los consumidores peruanos realicen transacciones con su empresa ya sea mediante transferencias vía banca por internet y móvil, agencias bancarias, o agentes y bodegas.

329. Asimismo, comercios como Hotmart consideran que en países latinoamericanos como Perú o Brasil hay una alta tasa de población sin acceso a servicios bancarios tradicionales, como tarjetas de crédito o débito, o cuentas bancarias; por lo que, el uso de métodos tradicionales como el efectivo puede ser preponderante. En ese sentido, para ofrecer su servicio, dicho comercio busca que las transacciones de sus consumidores se realicen con métodos de pago locales, que son ofrecidos por los facilitadores, brindándoles así una mayor confianza.

Entrevista Hotmart

Minutos 11:28 – 12:40

"Dirección: Ok, me podrían decir, ¿qué beneficios consideran que tiene este sistema de poder contratar con estos agentes locales como Ebanx o PayU para el procesamiento de los pagos que hacen los usuarios peruanos?, ¿o sea, ha existido algún beneficio, aumento de ventas, mejores tasas de aprobación de transacciones? No sé si me puedan comentar lo que han podido observar.

Hotmart: (...) sabemos que Latinoamérica es una región en que hay muchas personas desbancarizadas y que usan cash payment methods (sic) y por eso aquí en Brasil hay distintos métodos de pago locales y sabemos que, además de la conversión, hay una cierta confiabilidad del consumidor para este tipo de transacciones, por eso es que buscamos un procesador local que entienda los métodos locales (...)

330. De otro lado, este comercio consideró que el servicio que ofrecen los facilitadores locales ha permitido incrementar el uso de métodos alternativos locales para realizar transacciones con comercios extranjeros, beneficiando así tanto a su empresa como a sus consumidores.

Entrevista Hotmart

Minutos 18:55 – 21:13

Dirección: *Ustedes han visto que el uso de estos facilitadores de pago, ¿puede incrementar a su vez el uso de medios de pago alternativos?, ¿eso ha sucedido en el negocio de ustedes? Podrían explicarnos un poco eso, darnos un poco de detalles.*

Hotmart: *Yo voy a dar un ejemplo de Brasil en que nuestro Banco Central ha creado un tipo de pago que, desvinculado, destrancado de las banderas, que es el PIX. Y así vemos que el medio alternativo de pago se ha incrementado y está ganando posiciones extraordinarias (sic) (...).*

*(...) Si el tarjeta está muy cara o no es buena para el comercio o tiene una fecha de liquidación muy extensa, hay nuevas maneras de pago, hay métodos locales con precios más atractivos y más benéficas tanto a los consumidores como a los creadores o a los mercados y así hace más sentido que con estos métodos locales las conversiones de las ventas sean more successful. (sic)
[Subrayado agregado]*

331. Finalmente, Hotmart también resaltó que, debido a la naturaleza de su modelo de negocio, la venta de productos digitales no está restringido a un país en particular. Por lo tanto, procesar con facilitadores de pagos les permitiría llegar a más consumidores de otros países.

Entrevista Hotmart

Minutos 11:28 – 13:25

"Dirección: *Ok, me podrían decir, ¿qué beneficios consideran que tiene este sistema de poder contratar con estos agentes locales como Ebanx o PayU para el procesamiento de los pagos que hacen los usuarios peruanos?, ¿o sea, ha existido algún beneficio, aumento de ventas, mejores tasas de aprobación de transacciones? No sé si me puedan comentar lo que han podido observar.*

(...)

Hotmart: *De la visión de negocio es bueno para nuestros clientes, que son los que venden los productos digitales, porque por su naturaleza de ser digital no están restringidos a Brasil, por ejemplo, entonces pueden vender en Perú. Entonces, una de las ventajas es poder vender en otros países (...)*

Correo Hotmart¹⁹¹:

"(...) el servicio ofrecido por los facilitadores de pago locales es un importante impulsor para el crecimiento de la distribución internacional de productos digitales. Sin ofrecer esta alternativa a las transacciones cross-border, el crecimiento de Hotmart en América Latina sería ciertamente inferior debido a la restricción en la autorización de estas transacciones." [Subrayado agregado]

Tasas de aprobación

332. Parte de los beneficios de la modalidad de localización doméstica está referida a la reducción de las tasas de rechazo de las transacciones, tal como se advirtió en el "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros"¹⁹². Cabe precisar que dicho beneficio también ha sido manifestado por Ebanx y Dlocal durante el trámite del procedimiento.

¹⁹¹ Enviado el 10 de mayo de 2024.

¹⁹² Para más información ver pág. 28 del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros".



333. Por su parte, Visa señaló que, de acuerdo con la información analizada por su empresa, las tasas de aprobación para las transacciones con CNP, podrían ser mejores para el caso de transacciones internacionales en comparación con las nacionales.
334. Sobre esta última afirmación, Checkout, empresa británica que ofrece soluciones de pago, considera que, si el adquirente y el emisor se encuentran en el mismo país, es probable que compartan regulaciones y clasificaciones de riesgo, facilitando así la aprobación de transacciones. Sin embargo, cuando el adquirente y el emisor están en países diferentes, la situación se complica porque no están familiarizados, lo que lleva a un análisis más detallado de cada transacción. Además, las diferencias en las políticas de autorización de emisores en diferentes países y las clasificaciones globales de riesgo afectan la aprobación¹⁹³.
335. Del mismo modo, Bluesnap, empresa estadounidense que también proporciona soluciones de pago, señala que en el caso de los pagos internacionales, la aprobación de estas transacciones resulta más riesgosa debido a que pueden presentarse fallas a nivel de la disponibilidad de los fondos (para cubrir el monto de la transacción), el valor de la transacción (mientras mayor sea el monto, mayor puede ser el riesgo de la operación) y discrepancias cambiarias (si la solicitud de moneda no coincide con la moneda local del banco emisor, es más probable que se rechace la transacción). Por ello, señala que la aprobación puede ser más exitosa cuando las transacciones se enrutan a los bancos que tienen más probabilidades de aprobarlas (bancos que coinciden geográficamente y que se ajustan a la moneda de la transacción y al banco o país emisor)¹⁹⁴.
336. Finalmente, Adyen, empresa neerlandesa que brinda servicios de procesamiento de pago, menciona que las transacciones procesadas localmente tienden a generar tasas de aprobación más altas que las transfronterizas. Esto se debe a que los bancos emisores pueden no estar familiarizados con adquirentes extranjeros y podrían encontrarse con información que no reconocen, lo cual lleva al rechazo de la transacción¹⁹⁵.
337. Ahora bien, comercios como Tiendamia consideran que, dado que los facilitadores de pagos están domiciliados en el Perú y permiten realizar transacciones localmente, estos tienen conocimientos de las transacciones digitales realizadas por consumidores peruanos, lo que les permitiría identificar los tipos de fraudes más comunes y el comportamiento del consumidor. Esto, a su vez, permitiría que los facilitadores optimicen sus sistemas antifraude o de aprobación de transacciones. Por ello, gracias a ese conocimiento previo las tasas de aprobación se mantendrían acordes al mercado:

¹⁹³ Para más información, revisar la página de Checkout. Disponible en: <https://www.checkout.com/blog/unlocking-global-commerce-with-local-card-acquiring> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

¹⁹⁴ Para mayor información ver nota a pie 45 del "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros".

¹⁹⁵ Para más información, revisar la página de Adyen. Disponible en: <https://www.adyen.com/knowledge-hub/cross-border-payments-go-global-process-local> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

Entrevista Tiendamia

Minutos 09:45 – 10:53

Dirección: *¿Hay alguna diferencia en lo que respecta a tasas de aprobación de transacciones? (...)*

Tiendamia: *Nosotros también creemos que es un beneficio trabajar con los procesadores locales, por dos razones principalmente respecto al tema que me tocas. El primero, porque estas empresas ya tienen experiencia sobre el consumo de las transacciones digitales en nuestro país. ¿A qué me refiero con experiencia? A que, por ejemplo, tienen conocimiento de los tipos de fraude más frecuentes, tienen identificado el comportamiento del tarjetahabiente y también van optimizando todos sus sistemas de antifraude o sus sistemas de aprobación para que esto haga fit con el mercado local por todo ese conocimiento que tienes. Algo que perderías si no trabajaras con un... con un jugador del mercado local.*

Y respecto al tema de la aprobación, nuevamente, este know-how hace que las tasas estén acorde al mercado, acorde a las empresas locales (...)

338. Del mismo modo, Hotmart considera que el sistema de "localización doméstica" permitiría traer ventajas a su servicio por la existencia de mejores tasas de aprobación:

Entrevista Hotmart:

Minutos 11:28 – 13:42

"Dirección: *Ok, me podrían decir, ¿qué beneficios consideran que tiene este sistema de poder contratar con estos agentes locales como Ebanx o PayU para el procesamiento de los pagos que hacen los usuarios peruanos?, ¿o sea, ha existido algún beneficio, aumento de ventas, mejores tasas de aprobación de transacciones? No sé si me puedan comentar lo que han podido observar.*
(...)

Hotmart: *(...) una de las ventajas es poder vender en otros países, pero la operación local nos trae ventajas en tasa de aprobación, como ustedes ya dijeron, y también entendemos que es mejor para los compradores porque pueden comprar en su moneda local (...)*

Correo Hotmart:

"En el modelo cross-border, Hotmart contrataría adquirentes ubicados en el lugar de su operación, no necesariamente en la misma región donde se realiza la transacción. Una compra realizada por un consumidor peruano, por ejemplo, se efectuaría fuera de Perú, lo que resultaría en tasas de aprobación más bajas, ya que para los bancos emisores de tarjetas de crédito peruanos, una transacción realizada en adquirentes internacionales conlleva un mayor riesgo que una transacción realizada localmente con adquirentes conocidos.

Al contrario, al utilizar facilitadores de pago locales, los consumidores realizan transacciones con adquirentes locales y, por lo tanto, tendrán una mejor tasa de autorización. Con esto, permitimos que nuestros clientes vendan más y que la experiencia para los consumidores finales también sea superior."

[Subrayado agregado]

339. Por todo lo expuesto, se advierte que el uso del mecanismo de localización doméstica ofrecida por los facilitadores ha permitido generar ventajas tanto para los comercios extranjeros como para los consumidores:



- (i) Los comercios solo necesitan contratar a un único agente (facilitador de pagos) para gestionar la autorización, el procesamiento y liquidación de los pagos realizados en moneda local por consumidores peruanos. A su vez, los consumidores se benefician del procesamiento de los pagos en su moneda, sin tener que realizar conversiones cambiarias.
 - (ii) Los comercios no tienen que pagar tarifas vinculadas a una transacción *cross-border* debido que el procesamiento se realiza localmente. A su vez, los consumidores podrían beneficiarse con el precio de los productos o servicios, debido que estas tarifas no serían trasladadas al consumidor.
 - (iii) Los comercios se benefician de la integración de métodos de pagos que realiza el facilitador. A su vez, más consumidores pueden adquirir productos o contratar servicios con comercios extranjeros al tener una mayor disponibilidad de estos métodos.
 - (iv) Los comercios se benefician de las tasas de aprobación altas. A su vez, al reducir los inconvenientes en la aprobación, los consumidores pueden tener más confianza en adquirir productos o servicios de comercios extranjeros.
340. En consecuencia, se verifica que la regla de adquirencia doméstica, sí genera impactos negativos en los comercios y consumidores; por lo tanto, no resulta justificable su implementación.
341. Adicionalmente, Visa señaló que el modelo de "localización doméstica" desarrollado por los facilitadores presentaría un claro problema de *free-riding*¹⁹⁶. Según su posición, Dlocal y Ebanx buscan beneficiarse de la marca Visa sin tener que invertir en la calidad del servicio y en la confianza de su marca. A criterio de Visa, ambos agentes estarían aprovechándose de las inversiones realizadas por la marca, así como de la disposición a pagar de los tarjetahabientes por las transacciones procesadas bajo su marca.
342. Sin embargo, este argumento carece de fundamento, pues estos actores no se estarían aprovechando de las inversiones de Visa, ya que compensan a dicha marca a través del pago de tarifas al adquirente por el uso de la red de Visa, lo que contradice la noción de que se benefician injustamente de la marca. Dichas tarifas compensan a Visa por el uso de su infraestructura, y las prestaciones (incluida la calidad) que esta brinda. Por tanto, si los facilitadores ya asumen estos costos, no existe un aprovechamiento indebido que justifique una negativa de acceso a su red.
343. Por último, es importante precisar que parte de las justificaciones de Visa, como se ha evidenciado, radican en su percepción de que las transacciones procesadas bajo el modelo de "localización doméstica" están expuestas a riesgos. Sin embargo, el análisis realizado evidencia que las alegaciones presentadas por Visa

¹⁹⁶ "El *free-riding* surge en situaciones donde ciertas entidades incurren en costos para asegurar un beneficio determinado, mientras que otras entidades disfrutan de ese beneficio sin asumir dichos costos (...)"

Traducción libre del siguiente texto: "*Free riding* arises in circumstances in which certain entities incur costs to secure a certain benefit while other entities enjoy that benefit without incurring those costs (...)" Disponible en: <https://www.concurrences.com/en/dictionary/Free-riding> (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

no demuestran que dicha actividad implique un nivel de riesgo elevado que genere un perjuicio significativo para la marca. La sola existencia de riesgos no es suficiente para justificar medidas restrictivas o excluyentes, como una negativa de acceso a su red, especialmente cuando estos riesgos pueden ser gestionados y mitigados mediante mecanismos menos gravosos que garanticen tanto la seguridad de las operaciones como la preservación de la competencia.

344. La gestión de riesgos es una parte inherente de la operación de las redes de pago y, como tal, debe abordarse a través de medidas preventivas y correctivas proporcionales antes de optar por restricciones que afecten el proceso competitivo. Las redes de pago, como Visa, cuentan con herramientas de supervisión, auditoría y control que permiten mitigar eventuales riesgos sin necesidad de adoptar medidas drásticas como una negativa de acceso a sus redes.
345. Por tanto, una negativa a brindar un servicio solo podría justificarse si los riesgos detectados fueran de tal magnitud que no pudieran ser mitigados mediante controles internos, auditorías o mecanismos de supervisión, lo que en este caso no ha sido demostrado.
346. Por todo lo expuesto, esta Comisión considera que las justificaciones esbozadas por Visa para negarse a afiliarse y procesar transacciones de comercios extranjeros bajo la "localización doméstica" realizadas por los facilitadores de pagos, como Ebanx o Dlocal, no son justificables. Bajo ese escenario, corresponde evaluar los efectos anticompetitivos de su conducta.

4.4. Análisis de los efectos anticompetitivos

347. La conducta investigada en el presente procedimiento debe ser analizada a la luz de la prohibición relativa¹⁹⁷, es decir, se requiere la verificación de efectos anticompetitivos para que sea declarada ilegal. Al respecto, el artículo 9 del TUO de la LRCA¹⁹⁸ establece que, *«[e]n los casos de prohibición relativa, para verificar la existencia de la infracción administrativa, la autoridad de competencia deberá probar la existencia de la conducta y que ésta tiene, o podría tener, efectos negativos para la competencia y el bienestar de los consumidores»*.
348. En el presente caso, habiendo quedado demostrada la existencia de la conducta, la identificación de efectos negativos para la competencia y el bienestar de los consumidores consiste en determinar si la conducta tiene o podría tener efectos anticompetitivos reales o potenciales, que no se encuentren compensados o justificados por una mayor eficiencia económica.
349. Sobre el particular, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1034 explica que el «efecto de la conducta» corresponde tanto a los efectos concretos de la

¹⁹⁷ TUO de la LRCA

Artículo 10.- Del abuso de la posición de dominio.

10.4. Las conductas de abuso de posición de dominio constituyen prohibiciones relativas.

¹⁹⁸ TUO de la LRCA

Artículo 9.- Prohibición relativa.- En los casos de prohibición relativa, para verificar la existencia de la infracción administrativa, la autoridad de competencia deberá probar la existencia de la conducta y que ésta tiene, o podría tener, efectos negativos para la competencia y el bienestar de los consumidores.



infracción como a aquellos efectos potenciales, que representan la amenaza cierta e inminente de que la conducta pueda generar un daño prohibido por la ley.

350. De esta manera, tratándose de una prohibición relativa, en el presente caso la Comisión no está obligada a limitarse únicamente a considerar la existencia de efectos actuales o concretos, pues también puede evaluar los efectos potenciales de la conducta investigada, analizando su idoneidad para generar un daño sobre la competencia¹⁹⁹. En esa línea, conviene traer a colación lo señalado por Carrier:

«[Los] denunciantes pueden demostrar un efecto anticompetitivo de dos maneras. En primer lugar, pueden mostrar un efecto adverso efectivo, tal como un aumento en el precio, reducción de la producción, o deterioro de la calidad. En segundo lugar, pueden mostrar un efecto adverso potencial, como podría ser a través del poder de mercado²⁰⁰.»

351. Ahora bien, es preciso señalar que, aun cuando una conducta genere efectos restrictivos de la competencia, no estará prohibida si se sustenta en justificaciones objetivas, en particular aquellas que introduzcan eficiencias que estimulen la competencia en beneficio de los consumidores. Por el contrario, serán reprochables aquellas conductas que tengan por finalidad restringir de manera indebida la competencia para obtener beneficios y perjudicar a competidores reales o potenciales, directos o indirectos, colocándolos de manera injustificada en una situación desventajosa frente a otros (efecto exclusorio), cuando dichos efectos no sean superados por las justificaciones de eficiencia invocadas y acreditadas por la parte investigada.
352. En suma, bajo los alcances de los artículos 10.1, 10.2 y 10.4 del TUO de la LRCA, la Comisión deberá acreditar que la conducta del agente dominante es exclusorio, genera un efecto real o potencial, y que dicho efecto no se encuentra superado por las razones de eficiencia alegadas por la parte investigada. Solo en ese supuesto podrá considerarse cumplida esta última etapa del análisis y determinar la existencia de un abuso de posición de dominio.

4.4.1. Efecto exclusorio observado en el presente procedimiento

353. Habiéndose corroborado la existencia de una relación de competencia indirecta entre los denunciantes y Visa (a través de sus adquirentes y facilitadores de pagos internacionales), consistente en captar las transacciones de comercios extranjeros que ofrecen bienes y/o servicios en Perú, cada uno con su respectivo mecanismo de aceptación de pagos: Visa mediante el modelo *cross-border*, y Ebanx y Dlocal con el sistema de "localización doméstica", corresponde evaluar si la conducta anticompetitiva denunciada ocasionó o pudo haber ocasionado efectos negativos en el proceso competitivo entre Visa y sus competidores.
354. En relación con lo anterior, esta Comisión considera que la conducta anticompetitiva atribuida a Visa –consistente en la negativa a afiliar y procesar

¹⁹⁹ Al respecto, ver: BELLO MARTÍN CRESPO, María Pilar. *Derecho de la Libre Competencia Comunitario y Español*. Editorial Aranzadi. Navarra. 2009. Página 129.

²⁰⁰ Carrier, Michael A. *The Rule of Reason. An Empirical Update for the 21st Century*. En: George Mason Law Review, Vol. 16, No. 827, 2009. Página 830. Traducción libre del siguiente texto: «*Plaintiffs can demonstrate an anticompetitive effect in one of two ways. First, they can show an actual adverse effect, such as an increase in price, reduction in output, or deterioration in quality. Second, they can show a potential adverse effect, as revealed by market power*».



transacciones en Perú realizadas por facilitadores de pagos, a partir del "Periodo de Transición"– pudo haber generado efectos negativos en el proceso competitivo. Si bien, como se ha señalado previamente, dicha conducta no llegó a concretarse debido a las medidas cautelares otorgadas tanto a Dlocal como a Ebanx, lo cierto es que se trataba de una medida que Visa tenía previsto implementar.

355. En efecto, Visa estableció (i) una restricción para la afiliación de nuevos comercios extranjeros y (ii) la reducción del volumen de transacciones procesadas por los facilitadores de pagos bajo el esquema de "localización doméstica", durante el "Periodo de Transición", para posteriormente prohibir de forma total dichas operaciones a partir del 16 de setiembre de 2023, en aplicación de la regla de adquirencia doméstica.
356. En este contexto, los facilitadores de pagos, que operan como competidores indirectos de Visa, serían los principales perjudicados, en tanto que, la negativa injustificada podría restringir su acceso a la red de Visa para el procesamiento de pagos. Esta restricción limitaría y reduciría el volumen de negocios que los facilitadores de pagos mantienen con clientes no domiciliados, al menos en lo que respecta a las transacciones efectuadas con la marca Visa, afectando su capacidad para competir y permanecer en el mercado.
357. Esta conducta, tuvo como objetivo obtener mayores ingresos al promover el uso de operaciones *cross-border*, las cuales implican tarifas considerablemente más elevadas que aquellas bajo la "localización doméstica". Para ello, Visa buscó restringir el ingreso o la expansión de los facilitadores de pagos que, mediante esquemas alternativos, facilitan la participación de comercios extranjeros. En efecto, la venta de bienes y servicios digitales (segmento en el que los comercios extranjeros concurren) ha experimentado un crecimiento acelerado en los últimos años. Entre 2021 y 2023, las transacciones de comercio electrónico se incrementaron en 39.78%²⁰¹. En ese contexto, dicho mercado resulta especialmente atractivo para los distintos medios de pago que habilitan transacciones con comercios no domiciliados.
358. Como se ha señalado previamente, las tarjetas continúan siendo el método de pago más popular para las compras en línea, siendo el método de pago más usado con una participación del 66%²⁰². Por ello, el potencial anticompetitivo de la conducta de Visa sería importante para las empresas que actúan como facilitadores de pagos brindando la "localización doméstica", considerando que en el Perú, acorde con la SBS, el 85.9% de las tarjetas vigentes (incluyendo crédito y debido) al cierre de 2023 corresponden a la marca Visa.
359. Así, la restricción del mecanismo de "localización doméstica", mediante la aplicación efectiva de la regla de adquirencia doméstica, implementada durante el "Periodo de Transición", detendría su crecimiento, limitando la participación de los facilitadores de pagos, como Ebanx y Dlocal, en el mercado de servicio de

²⁰¹ Revisar el Gráfico 2 de la presente resolución.

²⁰² Según el Observatorio Ecommerce de Capece, en 2021 y 2023 el valor de las transacciones en comercio electrónico fue de \$ 9,300 y \$13,000 millones de dólares en cada año respectivamente.



aceptación de pagos con tarjetas demandado por comercios extranjeros y que ofrecen productos o servicios en el Perú, o incluso provocando su salida.

360. Además, como se ha señalado previamente, para el año 2023, respecto al mecanismo de *cross-border*, según la información proporcionada por el BCRP, se procesaron \$5,086 millones de dólares en transacciones transfronterizas, realizadas con tarjetas bajo esta modalidad. Al respecto, tomando en cuenta lo reportado por los facilitadores de pagos²⁰³ respecto a las transacciones procesadas mediante el mecanismo de "localización doméstica" representarían el **15.56%**²⁰⁴, de las cuales el **13.54%** correspondería a transacciones procesadas a través de tarjetas de la marca Visa.
361. Ahora bien, la Comisión considera, conforme a los hechos acontecidos durante el procedimiento, que Visa buscaba hacer efectiva su regla de adquirencia doméstica incluso con anterioridad al "Periodo de Transición"; es decir, con su decisión de implementar el Programa EMLP. Esta conclusión se sustenta en el hecho de que, desde un inicio, Visa buscaba restringir el mecanismo de "localización doméstica" y promover el mecanismo alternativo *cross-border*. En efecto, la propuesta del programa EMLP implicaba mayores costos de procesamiento y tarifas adicionales por conversión de moneda para los facilitadores. Tal es así, que en el "Reporte sobre Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros" se señaló que las tarifas propuestas en este programa superaban, en dos de los tres rangos de valor de las transacciones, a las tarifas correspondientes al mecanismo de *cross-border*²⁰⁵.
362. En ese sentido, esta Comisión verifica que, la estrategia anticompetitiva de Visa, para excluir el mecanismo de "localización doméstica" se puede dividir en dos etapas: la primera, con la implementación del programa EMLP y la segunda, con la suspensión definitiva del mismo. Sin embargo, el efecto exclusorio comenzó a partir del "Periodo de Transición", en el cual se restringió la afiliación de nuevos comercios no domiciliados y se buscó limitar el crecimiento de las transacciones asociadas a estos. Esta estrategia exclusoria se sustenta en que las transacciones procesadas bajo dicho mecanismo, al ser tratadas como operaciones locales, están sujetas a unas menores tarifas, lo que afecta negativamente los ingresos de Visa en comparación con las transacciones internacionales o *cross-border*. En consecuencia, Visa busca restringir el uso del sistema de los facilitadores de pagos, ya que dicho modelo reduce el volumen de transacciones captadas bajo el esquema *cross-border*, a través de sus adquirentes y facilitadores de pagos internacionales, donde Visa maximiza sus ingresos.

²⁰³ Información obtenida de los escritos presentados por Dlocal el 11 de diciembre de 2024, Ebanx el Niubiz el 16 de diciembre de 2024, y por PayU el 16 de diciembre de 2024.

²⁰⁴ Se convirtió a dólares el valor reportado para 2023, usando un tipo de cambio promedio mensual para 2023. De esta manera, Lo procesado a través del mecanismo de "localización doméstica" sería de 791.31 millones de dólares (de los cuales 688.40 millones de dólares corresponderían a transacciones procesadas a través de Visa).

Tipo de cambio disponible en el siguiente enlace:

<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01207PM/html> (última consulta: 28 de marzo de 2025)

²⁰⁵ Ver Gráfico 1 y numeral 78 del "Reporte sobre Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros".



363. De hecho, la propia Visa ha reconocido que procesar transacciones bajo el primer mecanismo genera una afectación en sus ingresos, aunque, a su criterio, esto no debe analizarse en términos de competencia, sino únicamente como parte de su política de diferenciación de precios:

Escrito de Visa del 3 de marzo de 2025

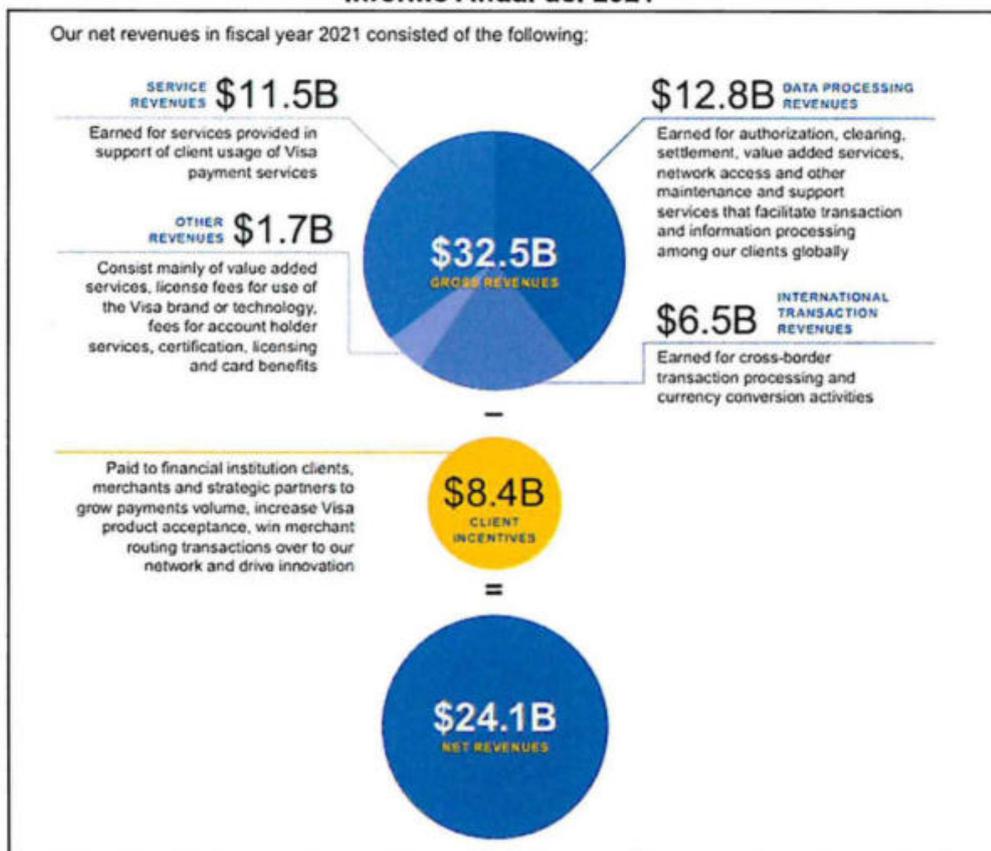
*Pese a que todas las transacciones procesadas por los Denunciantes bajo el denominado "servicio de localización" son transacciones Visa, **la compañía se ve evidentemente afectada por el reporte inadecuado de las transacciones procesadas y, por tanto, por el pago de un precio que no corresponde al tipo de transacción***

*(...) Más aún, la afectación se produce únicamente en la medida en que Visa cuenta con una **política de precios diferenciados como parte de su estrategia competitiva frente a otras marcas**. [Subrayado agregado]*

364. Sin embargo, ya ha quedado acreditado la existencia de una relación de competencia indirecta entre Visa y los facilitadores de pagos. Ambos buscan captar las transacciones de comercios extranjeros que ofrecen bienes y/o servicios en Perú a través de sus respectivos mecanismos.
365. Como se ha señalado, para Visa la utilización de su mecanismo le permite maximizar sus ingresos. Así, por ejemplo, para 2021, cuando Ebanx interpuso la denuncia, las operaciones *cross-border* constituyeron la tercera mayor fuente de ingresos de la compañía, alcanzando los \$6.5 mil millones representando aproximadamente el 20% del total de ingresos brutos de Visa, que ascendieron a \$32.5 mil millones.

[CONTINÚA EN LA SIGUIENTE PÁGINA]

Imagen 3
Informe Anual del 2021²⁰⁶



Nota: Según el propio reporte, los ingresos por transacciones internacionales ("international transaction revenues") se generan a partir del procesamiento de transacciones transfronterizas y actividades de conversión de moneda. Las transacciones transfronterizas ocurren cuando el país de origen del emisor o la institución financiera que origina la transacción es diferente al del beneficiario²⁰⁷.

366. Esta mayor rentabilidad asociada a las transacciones *cross-border* explica la decisión de Visa de querer mantener su *status quo* mediante la imposición efectiva de la regla de adquirencia doméstica. Los facilitadores de pagos, al procesar transacciones de comercios extranjeros a menor costo —al ser consideradas como operaciones locales—, representan una alternativa competitiva frente al procesamiento tradicional. La participación de estos agentes reduce el uso del mecanismo *cross-border* y, por tanto, afecta los ingresos que Visa obtiene por el procesamiento internacional y conversión de moneda.

367. Además, el mecanismo de los facilitadores de pagos ofrece varias ventajas a los comercios extranjeros, permitiéndoles: (i) contratar con un único agente para

²⁰⁶ Visa Inc. (2021). *Fiscal 2021 annual report*, pág. 6. Disponible en: https://s29.q4cdn.com/385744025/files/doc_downloads/Visa-Inc.-Fiscal-2021-Annual-Report.pdf (Última consulta: 28 de marzo de 2025).

²⁰⁷ Visa Inc. (2021). *Fiscal 2021 annual report*, págs. 66-67. Traducción libre del siguiente texto: "International transaction revenues are earned for cross-border transaction processing and currency conversion activities. Cross-border transactions arise when the country of origin of the issuer or financial institution originating the transaction is different from that of the beneficiary".

- gestionar la autorización, procesamiento y liquidación de pagos, en moneda local; (ii) pagar tarifas vinculadas a transacciones domésticas, que son menores a las del esquema *cross-border* (iii) integrar métodos de pagos locales, aumentando la disponibilidad de opciones para los consumidores; y, (iv) obtener tasas de aprobación más altas, lo que aumenta la confianza de los consumidores al adquirir productos o servicios de comercios extranjeros.
368. Esta posibilidad aumenta la disposición de los comercios a contratar con este tipo de servicio²⁰⁸. En la medida en que esta opción gane relevancia, podría afectar gradualmente la posición de dominio que ostenta Visa en el mercado de redes de pago, al reducir el uso del modelo de procesamiento *cross-border* promovido por dicha marca.
369. Efectivamente, esta Comisión ha verificado que tanto Ebanx como Dlocal cuentan con alternativas a la red de Visa, tales como PagoEfectivo o billeteras electrónicas, entre otros. Sin embargo, el uso de estos métodos de pago por parte de los facilitadores de pagos varía según el modelo de negocio de los comercios extranjeros que lo requieran. Así, de la evidencia recabada, se verifica que algunos de estos comercios optan por procesar únicamente pagos con tarjeta, mientras que otros eligen métodos alternativos.
370. En particular, la Comisión observa que Ebanx y Dlocal contarían con clientes no domiciliados cuyos modelos de negocio pueden clasificarse acorde a: (i) clientes por suscripción con pagos regulares y (ii) clientes con pagos discontinuos o intermitentes²⁰⁹. Así, respecto a las suscripciones con pagos regulares, el uso de tarjetas de pago cobra relevancia, debido a que permiten a los usuarios, mediante

²⁰⁸ Por ejemplo, Netflix señaló, en su escrito del 29 de abril de 2024, que la posibilidad de ofrecer diversos métodos de pagos, incluyendo métodos locales, es un beneficio que le brindan los facilitadores de pagos locales:

"Dirección: A criterio de su representada, ¿qué beneficios brindan los facilitadores de pago locales para los comercios no domiciliados y consumidores?"

Netflix: Netflix se beneficia de los facilitadores de pago locales dado que permiten a los clientes de Netflix acceder a una diversidad de medios de pago dándoles mayores alternativas.

Dirección: ¿Considera su empresa que la introducción de los servicios de procesamiento de pagos local ha contribuido al aumento de sus transacciones en Perú? Fundamente su respuesta, ya sea que esta sea afirmativa o negativa.

Netflix: En algunos casos Netflix se ha beneficiado de la introducción de servicios de pagos locales, ya que ha permitido que algunos clientes cancelen con medios de pago diferentes a los usuales, lo cual genera mayores suscriptores al servicio de Netflix.

Por su parte, Uber señaló, en la entrevista del 15 de febrero de 2024, que contratar con el sistema de los facilitadores de pagos ha generado la alta disponibilidad de diversos medios de pago, lo que tiene un impacto positivo en su servicio.

Minutos 23:24 – 24:19

"Dirección: Hemos hablado un poco de los beneficios de cara a los usuarios del servicio, pero ya de cara al comercio, los beneficios que trae el utilizar estos sistemas de facilitadores de pago que, como decían, permite poder acceder no solo a un mercado particular como Perú, sino a varios donde tengan presencia. ¿Han observado, no sé si tengan este tipo de información, que eso permitió que se incremente el volumen de transacciones, de afiliaciones de usuarios u otros beneficios?"

Uber: Pues la alta disponibilidad de diferentes medios de pago claramente tiene un impacto sobre la cantidad de usuarios que puedan usar nuestros servicios. Entonces, cuando me preguntas si tiene un impacto sobre nuestro negocio tener un abanico diverso y amplio de opciones de pago, si eso tiene un impacto positivo sobre nuestro negocio, la respuesta es sí."

²⁰⁹ Respecto a los pagos intermitentes, estos se producen cuando el consumidor realiza transacciones de forma irregular. Por ejemplo, ser usuario de plataformas como Amazon o Aliexpress y realizar compras esporádicas dentro de las mismas. Estas compras no siguen un patrón establecido, más allá de la propia demanda del consumidor.

una única operación de afiliación, vincular la tarjeta de pago desde la cual se debitará periódicamente el importe correspondiente hasta la cancelación de la suscripción.

371. Ahora bien, respecto al mecanismo de "localización doméstica", desde el inicio de sus operaciones en 2019 hasta setiembre de 2023, Dlocal ha procesado el **78.98%** del valor de sus transacciones a través de tarjetas de pago, de las cuales el **89.92%** se realizaron a través de la red Visa. Del mismo modo, Ebanx, desde el inicio de sus operaciones en 2019 hasta diciembre de 2023, ha procesado el **63.2%** del valor de sus transacciones mediante tarjetas de pago, de las cuales el **89.24%** se procesaron a través de la red Visa. Como se observa, al menos el **89%** del valor de las transacciones realizadas con tarjetas de pago se han procesado a través de la marca Visa.

Cuadro 3
Participación de tipos de medio de pago a través del mecanismo de localización doméstica para comercios extranjeros 2019 - 2023

Facilitador de Pago	%Valor de transacciones procesadas a través de tarjetas	%Valor de transacciones procesadas con otros medios de pago
Ebanx (2019 – 2023)	<p>63.22%</p> <p>Visa (89.24%) Otras Marcas (10.76%)</p>	36.78%
Dlocal (2019 – set. 2023)	<p>78.98%</p> <p>Visa (89.93%) Otras Marcas (10.07%)</p>	21.02%

Fuente: Ebanx y Dlocal
Elaboración: DLC

372. En el mismo periodo, el **66.71%** y **68.38%** del valor de las transacciones procesadas a través de tarjetas de Ebanx y Dlocal, respectivamente, corresponden a negocios que **únicamente** aceptaron como medio de pago tarjetas. Asimismo, solo en el 2023, el **77.72%** y **71.35%** del valor de las transacciones de Ebanx y Dlocal, respectivamente, correspondieron a transacciones procesadas con tarjetas de pago, siendo que, el **79.51%** y el **55.92%** de estas transacciones, correspondieron a negocios que únicamente aceptaron como medio de pago a las tarjetas. Cabe precisar que estos negocios en general tienen un esquema de pago de suscripción los cuales representan ingresos recurrentes para los denunciantes.

[CONTINÚA EN LA SIGUIENTE PÁGINA]

Cuadro 4
Transacciones Procesadas con Tarjeta a través del mecanismo de "localización doméstica" por esquema de pago afiliado por el Comercio 2019 - 2023

Facilitador de Pago	Transacciones Procesadas con Tarjeta 2019 - 2023	Transacciones Procesadas con Tarjeta 2023
Ebanx	 <p>63.22%</p> <p>Solo Tarjetas (66.71%) Esquema Mixto (33.29%)</p>	 <p>77.72%</p> <p>Solo Tarjetas (79.51%) Esquema Mixto (20.49%)</p>
Dlocal	 <p>78.98%</p> <p>Solo Tarjetas (68.38%) Esquema Mixto (31.62%)</p>	 <p>71.35%</p> <p>Solo Tarjetas (55.92%) Esquema Mixto (44.08%)</p>

Fuente: Ebanx y Dlocal

Elaboración: DLC

Nota: **Solo Tarjetas:** Comercios no domiciliados que aceptaron como medio de pago únicamente a las tarjetas de pago.

Esquema Mixto: Comercios no domiciliados que aceptaron como medio de pago tanto tarjetas como otros medios alternativos.

373. De lo anterior se desprende la relevancia del uso de las tarjetas de pago para Ebanx y Dlocal, en particular la de Visa, la cual en 2023 representó alrededor del 69% del valor de las transacciones procesadas por Ebanx y Dlocal, a través del mecanismo de "localización doméstica". Al respecto, Ebanx ha señalado que los modelos de negocio con pagos intermitentes presentan mayores fluctuaciones en la demanda, lo que reduce la previsibilidad y no garantizaría una "escala mínima para sus operaciones".
374. En ese contexto, si bien Ebanx y Dlocal, aun con la restricción de acceso a la red de Visa, en virtud de la regla de adquirencia doméstica, podrían ofrecer medios de pago alternativos para continuar procesando los pagos de comercios extranjeros, la relevancia de Visa como socio comercial, al ser un agente clave en el mercado tanto para los comercios como para los facilitadores de pagos, haría que dicha restricción reste competitividad a la participación de Ebanx y Dlocal en el mercado.
375. En consecuencia, esta Comisión considera que, de la evidencia analizada, se ha podido acreditar que la conducta que buscaba desplegar Visa, consistente en la negativa injustificada a afiliar y procesar transacciones de comercios extranjeros, tuvo como objetivo último proteger y mantener su posición de dominio en el mercado de pagos internacionales, así como asegurar la continuidad de los ingresos asociados a dichas operaciones (transacciones *cross-border*). Lo anterior se evidencia en que los facilitadores de pagos procesaron el 15.56% del valor del volumen de transacciones internacionales efectuadas durante el 2023, lo que demuestra su relevancia y potencial competitivo en dicho mercado. Además, estos actores ofrecen una vía alternativa a las tarjetas de pago, permitiendo que



los consumidores realicen pagos a comercios extranjeros utilizando los medios de pago locales.

4.4.3. Conclusión sobre la existencia de un efecto anticompetitivo neto

376. En suma, esta Comisión considera que la negativa de acceso impuesta a los facilitadores de pagos, para afiliar y procesar transacciones de comercios extranjeros a través del mecanismo de "localización doméstica" por parte de Visa, aplicada en ejercicio de su posición dominante en el mercado de procesamiento de pagos, generó un efecto exclusorio que buscó restringir la participación efectiva de dichos facilitadores.
377. La estrategia exclusoria de Visa busco hacerse efectiva a partir de la cancelación del Programa EMLP, lo que dio inicio al denominado "Periodo de Transición", el cual debía terminar con la posterior prohibición definitiva del procesamiento de transacciones de comercios extranjeros, a partir del 16 de setiembre de 2023. Esta práctica buscó proteger indebidamente la participación de mercado de Visa, particularmente respecto de las transacciones *cross-border*, así como los ingresos derivados de estas operaciones, afectando las condiciones de competencia del mercado de aceptación de pagos a comercios no domiciliados que ofrecen productos o servicios en el país. Estas condiciones fueron implementadas por Visa aprovechando su posición privilegiada con el fin específico de obstaculizar la participación de competidores que podrían reducir su cuota de mercado, por razones diferentes a una mayor eficiencia económica.
378. Asimismo, esta Comisión concluye que Visa no ha proporcionado posibles justificaciones técnicas o comerciales suficientes, o eficiencias de la conducta anticompetitiva respecto a su política restrictiva de acceso a los facilitadores de pagos. Por lo tanto, queda acreditado el efecto anticompetitivo neto consistente en la exclusión injustificada de dichos facilitadores del mercado afectado (efecto exclusorio), limitando la competencia por razones distintas a la mayor eficiencia económica.
379. Al haberse cumplido el tercer y último elemento de análisis, esta Comisión considera acreditado que Visa incurrió en un abuso de posición de dominio, a través de una negativa a afiliar y procesar transacciones de comercios extranjeros, a través del mecanismo de "localización doméstica" brindado por los facilitadores de pagos, a través de la imposición de restricciones de la Regla de Adquirencia Doméstica, infracción tipificada en el literal a) del artículo 10.2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

V. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

5.1. Reglas para la determinación de la sanción

380. El artículo 248.3 del TUO de la LPAG reconoce el principio de razonabilidad como esencial en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, en los siguientes términos:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a. El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b. La probabilidad de detección de la infracción;
- c. La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d. El perjuicio económico causado;
- e. La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f. Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g. La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

381. Las sanciones de tipo administrativo tienen como principal objetivo disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. Ello implica que la magnitud de dichas sanciones debe ser igual o superior al beneficio esperado de realizar las infracciones. El objetivo es garantizar que las sanciones administrativas tengan realmente un efecto disuasivo, no solo sobre las empresas infractoras sino sobre el resto de los agentes económicos del mercado. Sin perjuicio de ello, la autoridad de competencia tiene la posibilidad de graduar la sanción, incrementándola o reduciéndola, en función de los respectivos criterios agravantes o atenuantes que resulten aplicables en cada caso concreto.

382. Por ello, el artículo 47 del TUO de la LRCA establece los criterios para determinar la gravedad de la infracción y graduar la sanción en procedimientos sobre conductas anticompetitivas:

- El beneficio ilícito esperado por la realización de la infracción;
- La probabilidad de detección de la infracción;
- La modalidad y el alcance de la restricción de la competencia;
- La dimensión del mercado afectado;
- La cuota de mercado del infractor;
- El efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores efectivos o potenciales, sobre otras partes en el proceso económico y sobre los consumidores;
- La duración de la restricción de la competencia;
- La reincidencia de las conductas prohibidas; o,
- La actuación procesal de la parte.

383. Los dos primeros criterios, el beneficio ilícito esperado y la probabilidad de detección de la infracción, responden al principio de razonabilidad. En efecto, dado que la sanción debe cumplir una función disuasiva, debe procurarse que sea mayor que los beneficios que el infractor esperaba obtener como consecuencia de su conducta ilícita.

384. El beneficio ilícito esperado es el beneficio extraordinario real o potencial que obtuvo o pudo haber obtenido el infractor a la norma y que motivó su decisión de participar en una conducta anticompetitiva. En ese sentido, desincentivar la realización de una conducta anticompetitiva implica que el infractor y los demás



- agentes económicos del mercado internalicen que todo el beneficio extraordinario derivado de una infracción les será extraído cuando la autoridad de competencia detecte la existencia de dicha infracción.
385. La probabilidad de detección consiste en la probabilidad de que la autoridad de competencia descubra la realización de una conducta anticompetitiva. Este elemento es importante debido a que el infractor podría considerar que, aun cuando pierda el beneficio extraordinario como consecuencia de la imposición de una sanción, le conviene realizar la infracción si no existe mayor riesgo de ser detectado.
386. Por lo tanto, para desincentivar una infracción que difícilmente será detectada, es necesario imponer una multa superior al beneficio extraordinario, con la finalidad de que los infractores reciban el mensaje de que, si bien puede ser difícil que la autoridad de competencia detecte su infracción, cuando ello ocurra, la sanción correspondiente será incrementada en una proporción equivalente a esta dificultad de detección.
387. Así, estos dos criterios permitirán determinar un monto base de la multa que, en atención al principio de razonabilidad, garantice el cumplimiento de la función disuasiva de la sanción.
388. No obstante, también deben tenerse en cuenta otras circunstancias vinculadas con la conducta infractora que permitirán apreciar su real dimensión y, en tal sentido, motivarán el incremento o la disminución de la multa base, en virtud del principio de proporcionalidad²¹⁰.
389. Así, criterios como la dimensión del mercado afectado, los efectos reales y potenciales sobre otros competidores y los consumidores, la participación de mercado del infractor y la duración de la conducta ilícita, son factores que permiten apreciar las repercusiones de la conducta infractora y, de esta manera, ayudan a establecer la gravedad de la infracción.
390. Del mismo modo, y siguiendo la jurisprudencia de la Sala, criterios como la indebida actuación procesal y la reincidencia pueden ser considerados como agravantes de la sanción y, por lo tanto, pueden incrementar la multa base determinada a partir del principio de razonabilidad²¹¹.
391. Al respecto, se ha señalado que *«una vez determinado el beneficio esperado y la probabilidad de detección de la infracción, la autoridad administrativa podrá tener en consideración otros factores como los efectos reales o potenciales en los consumidores y en el mercado de la conducta infractora, la conducta*

²¹⁰ «[E]s en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas». Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre de 2004 (Expediente 2192-2004-AA).

²¹¹ Sobre el incumplimiento del deber observar una adecuada conducta procesal como factor agravante, ver Resolución 352-2008/TDC-INDECOPI del 26 de febrero de 2008. Respecto de la reincidencia como factor agravante para la imposición de una multa, ver Resolución 839-2009/TDC-INDECOPI del 29 de abril de 2008.



procedimental y la reincidencia de la denunciada, entre otros criterios establecidos legalmente, para agravar o atenuar la magnitud de la sanción a imponerse»²¹².

5.2. Cálculo de la multa correspondiente a Visa

392. De acuerdo con las reglas para la determinación de la sanción, esta se calcula con base en el beneficio ilícito esperado y la probabilidad de detección de modo que el monto resultante cumpla con la función de disuadir la infracción. Debe considerarse que, a mayor beneficio extraordinario, mayor deberá ser la multa. De forma similar, a menor probabilidad de detección, mayor deberá ser la multa.
393. Como primer paso, se calcula una Multa Base que proviene de dividir el beneficio ilícito esperado entre la probabilidad de detección de la conducta anticompetitiva, según la siguiente fórmula:

$$\frac{B_{\text{Esperado}}}{P_{\text{det}}} \leq \text{Multa}$$

394. Como se ha indicado previamente, el servicio de aceptación de pagos con tarjeta para la adquisición de bienes y servicios ofrecidos por comercios domiciliados en el extranjero puede ser prestado mediante dos modalidades: (i) el mecanismo *cross-border*, operado por Visa, y (ii) el mecanismo denominado "localización doméstica", operado por facilitadores de pagos locales.
395. En el mecanismo *cross-border*, debido a que la transacción se origina a partir de un adquirente o facilitador ubicado en el extranjero y es validada por un emisor domiciliado en Perú, es considerada como internacional por Visa.
396. Por otro lado, en el mecanismo de "localización doméstica", el comercio extranjero contrata a un facilitador domiciliado en Perú, que recibe pagos en moneda local en representación del comercio extranjero. Dicho facilitador se conecta a la red de Visa mediante un adquirente peruano, configurando así la operación como doméstica.
397. Al respecto, la conducta anticompetitiva de Visa de restringir que los facilitadores de pagos procesen transacciones mediante el esquema de "localización doméstica", al aplicar la "Regla de Adquirencia Doméstica", responde claramente a sus incentivos económicos. En particular, Visa busca obtener mayores ingresos al promover el uso del mecanismo *cross-border*, el cual implica tarifas considerablemente mayores, además de costos adicionales por conversión de moneda, que el esquema de "localización doméstica". De hecho, como se señaló previamente, la propia empresa ha reconocido explícitamente que el procesamiento doméstico de pagos para comercios extranjeros afecta negativamente sus ingresos debido a la política de diferenciación de precios que mantiene.
398. Además, el mecanismo ofrecido por los facilitadores de pagos permite que los comercios extranjeros acepten medios de pago locales. Esta alternativa fortalece

²¹² Resolución 960-2008/TDC-INDECOPI del 19 de mayo de 2008.

el interés de los comercios extranjeros en contratar servicios de procesamiento doméstico, lo cual incrementa su atractivo frente al esquema tradicional *cross-border*. En la medida en que esta opción gane relevancia, podría afectar gradualmente la posición de dominio que ostenta Visa en el mercado de redes de pago.

399. Así, la implementación la "Regla de Adquirencia Doméstica" por parte de Visa tuvo como finalidad última excluir del mercado a determinados agentes económicos, en particular a aquellos facilitadores de pagos, como Ebanx y Dlocal, que operaban mediante el mecanismo de "localización doméstica". Por ello, esta Comisión considera que el beneficio ilícito esperado será el beneficio potencial que Visa habría podido obtener como consecuencia directa de la salida o reducción significativa de la competencia proveniente de estos facilitadores de pagos. Es decir, las ganancias potenciales que hubiera obtenido Visa de procesar las transacciones de los facilitadores bajo en esquema de *cross-border* en reemplazo del esquema de "localización doméstica".
400. Como se indicó en la sección previa, Visa con su conducta buscó limitar la participación de los facilitadores en el procesamiento de transacciones de comercios extranjeros. Dicha conducta se habría realizado a partir del inicio del "Periodo de Transición", en el cual Visa había decidido cancelar definitivamente el Programa de EMLP e impedir que los facilitadores procesen transacciones de los comercios extranjeros. Por ello, la conducta exclusoria se realizó del 4 de abril de 2023 hasta el 5 de setiembre de 2023, fecha en la cual los facilitadores de pagos tomaron conocimiento, a través del adquirente Izipay, de que Visa había dispuesto suspender el "Periodo de Transición" y con ello permitir la afiliación de comercios extranjeros y el procesamiento de sus transacciones, como resultado de las medidas cautelares otorgadas.
401. Visa con su conducta buscó privilegiar el mecanismo *cross-border* respecto al "localización doméstica" por los mayores ingresos que percibía en el primero. En efecto, Visa por cada transacción en el mecanismo *cross-border* obtiene un ingreso mayor, en términos porcentuales, (RI_t^{CB}) que el recibido por cada transacción procesada bajo el esquema de "localización doméstica" (RI_t^D) . En consecuencia, los ingresos (en porcentaje) que percibiría Visa si una transacción utiliza el mecanismo *cross-border* en reemplazo del mecanismo de "localización doméstica" será:

$$RI_t = RI_t^{CB} - RI_t^D$$

402. Al respecto, el ingreso obtenido por Visa del mecanismo *cross-border* (RI_t^{CB}) se estimó a partir del ratio entre los ingresos obtenidos por Visa y valor total de las transacciones por cada tipo de mecanismo. En el caso del mecanismo de "localización doméstica", dicho ingreso porcentual (RI_t^D) se estimó como el ratio entre los ingresos obtenidos por Visa y valor total de las transacciones para las transacciones domésticas, debido a que las transacciones procesadas bajo dicho mecanismo son tratadas como domésticas.



403. En el periodo del 4 de abril al 5 de setiembre de 2023 el ingreso porcentual recibido por Visa bajo el mecanismo *cross border* fue entre [REDACTED] superior al del mecanismo de "localización doméstica".

Cuadro 5
Diferencia de Tasas de la marca Visa por tipo de Operación Cross-Border o Doméstica (Abril – Setiembre de 2023)

Año	Mes	RI_t^{CB}	RI_t^D	RI_t
2023	Abril	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
	Mayo	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
	Junio	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
	Julio	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
	Agosto	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
	Setiembre	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Fuente: Anexo 12 – G del escrito del 7 de enero de 2025 – VISA
Elaboración: CLC

404. Visa habría buscado obtener, al realizar su conducta, ingresos potenciales a partir del valor de las transacciones procesadas por los facilitadores. En efecto, dichas transacciones dejarían de ser procesadas por los facilitadores bajo el mecanismo de "localización doméstica", pasando a ser procesadas bajo el mecanismo de *cross-border*, obteniendo Visa mayores ingresos que son equivalentes al porcentaje de ingresos adicionales (RI_t) por el valor de las transacciones procesadas por los facilitadores bajo el mecanismo de "localización doméstica" (VT_t). Dicho valor de las transacciones se calcula como la sumatoria del valor de las transacciones procesadas por cada uno de los facilitadores durante el periodo de abril a setiembre de 2023.
405. El enfoque considerado es conservador, en el sentido que el valor de las transacciones afectadas por la conducta de Visa no se toma en cuenta los posibles efectos de la conducta sobre otras transacciones procesadas por otras tarjetas o medios de pago. La conducta al excluir a los facilitadores de pagos podría haber limitado su capacidad de competir en el mercado ofreciendo aceptación de otras tarjetas y medios de pago, afectando así el procesamiento de otras transacciones.
406. De la información que obra en los Expedientes Acumulados, los facilitadores de pagos que procesaron transacciones a comercios extranjeros a través del mecanismo de "localización doméstica" son los siguientes:

Cuadro 6
Facilitadores de Pagos que operan mediante "localización doméstica"

Periodo de Afectación	Facilitador de Pago
4 de abril de 2023 – 5 de setiembre de 2023	Ebanx
	PayU
	Dlocal
	Ppro
	Pagsmile
	Mercado Libre

*Nota: Facilitadores de Pagos, que procesaron transacciones internacionales a través de la marca Visa, acorde con Niubiz e Izipay.
Fuente: Niubiz e Izipay



Elaboración: CLC

407. Respecto al volumen de transacciones procesado, si bien son los adquirentes quienes cuentan con el registro de todas las operaciones realizadas por los facilitadores de pago, de la revisión de la información contenida en los Expedientes Acumulados se ha identificado la existencia de discrepancias en la clasificación de las transacciones como nacionales o internacionales. Al respecto, considerando que son los facilitadores quienes, en virtud de los contratos suscritos con comercios del extranjero, actúan como una fuente directa y precisa en relación con los montos transados, se ha optado por utilizar la información proporcionada por dichos facilitadores en lo relativo a las transacciones procesadas mediante el mecanismo de "localización doméstica", a través de la tarjeta Visa.
408. Se utiliza la información de las transacciones procesadas bajo el mecanismo de "localización doméstica" remitida por Dlocal, Ebanx y PayU, y se estima las transacciones procesadas por Ppro, Pagsmile y Mercado Libre utilizando la información remitida por los adquirentes, como se muestra en el siguiente cuadro²¹³.

Cuadro 7
Valor del volumen de las transacciones procesadas mediante el
mecanismo de "localización doméstica" en soles, para el periodo del 4 de
abril al 5 de setiembre de 2023

Mes 2023 (t)	DLOCAL	EBANX	PAYU	PPRO + PAGSMILE + MERCADO LIBRE	VT _t (S/)
Abril				6,314,318.15	214,772,726.06
Mayo				7,029,771.04	239,107,858.57
Junio				6,712,303.11	228,309,629.75
Julio				6,814,254.60	231,777,367.43
Agosto				6,199,059.35	210,852,358.92
Setiembre				953,014.19	32,415,448.54

*Nota: El cálculo del valor de volumen estimado para PPRO+PAGSMILE+ MERCADO LIBRE, fue igual a (DLOCAL +EBANX+ PAYU)*2.94%/97.06%, para cada mes.

*Para los meses de abril y setiembre se estimó el volumen transado de forma proporcional a los días de la conducta. %Abril=27/30 y %Setiembre=5/30

Fuente: Dlocal, Ebanx, PayU, Niubiz, Izipay

Elaboración: CLC

409. Por último, esta Comisión considera que la ganancia potencial de la conducta realizada por Visa sería equivalente al margen de utilidad operativa²¹⁴ (Mg)²¹⁵ de

²¹³ Se estima que Ppro, Pagsmile y Mercado Libre representaron el 2.94% de las transacciones internacionales para 2023.

²¹⁴ Criterio confirmado por la Sala. Ver numeral 257 de Resolución 857-2014/SDC-INDECOPI. Al respecto, es pertinente señalar que este margen ha sido considerado por la Comisión en anteriores decisiones sobre abuso de posición de dominio, como por ejemplo en la Resolución 094-2022/CLC-INDECOPI, Resolución 055-2023/CLC-INDECOPI

²¹⁵ El margen de utilidad operativa se calculó mediante la fórmula:

$$Mg_{2023} = \frac{\text{Net Revenue} - \text{Operating Expenses}}{\text{Net Revenue}} = \frac{\$32,653 - \$11,653}{\$32,653} = 64.31\%$$

Donde los ingresos netos y los gastos operativos corresponden al ejercicio fiscal 2023 de Visa Inc., conforme al reporte financiero oficial.



los ingresos obtenidos. De esta manera se obtendría el **beneficio ilícito esperado** del agente infractor.

410. En atención al análisis del desempeño operativo de Visa en el ejercicio fiscal 2023, se utilizó el margen de utilidad operativa reportado en el *Visa Annual Report 2024*, sección *Financial Highlights* (GAAP). Para ello, se aplicó la fórmula que define este margen como el cociente entre la diferencia de los ingresos netos (*net revenue*) y los gastos operativos (*operating expenses*), y los propios ingresos netos, al obteniéndose un margen de utilidad operativa del 64.31 %.
411. Considerando lo expuesto, el Beneficio Ilícito Esperado de Visa para el periodo de 4 de abril al 5 de setiembre de 2023 se determina de la aplicación de la siguiente fórmula²¹⁶:

$$B_{Esperado} = Mg \sum_t RI_t \times VT_t$$

412. En relación con la probabilidad de detección, la Comisión precisa que, esta se determina en función de la recurrencia, magnitud e importancia en la que se presentan características como la clandestinidad y/o informalidad, denuncias de terceros y acciones de programadas de supervisión y fiscalización. Dichas características permiten calificar la probabilidad de detección como baja, media o alta.
413. En el presente caso, esta Comisión considera que la probabilidad de detección era alta y que, en consecuencia, debe tener un valor de **0,90**²¹⁷. Ello, considerando que las conductas investigadas eran verificables directamente en el mercado relevante, sobre el cual la propia Comisión ya contaba con conocimiento a partir del estudio previo respecto al "Reporte sobre el Mercado de Servicios de Aceptación de Pagos a Comercios Extranjeros", publicado en agosto de 2022. Además, los agentes participantes en el mercado colaboraron activamente proporcionando información relevante durante la investigación.
414. Adicionalmente, esta Comisión destaca que las conductas anticompetitivas ejecutadas por Visa no fueron llevadas a cabo de forma clandestina; por el contrario, las mismas tuvieron un carácter notoriamente público y conocido por los agentes económicos involucrados y por el organismo regulador competente.
415. Así, dividiendo el beneficio ilícito extraordinario entre la probabilidad de detección, en el siguiente cuadro se muestra el cálculo de la multa base para el presente caso:

Reporte disponible en: https://s29.q4cdn.com/385744025/files/doc_downloads/2024/Visa-Fiscal-2024-Annual-Report.pdf (Última consulta: 26 de marzo de 2025)

²¹⁶ En la fórmula, el periodo de la conducta es tomado para el cálculo en frecuencia mensual a través de t , el cual corresponde a los meses de abril a setiembre de 2023.

²¹⁷ Es pertinente señalar que este valor ha sido considerado por la Comisión en anteriores decisiones sobre abuso de posición de dominio, como por ejemplo en la Resolución 041-2021/CLC-INDECOPI y en la Resolución 055-2023/CLC-INDECOPI.

Cuadro 8
Multa Base

Mes 2023 (t)	Beneficio Ilícito Potencial (S/) $Mg \times RI_t \times VT_t$	P_{det}	Multa Base (S/)	IPC (Base Dic. 21)	Factor
Del 4 al 30 de abril	166,849.37	90%	185,388.19	111.005592	1.0295
Mayo	193,750.53		215,278.37	111.358436	1.0262
Junio	186,468.92		207,187.69	111.188314	1.0278
Julio	197,648.29		219,609.21	111.623134	1.0238
Agosto	180,618.07		200,686.74	112.042985	1.0200
Del 1 al 5 de setiembre	27,663.14		30,736.82	112.061363	1.0198
Total (S/)			1,058,887.03		
Total (Ajustada por Inflación) (S/)			1,085,607.02		

Total (Ajustada por Inflación) (UIT)	202.92
--------------------------------------	--------

416. Ahora bien, una vez calculado la multa base, se aplicó el factor de actualización utilizando el Índice de Precios al Consumidor²¹⁸ que permite preservar el valor en el tiempo de la multa base a la fecha de la presente resolución. De esta manera, la multa base ajustada por inflación para Visa, asciende a S/ 1 085 607,02 (Un millón ochenta y cinco mil seiscientos siete y 2/100 soles), equivalente a 202,92 Unidades Impositivas Tributarias (doscientos dos y 92/100 UIT)²¹⁹.

417. Para efectos de determinar la gravedad de la infracción cometida por Visa, esta Comisión considera que dicha infracción debe ser calificada como grave, atendiendo a los siguientes elementos: (i) Durante el periodo de 2023 Visa gozó de una posición de dominio, registrando una cuota de mercado alrededor del 60% respecto de las ventas de comercio electrónico realizadas en el Perú otorgándole una capacidad significativa para influir en las condiciones competitivas del mercado afectado; (ii) la negativa a afiliar comercios extranjeros y procesar sus transacciones, durante el "Periodo de Transición" buscó la exclusión injustificada de los facilitadores de pagos del mercado de aceptación de pagos provenientes de comercios extranjeros mediante el mecanismo de "localización doméstica"; no obstante, si bien esta práctica no se concretó debido a las medidas cautelares otorgadas tanto a Dlocal como a Ebanx, constituyó una amenaza creíble que fue

²¹⁸ Para el cálculo del factor de actualización se considera el IPC de Lima Metropolitana según el mes y el año, durante el periodo en que se implementaron las prácticas anticompetitivas ($IPC_{año}^{mes}$, base Dic2021); luego, esta información es comparada con el IPC del mes de febrero de 2025, equivalente a $IPC_{2025}^{FEBRERO} = 114.279991$ (base Dic.2021), mes previo a que se emita la presente resolución. Así, el factor de actualización para cada mes es calculado de la siguiente manera: $IPC_{2025}^{FEBRERO} / IPC_{año}^{mes}$.

Disponible en el siguiente enlace:

<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN38705PM/html> (Última consulta: 28 de marzo de 2025)

Cabe indicar que el IPC, al ser un indicador que se relaciona con la evolución de los precios de bienes y servicios de la economía en general, resulta adecuado como indicador base para el cálculo del factor de actualización. Cabe resaltar que, la Comisión ya se ha pronunciado anteriormente de forma similar, al respecto, véase la Resolución 030-2018/CLC-INDECOPI.

²¹⁹ El valor de la UIT es S/.5 350 al año 2025.



detenida oportunamente, por lo tanto se toman en cuenta los efectos potenciales; y, (iii) la duración de la conducta comprende un horizonte temporal de 5 meses y 1 día, entre el 4 de abril de 2023 y el 5 de setiembre de 2023.

418. En consecuencia, evaluando los criterios expuestos de manera conjunta; es decir, la posición de dominio que ostentó la investigada, la dimensión del mercado afectado y la duración y efecto de la conducta, a criterio de esta Comisión, se concluye que la conducta infractora cometida por Visa debe calificarse como grave.
419. Finalmente, en atención a lo señalado por el artículo 46 del TUO de la LRCA²²⁰, se ha verificado que la multa estimada no supera el 10% de los ingresos brutos percibidos por el infractor o su grupo económico durante el ejercicio económico correspondiente al 2024²²¹.

VI. MEDIDA CORRECTIVA

420. Sin perjuicio de la multa determinada, la Comisión considera que, dado que la conducta infractora tuvo como propósito excluir a los facilitadores de pagos del mercado de servicio de aceptación de pagos para los comercios no domiciliados en el Perú que ofrecen productos y/o servicios en el país, resulta necesario adoptar medidas para preservar el proceso competitivo en dicho mercado.
421. Al respecto, la capacidad de la Comisión de dictar medidas correctivas es coherente con las atribuciones que corresponden a toda autoridad administrativa que ejerce función sancionadora²²² y con las otorgadas a esta instancia por el artículo 49.1 del TUO de la LRCA²²³. Dicha facultad ha sido reconocida, además,

²²⁰ TUO de la LRCA

Artículo 46.- El monto de las multas

46.1. Las conductas anticompetitivas serán sancionadas por la Comisión, sobre la base de Unidades Impositivas Tributarias (UIT), con las siguientes multas:

b) Si la infracción fuera calificada como **grave**, una multa de hasta mil (1 000) UIT, siempre que dicha multa no supere el **diez por ciento (10%)** de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, o su grupo económico, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la resolución de la Comisión. [Énfasis agregado]

²²¹ De acuerdo con la información disponible en el informe: *Visa Annual Report 2024*, sus ingresos por actividades ordinarias para el periodo 2024 ascendieron a \$49,690 millones de dólares. Al respecto, consultar: https://s29.q4cdn.com/385744025/files/doc_downloads/2024/Visa-Fiscal-2024-Annual-Report.pdf (Última consulta: 28 de marzo de 2025)

²²² Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 249. -Determinación de la responsabilidad

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto. [Énfasis agregado]

²²³ TUO de la LRCA

Artículo 49.- Medidas correctivas.-

49.1. Además de la sanción que se imponga por infracción a la presente Ley, la Comisión podrá dictar medidas correctivas conducentes a restablecer el proceso competitivo o prevenir la comisión de conductas anticompetitivas, las cuales, entre otras, podrán consistir en:



por el Tribunal Constitucional como una de las facultades esenciales o inherentes que cuenta la autoridad de competencia para el adecuado cumplimiento de sus objetivos²²⁴.

422. En ese sentido, corresponde a Visa ordenar en calidad de medida correctiva que se abstenga de impedir, por cualquier medio o forma, directa o indirectamente, que las empresas que califiquen como facilitadores de pagos locales, o que actúen como tales conforme a lo establecido en la sección 4.2.1, afilien a comercios no domiciliados en el Perú que ofrezcan productos y/o servicios en el país, y procesen sus transacciones, a través de cualquier adquirente local que cuente con licencia de la marca Visa.

Estando a lo previsto en la Constitución Política del Perú, el Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas y el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Comisión de Defensa de la Libre Competencia;

- a) El cese o la realización de actividades, inclusive bajo determinadas condiciones;
- b) De acuerdo con las circunstancias, la obligación de contratar, inclusive bajo determinadas condiciones; o,
- c) La inoponibilidad de las cláusulas o disposiciones anticompetitivas de actos jurídicos; o,
- d) El acceso a una asociación u organización de intermediación.
- e) El desarrollo de programas de capacitación y de eliminación de riesgos de incumplimiento de la normativa sobre libre competencia.

²²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional del 5 de diciembre de 2006, recaída sobre el Expediente 1963-2006-PATC (Caso de Distribuidora Norte Pacasmayo, DINO):

«8. Esta función reguladora del Estado se encuentra prevista en el artículo 58° de la Constitución, en cuyo tenor se estipula: "la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (...)". Por su parte, el artículo 59° establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo, comercio e industria. Asimismo, el artículo 61° confiere al Estado el deber de proscribir y combatir toda práctica que limite la libre competencia, así como el abuso de posiciones dominantes o monopólicas [...].

9. En coherencia con tales imperativos, se justifica la existencia de una legislación antimonopólica y de desarrollo de los marcos regulatorios que permitan mayores niveles de competencia, para cuyo efectivo cumplimiento los Organismos reguladores y el INDECOPÍ juegan un rol preponderante, tanto en la promoción y defensa de la competencia como en la protección a los consumidores y usuarios. [...]

22. Ahora bien, ¿es posible afirmar que INDECOPÍ, en el cumplimiento de sus funciones de control de las prácticas contrarias al normal funcionamiento del mercado, se encuentre imposibilitado de ordenar el cese de las conductas que atenten contra la libre competencia y la protección a los consumidores y usuarios? Desde luego que no. Admitir que Indecopi no puede ordenar el cese de conductas, sería negarle capacidad real para actuar dentro de sus facultades, las mismas que fueran otorgadas para hacer prevalecer los fines constitucionales de protección a la libre competencia (artículo 61° de la Constitución) y el derecho de los consumidores y usuarios (artículo 65° de la Constitución). [...]

26. [...] [El] INDECOPÍ está facultado para establecer sanciones pecuniarias por las infracciones cometidas contra lo dispuesto en el Decreto Legislativo 701; pero ello no implica que se encuentre imposibilitado de dictar medidas complementarias –distintas a las sanciones– justamente para hacer efectivo lo previsto en dicho dispositivo legal. Afirmar que la actuación de INDECOPÍ deba restringirse únicamente a establecer sanciones pecuniarias y no otras medidas complementarias para garantizar el cumplimiento de la Ley y la Constitución, como, por ejemplo, ordenar el cese de las conductas infractoras sería tan absurdo como admitir que en nuestro sistema jurídico los infractores pueden continuar con sus conductas contrarias a Ley en la medida en que cumplan con pagar el costo económico de su infracción.

El artículo 1 del Decreto Legislativo 701 [antigua Ley de libre competencia] establece que el objetivo de dicha Ley es «eliminar las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia (...)». Es claro, pues, que dicho objetivo no se cumpliría si tan solo se sancionara económicamente la infracción, y no se ordenara el cese de las prácticas contrarias a la referida Ley. Pero ello debe ser realizado por el INDECOPÍ bajo un test de razonabilidad y proporcionalidad.»



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI



VERSIÓN PÚBLICA

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la falta de responsabilidad de Visa International Service Association y Visa International Perú S.R.L., por la presunta realización de una conducta de abuso de posición de dominio consistente en la implementación del Programa Piloto de Ubicación Extendida del Comercio (*Expanded Merchant Location Pilot Program*), que impediría o dificultaría el acceso o la permanencia de competidores actuales o potenciales en el mercado de servicios de aceptación de pagos demandado por comercios extranjeros que ofrecen productos y/o servicios en el Perú, por razones diferentes a una mayor eficiencia económica; infracción tipificada en los artículos 1, 10.1 y el literal h) del artículo 10.2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

SEGUNDO: Declarar la falta de responsabilidad de Visa International Service Association y Visa International Perú S.R.L., por la presunta realización de una conducta de abuso de posición de dominio consistente en una negativa injustificada a afiliarse y procesar transacciones en el Perú realizadas por los facilitadores de pagos, durante el periodo comprendido entre el 10 de junio de 2022 hasta el 3 de abril de 2023, infracción tipificada en los artículos 1, 10.1 y el literal a) del artículo 10.2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

TERCERO: Declarar que Visa International Service Association y Visa International Perú S.R.L. incurrieron en una conducta de abuso de posición de dominio consistente en una negativa injustificada a afiliarse y procesar transacciones en el Perú realizadas por los facilitadores de pagos a comercios extranjeros, durante el periodo comprendido entre el 4 de abril al 5 de setiembre de 2023, infracción tipificada en los artículos 1, 10.1 y el literal a) del artículo 10.2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

SEGUNDO: Sancionar a Visa International Service Association y Visa International Perú S.R.L. con una multa ascendente a 202,92 UIT.

TERCERO: Ordenar, como medida correctiva, que Visa International Service Association y Visa International Perú S.R.L. se abstengan de impedir, por cualquier medio o forma, directa o indirectamente, que las empresas que califiquen como facilitadores de pagos locales, o que actúen como tales conforme a lo establecido en la sección 4.2.1, afilien a comercios no domiciliados en el Perú que ofrezcan productos y/o servicios en el país, y procesen sus transacciones, a través de cualquier adquirente local que cuente con licencia de la marca Visa.

Con el voto favorable de los señores miembros de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia: Nancy Aracelly Laca Ramos, Juan Joel De la Cruz Toledo y Carlos Alberto Macedo Vela.


Nancy Aracelly Laca Ramos
Presidenta