

Santiago, 15 FEB. 2018

VISTOS:

- 1) El documento denominado “Notifica operación de concentración consistente en el ingreso, por parte de Banco Santander – Chile, en un tercio de la propiedad de Sociedad de Recaudación y Pagos de Servicios Limitada que actualmente es de exclusiva propiedad, en partes iguales, de Banco de Chile y Banco de Crédito e Inversiones”, presentado por Banco Santander – Chile, Banco de Chile y Banco de Crédito e Inversiones (las “Partes”) con fecha 26 de octubre de 2017, correspondiente al Ingreso Correlativo N° 04413-17 (la “Notificación”);
- 2) Las resoluciones de fecha 13 de noviembre de 2017 y 7 de diciembre de 2017, que declararon incompleta la Notificación, y las presentaciones de fecha 27 de noviembre de 2017 (Ingreso Correlativo N° 05007-17) y 19 de diciembre de 2017 (Ingreso Correlativo N° 05440-17) que complementaron dicha Notificación;
- 3) La resolución de inicio dictada por esta Fiscalía Nacional Económica (la “Fiscalía”) con fecha 4 de enero de 2018, que instruye investigación Rol FNE F-101-17 (la “Investigación”);
- 4) La reunión sostenida con los apoderados de las Partes el día martes 6 de febrero de 2018, en que se le informó los riesgos que la Operación podría producir para la libre competencia basado en los antecedentes de la investigación, conforme lo establece el artículo 53 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973, y sus modificaciones posteriores (el “DL 211”);
- 5) Lo dispuesto en los artículos 46, 47, 48, 49, 53, 54, 55 y 56 del DL 211; y,

CONSIDERANDO:

- 1) Que Banco Santander – Chile (“Santander”) es un banco constituido de conformidad a las leyes chilenas, que se define como un banco universal, es decir, una institución bancaria que provee una amplia gama de servicios financieros a todos los segmentos del mercado financiero chileno, directa e indirectamente a través de empresas filiales. De manera complementaria a dichos servicios financieros, Santander presta servicios no financieros como recaudación presencial y digital de cuentas por cobrar, pago de prestaciones, remuneraciones y similares, y servicios de corresponsalía bancaria, entre otros servicios conexos a estos. Santander es un banco de capitales españoles, con amplia presencia internacional que, en Chile, se ha posicionado como uno de los principales bancos de la plaza, complementando su activa participación en el mercado local con la red internacional que su grupo posee en todo el mundo¹.

¹ https://www.santander.cl/nuestro_banco/informacion-corporativa.asp [Consulta 08.02.2018].

- 2) Que Sociedad de Recaudación y Pagos de Servicios Limitada ("**Servipag**") es una sociedad de apoyo al giro bancario, constituida de conformidad al artículo 74 letra b) de la Ley General de Bancos², cuyos únicos y actuales socios son Banco de Chile y Banco de Crédito e Inversiones ("**BCI**"). Servipag presta servicios de recaudación de cuentas por bienes y/o servicios, pago de prestaciones, remuneraciones y similares, y servicios de corresponsalía bancaria, entre otros servicios conexos a estos, tanto a los bancos que participan de su propiedad, como a otros bancos de la plaza³.
- 3) Que, como consecuencia de la Operación, Servipag pasará de ser de propiedad de Banco de Chile y BCI, en proporción de 50% cada uno, a ser de propiedad de Banco de Chile, BCI y Santander, en proporción de un tercio cada uno (la "**Operación**"), lo anterior a través de la transformación de Servipag en una sociedad anónima, un aumento de capital que suscribirá Santander y una cesión de acciones que Banco de Chile y BCI realizarán a Santander, hasta lograr la proporción acordada.
- 4) Que las Partes identificaron en su Notificación cuatro mercados relevantes potencialmente afectados por la Operación: a) recaudación presencial; b) recaudación digital; c) pago en efectivo de remuneraciones, seguro de cesantía, beneficios sociales y pensiones ("**Pago de Prestaciones**"); y d) servicios a bancos e instituciones financieras ("**Servicios a Bancos**")⁴.
- 5) Que el mercado de recaudación presencial correspondería a la recepción del pago de cuentas por cobrar de empresas prestadoras de bienes o servicios ("**Billers**"), realizada en establecimientos físicos, tales como sucursales bancarias, sucursales no bancarias y corresponsalías, en la medida que el servicio esté disponible para todos los consumidores y no para los clientes de un banco en particular⁵.
- 6) Que, el referido mercado presentaría una estructura de dos lados, pues los recaudadores⁶ atienden a dos tipos de participantes, los Billers y los consumidores⁷. El recaudador habitualmente cobra un precio que generalmente es asumido por los Billers y que usualmente es un precio fijo por cada una de las operaciones intermediadas, independientemente del monto de éstas⁸. Geográficamente, el mercado podría definirse como local⁹.

² Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley General de Bancos.

³ Notificación, p. 8.

⁴ Notificación, pp. 19-20.

⁵ Notificación, pp. 20-21.

⁶ La Fiscalía entiende por *recaudadores* a aquellas empresas que realizan la actividad consistente en intermediar entre Billers y consumidores, permitiendo a estos últimos pagar a diversos Billers en una misma instalación presencial o digital (*one-stop shop*).

⁷ Quienes concurren a pagar cuentas a las instalaciones del recaudador, sea vía presencial o digital.

⁸ Así fue aclarado por Servipag, distintos Billers y recaudadores competidores de las partes, en declaraciones prestadas ante esta Fiscalía.

⁹ Las Partes definen al mercado relevante geográfico del mercado de recaudación presencial como local, a nivel de comuna, salvo en las grandes conurbaciones urbanas, que formarían un único mercado. La Fiscalía no comparte plenamente esta opinión, pues considera que el mercado geográfico, siendo local, debe ser determinado según radios de influencia de las distintas sucursales y corresponsalías.

- 7) Que el mercado de recaudación digital correspondería a la recepción de pago de cuentas por cobrar de Billers a través de medios digitales, ya sea un portal Web o una aplicación de teléfono inteligente (“**APPs**”). Las Partes incluyen también en este mercado los botones de pago (“**BDP**”) ¹⁰, opinión que al menos en esta etapa de la investigación no es compartida por esta Fiscalía, como se indicará más adelante.
- 8) Que, en opinión de esta Fiscalía, la consideración del mercado de recaudación presencial y el de recaudación digital como mercados relevantes distintos parecería correcta, por cuanto, desde la perspectiva de los consumidores, no existiría una mayor sustitución entre pagos presenciales y digitales, y viceversa ¹¹. Sin embargo, dado que los recaudadores suelen negociar simultáneamente todas las formas de recaudación con los *Billers*, existiría una interrelación entre ambos mercados, cuestión que amerita un mayor análisis al considerar los riesgos en particular.
- 9) Que, en cuanto al mercado relevante de pago en efectivo de remuneraciones, seguro de cesantía, beneficios sociales y pensiones, las Partes definen éste como el pago de estas prestaciones hasta la suma de \$500.000 pesos, otorgado por bancos, sociedades de apoyo al giro, cajas de compensación, y empresas de transporte de valores, presencialmente y en efectivo al beneficiario del pago, previa identificación ¹².
- 10) Que, en cuanto a Servicios a Bancos, las Partes definen aquel mercado como los servicios de externalización de recaudación de depósitos en cuentas corriente, vistas y de ahorro en Chile, y el cambio de cheques hasta un monto máximo de \$300.000 pesos, que los bancos tercerizan en intermediarios que actúan principalmente en sucursales y también, aunque no en todos los servicios, mediante corresponsalías ¹³.
- 11) Que, además de los mercados relevantes identificados por las Partes en su Notificación, esta Fiscalía en base a antecedentes tenidos a la vista en esta primera fase considera que existirían otros dos mercados relevantes que podrían verse afectados por la Operación:
 - a) La operación de BDP, que en opinión de esta Fiscalía comprendería la instalación, operación y comercialización de hipervínculos que sirven como canales de pago, pues al ser instalados en los sitios Web o APPs de los Billers o de las empresas recaudadoras, permiten acceder a distintos medios de pago ¹⁴; y,
 - b) La operación de plataformas para la recaudación digital, que en opinión de esta Fiscalía comprendería la operación y comercialización del software o sistema que permite a distintos bancos prestar el servicio de recaudación digital en sus respectivas páginas Web ¹⁵.

¹⁰ Notificación, p. 53.

¹¹ Por ejemplo, la persona que paga las cuentas de forma presencial es poco probable que se cambie a recaudación digital y viceversa. No obstante, existe una tendencia hacia la digitalización.

¹² Notificación, pp. 77 y ss.

¹³ Notificación, pp. 97 y ss.

¹⁴ Tales como las cuentas bancarias y las tarjetas de crédito, de débito, de prepago y/o tarjetas no bancarias.

¹⁵ Los bancos pueden efectuar recaudación digital aglutinando distintos Billers en sus respectivas páginas Web. Para realizar aquello utilizan un sistema o plataforma que, en la generalidad de los casos, es proveído por Servipag, salvo en el caso de Santander y Banco Estado.

- 12) Que, en lo que respecta a la recaudación, esta Fiscalía estima que existen antecedentes que podrían dar cuenta de barreras a la entrada, tanto en el mercado de recaudación presencial como en el digital. En lo presencial, la principal barrera a la entrada sería la capilaridad en sucursales y corresponsalías, mientras que, en lo digital, la obtención de medios de pago. Barreras comunes serían la necesidad de contar con Billers contratados en cantidad suficiente, la tenencia de una marca comercial reconocida y la obtención de una reputación comercial que otorgue confianza del mercado¹⁶.
- 13) Que en los mercados relevantes de recaudación presencial y digital antes aludidos, de acuerdo a los antecedentes preliminares con que a la fecha cuenta esta Fiscalía, se observa que las Partes tendrían participaciones de mercado¹⁷ significativas, sobre todo en la recaudación digital.
- 14) Que, asimismo, en recaudación existirían antecedentes que harían notar una alta cercanía competitiva entre Santander y Servipag¹⁸, particularmente en recaudación digital. Adicionalmente, ciertos antecedentes que constan en la investigación podrían ser indicativos de la existencia de algún grado de poder de mercado por parte de Servipag, manifestado en diferencias en precios entre distintos Billers y/o competidores que no se justificarían en razón de costos u otros motivos diversos, cuestión que requerirá de un mayor análisis.
- 15) Que, según lo expuesto, esta Fiscalía estima que podría existir en recaudación presencial y digital un riesgo unilateral de aumento de precio y/o de empeoramiento de las condiciones comerciales hacia los Billers, por lo que se requiere profundizar el análisis de competencia al respecto en el periodo por el que se extiende la Investigación.
- 16) Que en lo que respecta a BDP, esta Fiscalía considera que éstos son de crucial relevancia para poder ingresar, mantenerse y competir en el mercado de la recaudación digital¹⁹. Sobre el particular, cabe tener presente que los principales actores del mercado de BDP se encontrarían relacionados con las Partes, existirían altas barreras a la entrada²⁰, y cercanía competitiva entre Santander y Servipag²¹.
- 17) Que entre los principales actores del mercado de BDP se encontrarían Transbank, a través de su marca “Webpay”, Servipag y los bancos individualmente considerados²², los que se encontrarían relacionados al contar con accionistas comunes. En efecto, de perfeccionarse la Operación, las Partes conjuntamente tendrían altos porcentajes de propiedad en

¹⁶ Esto es, confianza a los Billers de que la recaudación de su dinero se hará en forma efectiva o que les será reintegrada, y a los consumidores, de que su cuenta será efectivamente pagada al Biller, en breve plazo.

¹⁷ Esta información es preliminar, y se basa únicamente en la información proporcionada por algunos Billers.

¹⁸ Aquello se sustenta en ciertos experimentos hechos por la Fiscalía en base a información sobre el comportamiento del mercado en años anteriores.

¹⁹ Lo anterior, según Competidores de las Partes.

²⁰ Pues para operar un botón de pago hay que ser un banco constituido, o una sociedad de apoyo al giro.

²¹ Lo que ha sido señalado por actores de la industria.

²² Cada uno de los bancos existentes puede operar un botón de pago que permita al consumidor operar, únicamente con los medios de pago (cuenta corriente, por ejemplo) emitidos por dicho banco.

Transbank (59,9%)²³ y Servipag (100%, luego de la Operación) y, además, tendrían casi la mitad de las colocaciones a nivel nacional (49,7%)²⁴.

- 18) Que, consecuentemente, esta Fiscalía considera que la operación de concentración notificada requiere de un análisis en mayor profundidad, toda vez que podrían existir riesgos horizontales derivados de la Operación en el mercado de BDP, por potenciales alzas de precios a comercios, y además posibles riesgos verticales, por bloqueo de insumos (*input foreclosure*) a competidores en recaudación digital.
- 19) Que, en lo que respecta al mercado formado por las plataformas de recaudación digital, en los pagos que se efectúan en portales Web de los distintos bancos, Servipag opera las transacciones de todos los bancos, excepto Santander y Banco Estado, que tienen un sistema propio. Servipag no cobra a los bancos por este servicio, pero sí cobra a los Billers que recaudan mediante su sistema. Esta Fiscalía considera en esta primera fase que el costo de establecer un sistema paralelo podría ser alto y, materializada la Operación, se mantendría el sistema que opera Banco Estado, mientras que el de Santander y Servipag pasarían de ser independientes a estar relacionados en virtud de la propiedad de Santander en Servipag.
- 20) Que, consecuentemente, esta Fiscalía considera que podrían existir riesgos verticales, por bloqueo de insumos (*input foreclosure*) a competidores en el mercado de plataformas de recaudación digital, lo que deberá ser analizado con mayor detención.
- 21) Que, además, esta Fiscalía estima que podrían existir riesgos coordinados derivados de la Operación. El primero de los casos de riesgos coordinados se produciría en los servicios bancarios hacia las empresas, y en los distintos nichos o mercados que podrían estar involucrados en dicha actividad. Uno de estos casos es el *Cash Management*²⁵, que se relaciona con los servicios de recaudación y pago que los bancos ofrecen a sus clientes empresa de forma complementaria.
- 22) Que, en *Cash Management*, los principales competidores serían Banco de Chile, Santander y BCI, existiendo alta cercanía competitiva entre estos²⁶.
- 23) Que la concentración de las Partes en Servipag podría facilitar el monitoreo, compensación y/o castigo de una eventual coordinación, la que además podría sostenerse externamente, pues podrían tener lugar barreras a la entrada²⁷ y sería difícil para los clientes desestabilizar un potencial acuerdo, todas materias en que se requiere de un análisis más detallado en el periodo por el que se extiende la Investigación.

²³ <http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/bancos/SAG-Transbank.pdf> [Consulta 07.02.2018]

²⁴ SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS. Panorama Bancario. 3er. Trimestre 2017., p. 5.

²⁵ Según BCI, Cash Management es el "conjunto de soluciones financieras para una óptima gestión de tesorería". Las principales gamas de productos de Cash Management son aquellos productos de pagos (pago de proveedores, pagos masivos, pagos de servicios etc.) y los productos de recaudación de cuentas <https://www.bci.cl/cib/soluciones/corporate/posts/cash-management-corporate> [consulta 08.02.2018].

²⁶ Todo lo cual constaría en estudios de *marketing* acompañados por las Partes.

²⁷ Las propias del mercado bancario.

- 24) Que, consecuentemente, podría existir un riesgo en *Cash Management* por una posible coordinación entre las Partes que disminuyere la intensidad competitiva en desmedro de los clientes empresa. La Operación podría cambiar las condiciones del mercado, haciendo que una eventual coordinación fuera más probable, más completa y más sostenible que antes de ésta.
- 25) Que, adicionalmente, podría existir un riesgo coordinado en el desarrollo de nuevos productos. La Operación podría cambiar los incentivos individuales de los bancos para desarrollar nuevos productos (por ejemplo, la adquirencia, o el negocio de giro en efectivo en cajas de aceptación universal, que se han discutido últimamente). Aquellos desarrollos que potencialmente los bancos harían individualmente, podrían ser desarrollados coordinadamente, monopolizando eventuales mercados y disminuyendo la innovación. Por ello, esta Fiscalía estima que la Operación podría producir un riesgo de coordinación en nuevos productos y pérdida de eficiencia en innovación.
- 26) Que, adicionalmente, esta Fiscalía estima podrían existir riesgos respecto de un eventual cierre de sucursales. Éstas son activos que se emplean en distintos mercados, y se estima que la Operación produciría un incentivo a cerrar posiciones de cajas, sucursales y corresponsalías por parte de Santander, lo que, de materializarse, disminuiría la calidad del servicio prestado. Si bien las Partes indicaron determinadas eficiencias relacionadas con las sucursales producto de la Operación, dada la etapa del análisis de la Operación, esta Fiscalía aún no ha podido confirmar que éstas pudieren compensar el riesgo identificado.
- 27) Que, finalmente, sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, esta Fiscalía no excluye la posibilidad de que riesgos distintos de los indicados pudieren ser detectados a la vista de los antecedentes que se acompañen en el periodo por el que se extiende la presente investigación, y que por lo mismo deberán ser también objeto de análisis.
- 28) Que, en definitiva, en esta primera fase de investigación, esta Fiscalía considera que la Operación podría reducir sustancialmente la competencia en los términos dispuestos en el artículo 54 letra c) del DL 211, por lo que resulta necesario continuar con el análisis y recabar mayores antecedentes para determinar si la Operación resulta o no apta para reducir sustancialmente la competencia en los términos dispuestos en el artículo 57 del DL 211.

RESUELVO:

1°. - **EXTIÉNDASE LA INVESTIGACIÓN** hasta por un término de noventa días adicionales, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 54 inciso primero letra c) del DL 211.

2°. - **COMUNÍQUESE** a los notificantes por medio de correo electrónico, según lo dispone el artículo 61 del DL 211.

3°. - **COMUNÍQUESE** por medio de oficio a las autoridades directamente concernidas y a los agentes económicos que puedan tener interés en la Operación, según lo establece el artículo 55 inciso segundo del DL 211.

4°. - **PUBLÍQUESE** en el sitio electrónico institucional, para quienes hayan recibido la comunicación señalada en el resuelvo 3), así como cualquier tercero interesado en la Operación puedan aportar antecedentes a la investigación dentro de los 20 días hábiles siguientes a la publicación.

Rol FNE F-101-2017.

LLS



MARIO YBAR ABAD
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)