

EN LO PRINCIPAL: Se tenga presente en relación con los antecedentes aportados por esta Fiscalía Nacional Económica. **PRIMER OTROSÍ:** Acompañan documento y solicitan se mantenga bajo confidencialidad. **SEGUNDO OTROSÍ:** Acompañan versión pública de documento que indican.

H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

MARIO YBAR ABAD, GERMÁN JOHANNSEN GOMILA y FRANCISCO BÓRQUEZ ELECTORAT, por la Fiscalía Nacional Económica, en autos caratulados "*Expediente de Recomendación Normativa Artículo 18 N° 4 D.L. N° 211 sobre los servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal como medios de pago*", Rol N° ERN-20-2014, al H. Tribunal con respeto decimos:

Que por este acto la Fiscalía Nacional Económica (en adelante, "**FNE**" o "**Fiscalía**") viene en formular las siguientes observaciones en relación con los antecedentes aportados en este expediente de recomendación normativa (en adelante, "**ERN**")¹, con el objeto de que el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, "**TDLC**" o "**H. Tribunal**") las tenga presentes en la audiencia pública de 7 de octubre próximo, y al momento de resolver acerca de la necesidad de hacer uso de su facultad contemplada en el artículo 18 N° 4 del Decreto Ley N° 211 (en adelante, "**DL 211**").

¹ Se hace presente a S.S. que las observaciones que a continuación se detallan, consideran los antecedentes aportados por la Fiscalía Nacional Económica a fojas 800 y aquellos aportados por los demás intervinientes, en estos autos; los expuestos en el expediente "*Solicitud de la FNE sobre modificación del Dictamen N° 767 de la H. Comisión Preventiva Central*", Rol NC 418-13, traído a la vista de estos autos a fojas 805 (en adelante, "**Consulta**"); y, aquellos que obran en el expediente de investigación de la FNE, acompañado a fojas 1044 (en adelante, "**Investigación**").

En particular, se han tenido a la vista las conclusiones vertidas en los informe acompañados recientemente por esta parte, denominados: (i) "*Regarding Competition In Card Transaction Acquiring Markets*", del Sr. Alan S. Frankel, Ph. D en Economía de la Universidad de Chicago y Director de Coherent Economics LLC, acompañado a fojas 1010 (en adelante, "**Informe Frankel**"); y, ii) "*El mercado (a dos lados) de las tarjetas bancarias en Chile*", elaborado por el Sr. Guillermo Paraje, Ph.D. en Economía de la Universidad de Cambridge, y el Sr. Manuel Willington, Ph.D. en Economía de la Universidad de Pennsylvania, profesores de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, acompañado a fojas 1042 (en adelante, "**Informe Willington-Paraje**").

Índice	Páginas
I. La industria de medios de pago electrónicos en Chile ha experimentado redefiniciones sustanciales desde que fuera formado Transbank	4 - 4
I.1. Primera redefinición: En cuanto al mercado relevante.	4 - 4
A) Las condiciones del mercado han cambiado considerablemente desde el Dictamen No. 757/262 de 1991, suponiendo una redefinición del mercado relevante	5 - 8
B) Mercado de dos lados y definición del mercado relevante en la jurisprudencia nacional y comparada	8 - 10
C) Las tarjetas de casas comerciales no son sustitutos de las tarjetas de aceptación universal	11 - 15
I.2. Segunda redefinición: Transbank no es instalación esencial	16 - 17
A) Servicios que constituyen un sistema de medios de pago de tarjetas de aceptación universal: en qué medida dichos servicios pueden prestarse por el mismo o por diferentes actores del mercado	17 - 24
B) Las economías de escala que existen -en el rol adquirente y en el rol operador- no son infranqueables, siendo eficiente que ingresen nuevos competidores a este mercado	24 - 28
II. Efectos y riesgos a la libre competencia generados por el monopolio de Transbank.	28 - 29
II.1. Primer efecto: sobre los precios.	29 - 31
A) La actuación conjunta de los bancos a través de Transbank les ha permitido asegurarse un nivel de rentas supracompetitivo, en un mercado que actualmente presenta espacio para la competencia	32 - 41
B) Las rentas obtenidas por servicios de adquirencia no se disipan lo suficiente en el lado emisor como para que siga justificándose la autorización otorgada el año 1991.	42 - 43
a. Las rentas obtenidas desde el lado adquirente se disipan, a lo más, entre un 20% y 30% en el lado emisor, muy por debajo de lo esperado de un mercado bilateral eficiente	44 - 47
b. La insuficiente disipación se explica, en buena medida, en que en el lado emisor la competencia es -a lo más- moderada, pero en ningún caso intensa	47 - 50
c. En todo caso, aun cuando hubiese más competencia en la emisión, es innecesario que este lado se siga subsidiando con la adquirencia, dada la madurez actual de la industria de medios de pago chilena.	50 - 53
C) Los mayores perjudicados son, en primer término, los pequeños comercios que pagan altos MD y, en segundo lugar, los consumidores finales -independiente de que paguen con tarjeta o efectivo-, a quienes los comercios traspasan buena parte del MD cobrado por Transbank.	53 - 54
a. Alrededor de un 80% de los comercios paga MD bastante más altos que el promedio.	54 - 57
b. Las altas TII tienen como resultado elevados MD, los que en parte son traspasados a los consumidores finales	57 - 64
II.2. Segundo Efecto: sobre la innovación	64 - 65
A) Los bajos niveles de innovación y tecnología en el mercado de medios de pago nacional como consecuencia del monopolio de Transbank	65 - 80
B) La integración vertical entre bancos emisores y Transbank no genera incentivos	80 - 85

para el ingreso de nuevos actores que ofrezcan soluciones tecnológicas diferenciadas	
II.3. Tercer Efecto: en la cobertura de la red.	86 – 86
A) Chile tiene índices de penetración de su red transaccional más bajos que otros países de similares características	86 – 88
B) Sólo determinadas comunas y los estratos socioeconómicos altos son quienes pueden acceder en mayor medida a pagar con tarjetas de crédito y débito de aceptación universal: la cobertura está limitada a los segmentos de mayores recursos	88 – 97
C) El aumento de la cobertura debiese redundar en mayor competencia y menores merchant discounts	97 – 101
II.4. Cuarto Efecto: condiciones únicas de comercialización a las que deben someterse los comercios	101 – 107
II.5. Quinto Efecto: deficiencias en la calidad del servicio prestado por Transbank	107 - 108
A) Excesivos tiempos de implementación de los sistemas	108 - 110
B) Cargas generales de la red y saturación de la misma en épocas de mayor demanda.	110 – 112
C) Plataformas deficientes de atención de post venta al cliente y procedimientos engorrosos para la resolución de problemas.	113 – 116
D) Deficiente nivel de información entregada respecto de las transacciones y ventas efectuadas en el comercio.	116 – 117
E) Webpay: obsolescencia y problemas de seguridad del sistema	117 – 118
II.6. Riesgos relacionados con la estructura orgánica de directorios y otras instancias de encuentro dentro de las SAG	118 – 118
A) Existencia de directores y altos ejecutivos cruzados entre bancos y sociedades de apoyo al giro.	119 – 125
B) Existen instancias adicionales –v. gr Comités dentro de SAG- en que competidores se reúnen para desarrollar políticas comerciales conjuntas.	125 - 127
III. Medidas necesarias para introducir competencia en el mercado.	127 - 127
III.1. El objetivo principal: terminar con el esquema de incentivos que actualmente existe en el mercado.	127 - 128
A) La mejor manera de terminar con el esquema de incentivos es limitar la actuación conjunta.	128 – 131
B) Las aprehensiones de Transbank respecto de la medida principal propuesta por la FNE son completamente infundadas.	131 – 134
C) Los Proyectos de Ley que han ingresado al Congreso en relación con el mercado de medios de pago no resuelven el problema de competencia en la adquisición.	134 – 138
D) Una reforma normativa específica, debiera limitar la actuación conjunta de los bancos a través de SAG que revistan determinadas características.	138 – 141
III.2. Medidas complementarias que esta Fiscalía considera necesarias para que la competencia introducida en el mercado sea efectiva.	141 – 142
A) Procedimiento de fijación de la tasa de intercambio.	142 – 142
B) Modificaciones normativas sobre las disposiciones de la SBIF relativas a la dirección, administración y funcionamiento de las Sociedades de Apoyo al Giro Bancario.	142 – 144
C) Otras disposiciones normativas cuyo objeto es establecer obligaciones a los actores del mercado de medios de pago que garanticen la interconexión de la red.	144 - 145

I. La Industria de Medios de Pago Electrónicos en Chile ha Experimentado Redefiniciones Sustanciales desde que Fuera Formado Transbank

1. Según se describió en la Consulta presentada por esta Fiscalía, la industria ha cambiado en forma tal que hoy en día es completamente distinta en relación con la que existía el año 1991 cuando se autorizó la actuación conjunta de los bancos en Transbank, pero también en relación con lo que ocurría el año 2005, año en que se dictó la Sentencia 29/2005 del H. Tribunal referida al proceso contencioso seguido por la Fiscalía en contra de Transbank.

2. En efecto, en la Consulta se vertieron una serie de datos que demuestran cómo ha evolucionado la industria en relación con: el número de transacciones, el monto de transacciones y el número de tarjetas de crédito y débito entre el año 2005 y el 2012; así como la evolución del número total de locales afiliados a la red de Transbank en los mismos años. Además, en dicho documento, esta Fiscalía dejó en evidencia que la evolución tecnológica ha sido exponencial, habiéndose reduciendo considerablemente los costos de entrada al mercado y existiendo diversos modelos de negocio en la adquirencia.

3. La evidencia sobre lo afirmado por esta Fiscalía no ha sido controvertida en este proceso de recomendación normativa, así como nadie ha negado otras afirmaciones hechas en la Consulta, como que en más de 20 años no ha entrado ningún adquirente al mercado, y que nunca ha existido competencia entre las entidades bancarias en condiciones de comercialización y publicidad de cara a los establecimientos de comercio adquiridos, contrario a lo que se supuso el año 1991. Ahora bien, respecto de dos características de la industria, Transbank no ha concordado con lo afirmado por esta Fiscalía, por lo que es necesario detenerse en ellas. (i) Una, se refiere cómo debe definirse el mercado relevante en la actualidad; (ii) La otra, se refiere al hecho que Transbank -al día de hoy- no reviste características de instalación esencial.

I.1. Primera Redefinición: en cuanto al Mercado Relevante

A) Las condiciones del mercado han cambiado considerablemente desde el Dictamen No. 757/262 de 1991, suponiendo una redefinición del mercado relevante

4. Como se dijo anteriormente en la Consulta, las características del mercado en que hoy se desenvuelve Transbank han cambiado considerablemente desde el Dictamen No. 757/262 de 1991. Por lo mismo, la definición amplia de mercado relevante de medios de pago², que incluyó tanto a tarjetas bancarias como no bancarias, efectivo, cheques, etc., queda hoy obsoleta.

5. Así, los antecedentes aportados en la Consulta dan cuenta que tanto los avances tecnológicos como el crecimiento exponencial del tamaño del mercado debido al uso masivo de tarjetas han llevado a disminuir la sustituibilidad que presentan el efectivo, los cheques y las tarjetas cerradas con respecto a las tarjetas abiertas de crédito y débito.

6. Por ejemplo, el número de tarjetas bancarias (crédito y débito) en 1991 era de tan solo 828.000³; mientras que en 2012, alcanzaba la cifra muchísimo mayor de 21.380.731⁴. Esto significa que, al año 2012, existían 25 veces más tarjetas de aceptación universal que cuando la Comisión Preventiva Central tomó la decisión de autorizar la actuación conjunta de los bancos para operar a través de Transbank.

7. Además, el número de comercios que acepta pagos con tarjetas bancarias también ha crecido de manera exponencial. Mientras que, en 1991, sólo 49.000 establecimientos de comercio se encontraban afiliados; en 2012, ya existían 130.669 comercios afiliados, lo que significa un crecimiento de 167%⁵. Implicando

² En efecto, el Considerando Cuarto del Dictamen N° 757/262 de 1991 señala que: "*Analizados los antecedentes aportados por los interesados, lo informado por la Fiscalía Nacional Económica y por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en relación con el mercado en que participan las tarjetas de crédito (...)*" (Énfasis agregado).

³ Ver causa Rol N° 7-91 de la H. Comisión Preventiva Central, a fojas 45.

⁴ Informe Wellington-Paraje. Página 15.

⁵ Ver a fojas 45 del expediente Rol N°7-91 de la H. CPC. (30.000 afiliados por Bancard, 15.000 afiliados por Diners, 2.000 afiliados por Transbank y 2.000 afiliados por American Express).

con ello que el número de transacciones se ha más que triplicado desde el año 2005⁶.

8. A mayor abundamiento, el número de tarjetas de crédito y débito ha mostrado un significativo crecimiento, como se observa en el Figura N°1, en comparación con la creación de cuentas corrientes.

9. Por lo tanto, el hecho de no contar con la opción de pago con tarjetas deja al comercio en una situación de desventaja frente a su competencia⁷, ya que cada día es más frecuente que las personas manejen menos efectivo y paguen más con tarjetas. Este hecho por sí solo hace que el mercado de hoy en día no sea comparable con el mercado de 1991, donde más del 85% de los comercios no contaba con un POS⁸; mientras que en 2012, sólo un 30% no contaba con POS⁹.

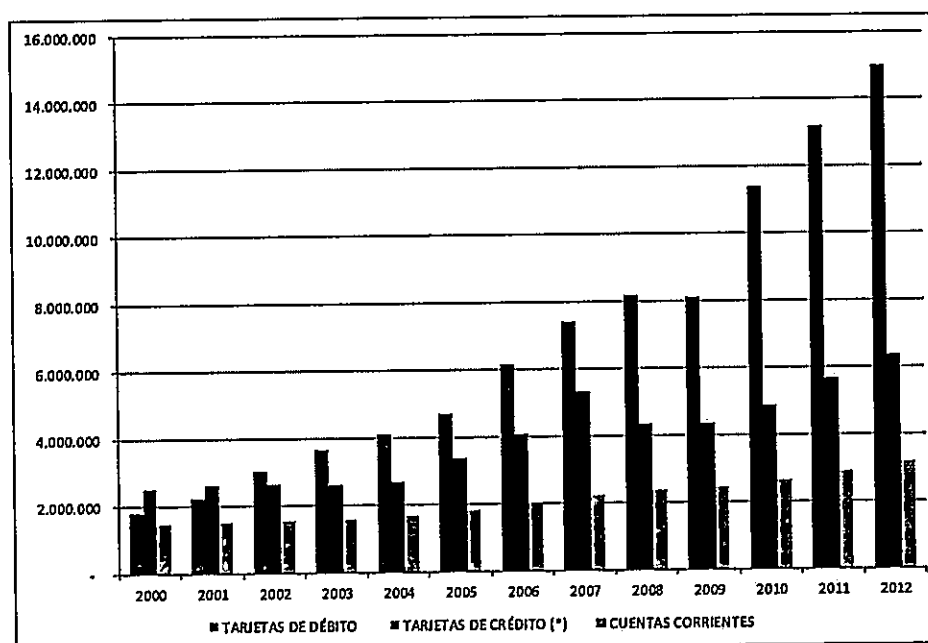
⁶ Informe Frankel. Página 25, nota al pie n° 46: "Debe ser señalado que ha habido un crecimiento significativo en el número de transacciones en Chile - sobre 300% desde el 2005".

⁷ Así, los comercios ahora corren el riesgo "de quedar fuera de la plena competitividad o perder segmentos de mercado por no aceptar tarjetas de crédito", cosa que antes no ocurría. Ver a fojas 45 del expediente Rol N° 7-91 de la H. CPC.

⁸ Ver a fojas 82 del expediente Rol N° 7-91 de la H. CPC.

⁹ Consulta de la Fiscalía Nacional Económica en causa Rol NC 418-13 de fecha 27 de diciembre de 2013, fojas 19 y ss.

Figura N°1: Número de tarjetas y de cuentas vigentes¹⁰⁻¹¹



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SBIF.

10. Por lo que debemos concluir que, las tarjetas de crédito y débito de aceptación universal han adquirido características que justifican su consideración dentro de un mercado en sí mismo. El mercado relevante para efectos de estos autos queda, por lo tanto, definido como el mercado de los "servicios de adquirencia a establecimientos comerciales para la aceptación de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal".

11. Transbank concuerda con esta definición, agregando en su aporte de antecedentes, que -desde su perspectiva- adquirencia debe ser entendido en el sentido amplio "De acuerdo a los antecedentes que obran en el expediente que dio lugar a la Sentencia, y a lo contenido en la Consulta de la FNE, probablemente la materia no deba ser objeto de mucha discusión, pues existe relativo consenso

¹⁰ Informe Wellington-Paraje. Página 15.

¹¹ Informe Wellington-Paraje. Página 15, nota al pie n° 6: "Nota de la SBIF: El número de tarjetas vigentes consignado para el periodo 2008, se reduce considerablemente respecto del presentado en informes previos. Ello obedece a un ajuste en los criterios del reporte, que busca representar sólo a las tarjetas que efectivamente están en condiciones de realizar transacciones, quedando fuera los plásticos pendientes de activación. La rebaja promedio en el número de tarjetas vigentes al aplicar este criterio es aproximadamente de un 32%. Año 2005 y 2006 incorporan información de Presto y Consorcio. A partir del año 2007 dicha información ha sido incorporada en el "Informe trimestral de tarjetas de crédito no bancarias".

*en cuanto a la delimitación de los mercados relevantes del caso*¹². Más adelante, en la misma presentación, señala *"No objetaremos por ello, en suma, y hecha la prevención relativa al concepto de adquirencia en su sentido amplio, la definición del caso formulada por la FNE como el mercado de servicios de adquirencia a establecimientos comerciales para la aceptación de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal dentro de los límites geográficos del país"*¹³.

12. Banco Estado¹⁴ y Banco Santander¹⁵ también aceptan la definición de mercado relevante propuesta en la Consulta; mientras que Banco de Chile tampoco la controvierte. Esto demuestra que, en términos generales, existe consenso respecto de la definición del mercado relevante.

13. Sin embargo, a pesar de ello, Transbank y algunos bancos han reparado en que la Fiscalía habría obviado el hecho de que se está en presencia de un mercado de dos lados, y no habría considerado ambos lados de la plataforma en su análisis; y en que las tarjetas cerradas (o de casas comerciales) serían fuertes sustitutos para las tarjetas abiertas y ejercerían un rol disciplinador. A continuación, se analiza: (i) por qué no es necesario considerar ambos lados de la red transaccional para definir el mercado relevante; y (ii) por qué las tarjetas cerradas no tienen el efecto disciplinador que Transbank alega.

B) Mercado de dos lados y definición del mercado relevante en la jurisprudencia nacional y comparada

14. Dada la naturaleza de dos lados del mercado de pago con tarjetas de crédito y débito, es razonable que surja la duda sobre la posibilidad de definir como mercado relevante un solo lado de la red transaccional, teniendo -de todos modos- en consideración el otro lado a la hora de realizar un análisis económico.

¹² Aporte de antecedentes de Transbank S.A. en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 1156.

¹³ Aporte de antecedentes de Transbank S.A. en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 1165.

¹⁴ Aporte de antecedentes de Banco Estado en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 629 y 630.

¹⁵ Aporte de antecedentes de Santander S.A. en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 935.

15. De esta forma, se pueden definir dos mercados relevantes, que si bien son interdependientes, pueden ser considerados separadamente. Lo anterior, toda vez que cada uno de ellos contempla servicios que son de naturaleza diferente, en cuanto a: estructuras de costos; características; clientes y modelos de negocio; de manera tal que no resulta procedente fusionarlos bajo un solo concepto.

16. En línea con esta forma de analizar el mercado, en numerosos casos relacionados con medios de pago, se ha observado que las definiciones de mercado relevante separan el mercado en tres: un mercado para la red; uno para la emisión; y, otro para la adquirencia. Todo ello, sin perder de vista las interrelaciones que se producen en los mercados de dos lados.

17. Así se dio, por ejemplo, en el caso *Estados Unidos v. Visa U.S.A.*¹⁶, donde el *Department of Justice* definió un mercado de tarjetas de crédito y un mercado de servicios de red de tarjetas de crédito, el que incluía la autorización, captura y compensación, entre otros servicios. Por otra parte, en los casos *Visa International*¹⁷ y *Visa International MIF*¹⁸, se define un mercado aguas arriba de transacciones con tarjetas de crédito, donde se da la competencia inter-sistema, y adicionalmente, dos mercados aguas abajo que serían la emisión y la adquirencia.

18. De manera similar, en los casos más recientes de *MasterCard*¹⁹ y *Visa Europa*²⁰, la Comisión Europea también definió un mercado aguas arriba o "mercado de servicios de red" ("*network market*") donde se da la competencia entre sistemas para asociar bancos a sus plataformas; y, un mercado aguas abajo que contenía dos mercados relevantes: el de emisión, y el de adquirencia²¹. En efecto, en el caso *MasterCard*, aclaran que el hecho de estar en presencia de un mercado de dos lados no significa que exista un único producto: "*la demanda de dos lados no supone la existencia de un "único producto" suministrado por un "joint*

¹⁶ *United States v. Visa U.S.A., Inc., et al.* 163 F. Supp. 2d 322 (S.D.N.Y. 2001). Disponible en: <http://www.justice.gov/atr/cases/f9800/9857.pdf>.

¹⁷ Caso No. COMP/29.373 – *Visa International*, 2001 O.J. (L 293) 24.

¹⁸ Caso No. COMP/29.373, 2002 O.J. (L 318) 17.

¹⁹ Casos COMP/34.579, *MasterCard*, COMP/36.518, *EuroCommerce* y COMP/38.580, *Commercial Cards*, 2009 O.J. (C 264) 8, disponible en http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/34579/34579_1889_2.pdf.

²⁰ Caso COMP/39.398, *Visa MIF*, 2010, disponible en http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39398/39398_6930_6.pdf.

²¹ *Idem*. Páginas 12–14.

*venture*²². En este caso, argumentan que si se definiese un único mercado relevante para los pagos con tarjetas de crédito que englobe la emisión y adquirencia, se obviaría la estructura compleja y verticalmente integrada, haciendo imposible analizar la competencia intra-sistema y diferenciar la naturaleza de los servicios de adquirencia y emisión.

19. Adicionalmente, en el caso contra MasterCard en el Reino Unido, la *Office of Fair Trading* definió un mercado para la adquirencia y un mercado para la emisión, definiendo además un mercado para los servicios entre adquirentes y emisores el que llamó "*mercado mayorista*". Dicho organismo especifica que el hecho de ser mercado de dos lados no implica que se debe analizar ambos lados del mercado dentro de un mercado relevante: "*Sin embargo, la OFT no acepta la postura de las Partes de que la existencia de demanda de dos lados hace necesario considerar que existe un único mercado relevante basado en el sistema de tarjetas como un todo*"²³.

20. En buenas cuentas, la jurisprudencia internacional es consistente en concluir que el hecho de estar en presencia de un mercado de dos lados, no significa necesariamente que se deba considerar ambos lados dentro de un solo mercado relevante. Los principales casos en estas materias a nivel internacional han separado el mercado de la adquirencia del de la emisión. En la mayoría, además, se ha definido un mercado de servicios de red, donde compiten las marcas y operadores de red entre sí.

21. Todo ello, permite concluir en definitiva que el correcto análisis de un mercado de dos lados no supone necesariamente la definición de un mercado relevante que englobe todas las actividades que lo componen, sino que consiste en identificar correctamente los mercados relevantes en cada lado de la plataforma para incluir en el análisis de los efectos las externalidades cruzadas y los efectos de red, tal como lo ha hecho esta Fiscalía en la especie.

²² Traducción libre de "*Two-sided demand does not imply the existence of one single "joint product" supplied by a "joint venture"*". Cases COMP/34.579, MasterCard, COMP/36.518, EuroCommerce & COMP/38.580, Commercial Cards, 2009 O.J. (C 264) 8, Página 257.

²³ Traducción libre de "*However, the OFT does not accept the view of the Parties that the presence of two-sided demand makes it necessary to consider a single relevant market based upon the card scheme as a whole*". Ídem. Página 162.

C) Las tarjetas de casas comerciales no son sustitutos de las tarjetas de aceptación universal

22. Otra de las críticas que se ha realizado en el marco del ERN, guarda relación con la supuesta sustituibilidad de las tarjetas cerradas o de casas comerciales. Al respecto, se arguye²⁴ que éstas serían sustitutos cercanos de las tarjetas abiertas y, de tal forma, cumplirían un rol disciplinador en el mercado de las tarjetas de aceptación universal.

23. En primer lugar, se debe reafirmar que, si bien las tarjetas de casas comerciales pueden presentar algún nivel de sustituibilidad con las tarjetas abiertas, no son -bajo ninguna circunstancia- sustitutos perfectos. Sobre esto, se pronunció el H. Tribunal en su Sentencia N° 29/2005 bajo el argumento que, dada su menor cobertura y la imposibilidad de realizar pagos en el extranjero, las tarjetas de casas comerciales no serían un buen sustituto de las tarjetas abiertas²⁵.

24. Además, el H. Tribunal concluyó que estas tarjetas tampoco son buenos sustitutos de las tarjetas abiertas por motivos de planificación financiera para el tarjetahabiente, ya que se debe utilizar una tarjeta diferente para las compras en cada casa comercial, aumentándose de esta manera los costos asociados a pagar cuentas y mantener un adecuado balance financiero²⁶. De esta manera, el H.

²⁴ Aporte de antecedentes de Transbank en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 1166.

²⁵ Sentencia N° 29/2005 del H. TDLC, Considerando Décimo Noveno: "*Que, por su lado, las tarjetas de casas comerciales tienen una menor cobertura que las tarjetas bancarias, con evidentes restricciones para su uso en el extranjero. En consecuencia, en aquellos locales donde sólo se aceptan tarjetas bancarias, no hay posibilidades de sustitución entre estos medios de pago. Asimismo, si bien la posibilidad de realizar pagos en el extranjero con las tarjetas de crédito no fomenta en forma directa su uso en el mercado nacional, como sostiene la requerida, sí lo puede promover al combinarse con sistemas de cobros por mantención de tarjetas de crédito que incentiven tal propósito, por ejemplo cobrando un cargo fijo por mantención que se reduzca con el uso de la tarjeta*".

²⁶ Sentencia N°29/2005 del H. TDLC, Considerando Vigésimo: "*Que, a juicio de este Tribunal, el uso de las tarjetas bancarias presenta otra ventaja relevante para los tarjetahabientes, con respecto a las que emiten las casas comerciales. En efecto, en caso de usar estas últimas, si un consumidor decide comprar en distintas casas comerciales deberá hacer uso de una tarjeta diferente en cada caso, lo que lo obligará a preocuparse de pagar diversas cuentas y absorber los respectivos cargos de facturación. Además, si el consumidor compra en un establecimiento comercial distinto de las casas comerciales antes mencionadas, y que sólo acepta tarjetas bancarias, debería también preocuparse de pagar otra cuenta adicional además de las*

TDLC ya ha concluido que las tarjetas de aceptación universal deben ser consideradas como un mercado relevante en sí mismo, dada la imperfección de los sustitutos propuestos por la requerida en esa instancia²⁷. Esta mismo análisis sigue siendo plenamente aplicable al caso de autos.

25. Algo similar ocurrió en los casos de Estados Unidos y Europa antes mencionados, los que excluyen del mercado relevante a las tarjetas cerradas. En el caso *Estados Unidos v. Visa*, se determinó que dado que estas tarjetas solo pueden ser utilizadas en un comercio determinado, los consumidores no las consideran sustitutos de las tarjetas de aceptación universal: *“Dado que las tarjetas cerradas, tales como las de Sears o Macy’s, solo se aceptan en un único comercio, los consumidores no creen que las tarjetas cerradas son sustitutos de las tarjetas de aceptación universal y por consiguiente no deberían incluirse en la definición de mercado relevante”*²⁸.

26. Efectivamente, las tarjetas cerradas no son comparables a las de aceptación universal, sobre todo si se considera la cantidad de lugares donde se pueden utilizar. De esta forma, si bien en Chile algunas tarjetas de casas comerciales se han expandido y se pueden utilizar en comercio asociado, la cobertura de éstas sigue siendo limitada, por lo que no es comparable con la cobertura de las tarjetas abiertas. A modo de ejemplo, según la información proporcionada en la Investigación acompañada en estos autos, la tarjeta cerrada CMR de Falabella²⁹ sólo tendría un 1% de la cobertura de Transbank.

correspondientes a las tarjetas de las casas comerciales, todo lo cual contribuye a dificultar la planificación financiera del consumidor y a reducir, en definitiva, la sustituibilidad entre unas y otras”.

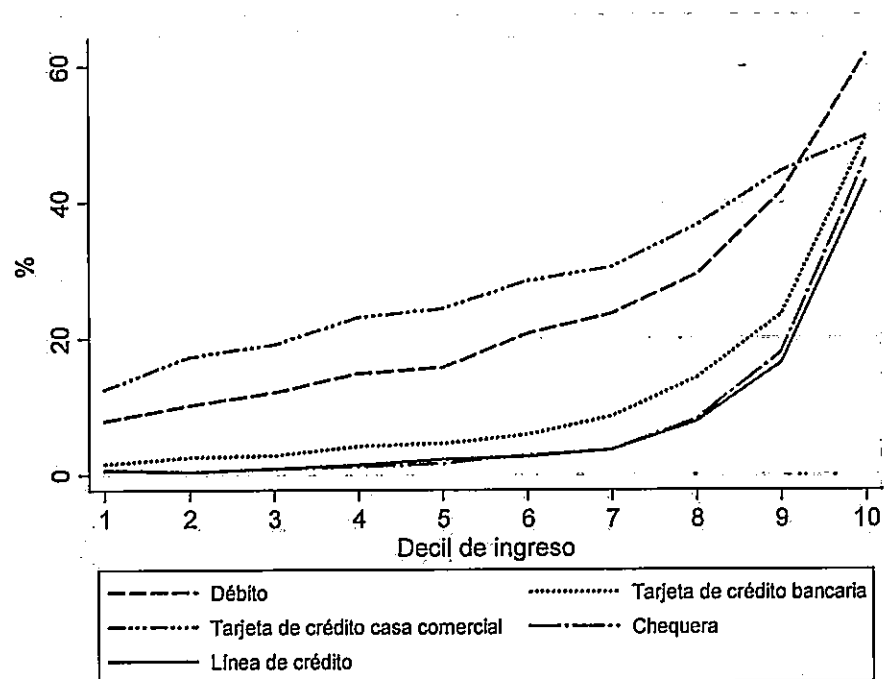
²⁷ Sentencia N°29/2005 del H. TDLC, Considerando Vigésimo Primero: *“Por lo tanto, el mercado relevante considerado en el caso sub lite será, sólo en cuanto los demás sustitutos son imperfectos y para los efectos de enmarcar el raciocinio de esta sentencia, el de las transacciones efectuadas utilizando como medio de pago las tarjetas bancarias de crédito y/o débito”.*

²⁸ Traducción libre de *“Because proprietary cards, such as a Sear’s or Macy’s card, are accepted only at a single merchant, consumers do not believe that proprietary cards are substitutes for general purpose cards and therefore they should not be included in the relevant market.”* United States v. Visa U.S.A., Inc., et al. 163 F. Supp. 2d 322 (S.D.N.Y. 2001). Página 19. Disponible en: <http://www.justice.gov/atr/cases/f9800/9857.pdf>.

²⁹ Respuesta de Falabella S.A. a Oficio Circ. FNE N°0010, de fecha 4 de mayo de 2012. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales de la FNE en estos autos, DVD II: Antecedentes confidenciales aportados por Terceros – Soporte Digital, documento n° 26, foja 3269.

27. Por otra parte, el mercado objetivo al que apuntan las tarjetas cerradas difiere de aquel al que apuntan las de aceptación comercial, pues éstas se concentran principalmente en los percentiles de mayor ingreso; mientras que las primeras están distribuidas más homogéneamente. La Figura N° 2, muestra que menos del 5% de las personas en el sector de menor ingreso reportan tener una tarjeta de crédito bancaria; mientras que alrededor de un 15% tiene tarjetas de casas comerciales. El porcentaje de personas que reporta tener una tarjeta de crédito bancaria se mantiene por debajo del 10% hasta llegar al percentil 80, donde comienza un rápido ascenso en la proporción de tarjetahabientes, que culmina cerca del 50%. Esto demuestra que las tarjetas bancarias están focalizadas en consumidores de mayores ingresos.

Figura N°2: Cobertura medios de pago población mayor de 15 años, 2011



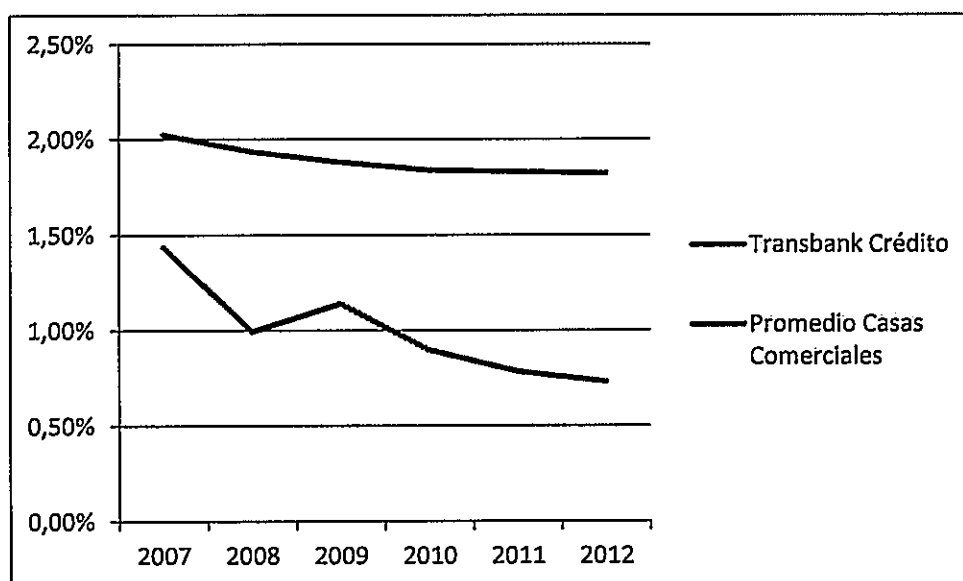
Fuente: Elaboración propia FNE, en base a datos CASEN 2011.

28. La diferencia en la distribución presentada en el Figura N° 2 es resultado directo del hecho que las tarjetas comerciales son productos inherentemente distintos a las tarjetas abiertas, con diferentes propósitos y modelos de negocio subyacentes, según se explicó. La diferencia en los requisitos para obtener una tarjeta, las diferencias en las tasas de interés cobradas por las compras con las tarjetas, la cobertura, entre otras características, dejan de manifiesto que estos

productos no son sustitutos, y que no deben ser considerados como parte del mismo mercado relevante.

29. A mayor abundamiento, las tasas de *merchant discount* que cobran las casas comerciales al afiliarse a los comercios son sistemática y significativamente menores que las que cobra Transbank, como se observa en la siguiente Figura N°3.

Figura N° 3: Comparación de MD casas comerciales y TBK³⁰



Fuente: Elaboración propia FNE, en base a información aportada por las empresas en el Expediente Rol NC 418-13.

30. La diferencia en las tasas de *merchant discount* es reflejo de una menor disposición a pagar por parte de los comercios. Lo anterior, dado que no contar con una tarjeta de casa comercial no los pone en la misma desventaja que no contar con una tarjeta de aceptación universal. Al no aceptar las tarjetas de aceptación universal, los comercios están incurriendo en una potencial pérdida de clientes y ventas. Sin embargo, lo mismo no se da con las tarjetas cerradas, ya que los clientes no esperan que un comercio cuente con la opción de pago con tarjetas cerradas, menos todavía si corresponden a un comercio distinto. Por lo

³⁰ El promedio de casas comerciales considera las tasas de *merchant discount* cobradas por Presto, CMR, La Polar y Cencosud.

tanto, los comercios tienen menor presión para aceptar este tipo de tarjetas, y no estarán dispuestos a pagar tasas de *merchant discount* tan altas.

31. Cabe mencionar que la adquisición de las tarjetas de casas comerciales es generalmente realizada por la misma casa comercial³¹, quien contacta al comercio y lo conecta a su red. Si fuera cierto que las casas comerciales ejercen un fuerte rol disciplinador en el mercado relevante de la adquisición de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal, los menores *merchant discount* cobrados por estos “adquirentes” debiesen haber llevado a la convergencia de los *merchant discount* cobrados por Transbank con los cobrados por las casas comerciales. Esto, sin embargo, no se observa en los datos.

32. La principal razón por la que la adquisición de tarjetas cerradas no ejerce fuertes presiones competitivas (o disciplinadoras) sobre la adquisición realizada por Transbank es que, como se ha señalado, las tarjetas cerradas son productos completamente diferentes de las tarjetas abiertas, lo que se observa principalmente en la disposición a pagar de los comercios por un producto y por el otro (inelasticidad de la aceptación de tarjetas abiertas), lo que permite a Transbank mantener los precios que le cobra a los comercios en niveles más altos que los que cobran las casas comerciales.

33. Respecto del rol disciplinador que -según Transbank- ejercería la adquisición de tarjetas comerciales sobre la adquisición de tarjetas de aceptación universal³², debe indicarse que, si bien éstas tienen cierto grado de sustituibilidad, ella es baja y las condiciones en las que compiten los adquirentes de esas tarjetas son completamente disímiles a las que enfrenta Transbank. Por lo tanto, cualquier rol disciplinador será bajo y no ejercerá grandes fuerzas en el mercado de la adquisición.

34. Por lo tanto, puede concluirse que las tarjetas de casas comerciales son un producto inherentemente diferente de las tarjetas de aceptación universal y, que

³¹ Aunque algunas casas comerciales han contratado a Transbank en el último tiempo, pero esto ha sido principalmente para la adquisición de sus tarjetas de aceptación universal (con la bandera de Visa y MasterCard).

³² Aporte de antecedentes de Transbank en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 1166.

debido a la diferencia en la cobertura, las características de los tarjetahabientes y los *merchant discount* cobrados por transacción con cada tarjeta, éstos no son sustitutos perfectos, y no pueden ser considerados dentro del mismo mercado relevante.

I.2. Segunda redefinición: Transbank no es instalación esencial.

35. A diferencia de lo que ocurre en todo el mundo, en Chile el sistema de medios de pago es denominado de “tres partes”, ya que tanto el rol adquirente como el rol operador lo realiza Transbank, quien a partir de la autorización otorgada por la H. Comisión Preventiva Central en Dictamen 757/262 del año 1991, se ha constituido en un monopolio.

36. Para justificar la perpetración de este modelo, Transbank –así como los bancos dueños de ésta- alegan que la justificación para permitir una estructura de esta naturaleza es, por una parte, que en la operación existirían eficiencias tales que justificarían la estructura de mercado actualmente existente; y por otra, que no sería conveniente que dicho rol operador se realice por separado del rol adquirente, dadas las supuestas eficiencias provenientes de la realización conjunta de ambos roles.

37. Sostienen dicha postura fundándose, en buena medida, en lo señalado por este H. Tribunal en la Sentencia N° 29/2005, al establecer que Transbank parecía tener la característica de instalación esencial para adquirentes y emisores³³. Dicha afirmación actualmente no tiene asidero alguno, dado el tamaño del mercado chileno y las innovaciones tecnológicas existentes en la industria. Ello ha permitido que, a la fecha, existan una serie de actores interesados en entrar a competir al mercado, hecho demostrativo de que se está frente a un mercado en que existe espacio para competir.

38. En suma, en los siguientes párrafos se analizarán: (i) qué servicios constituyen un sistema de medios de pago de tarjetas de aceptación universal, y

³³ Sentencia N° 29/2005 del H. Tribunal de Libre Competencia, de fecha 12 de septiembre de 2005. Considerando Trigésimo Segundo.

en qué medida dichos servicios pueden prestarse por el mismo o por diferentes actores del mercado; y, una vez despejado ese punto, se dará cuenta que (ii) las economías de escala existentes, tanto en el rol adquirente como en el rol operador, no son infranqueables como pretende Transbank, por lo que es eficiente que ingresen nuevos competidores a este mercado.

A) Servicios que constituyen un sistema de medios de pago de tarjetas de aceptación universal: en qué medida dichos servicios pueden prestarse por el mismo o por diferentes actores del mercado

41. Si se observa la forma en que se han desarrollado los sistemas de medios de pago en el resto del mundo, pueden identificarse mercados en que los servicios los prestan diversos actores, de manera más o menos desagregada. Uno de los extremos está dado por la situación chilena, en que el rol adquirente y el rol operador lo realiza una misma empresa: Transbank.

42. Por lo demás, debe considerarse que cada uno de estos roles, a su vez, subsume una serie de servicios que también podrían –y así ocurre en otras partes del mundo- ser realizados por actores independientes entre sí. Dicha complejidad es la que ha obligado a diversas autoridades a describir normativamente qué función está asociada a cada rol, lo que también ha hecho la legislación chilena, pero de forma poco clara, lo que se hace más difuso por el hecho de que un solo actor presta todos estos servicios.

43. Por lo mismo, resulta imprescindible para la comprensión de este mercado y para poder insertar competencia en las diferentes etapas del proceso de pagos, distinguir de forma precisa en qué consiste cada uno de los roles propios de este sistema. Esto resulta aún más importante cuando se observa que Transbank se defiende, en buena medida, alegando que la operación conjunta del rol operador y el rol adquirente lleva al aprovechamiento de determinadas eficiencias³⁴.

³⁴ Aporte de antecedentes de Transbank en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 1182 y ss.

44. En efecto, como se verá, en Chile dicha división es difusa, dada la integración vertical que presenta Transbank, quien desempeña ambos roles. Sin embargo, al observar cómo se entienden estos roles en otras jurisdicciones (EE.UU.; UE) y/o por otros actores del mercado, se ve que sí hay una cierta división de roles clara, bajo la idea de un sistema de cuatro partes.

45. La importancia de esto se hace clara a la hora de insertar competencia en el sistema de medios de pago, ya que podrían entrar competidores tanto en la operación como en la adquirencia, y se hace necesario -por lo mismo- reglar eficientemente la actividad en cada etapa del proceso. Al incorporar competencia al modelo, se fracciona la estructura verticalmente integrada de Transbank, dando lugar a una estructura que se asemeja más a los "sistemas de cuatro artes".

46. Tal como lo explicó la Fiscalía en la Consulta³⁵, en los sistemas de cuatro partes interactúan diferentes actores del mercado de medios de pago. Dentro de éstas, se encuentran: i) el tarjetahabiente (*cardholder*), quien usa la tarjeta y generalmente es el titular de una cuenta asociada a esa tarjeta; (ii) el emisor (*issuer*), quién emite la tarjeta y mantiene la cuenta del tarjetahabiente; (iii) el comercio (*merchant*), que vende un determinado producto o servicio que se puede pagar haciendo uso de la tarjeta; y, (iv) el adquirente (*acquirer*), quien afilia a los comercios para que se pueda pagar con tarjetas y provee los servicios correspondientes a tal pago.

47. Sin embargo, existe una quinta entidad que resulta indispensable a la hora de realizar un pago con tarjeta de crédito o débito: (v) la red de pago (*payment card network*)³⁶, que es responsable del enrutamiento (*routing/switch*) de la información y la transferencia de los pagos entre emisores y adquirentes. Además, están los procesadores, los que se hacen cargo de los aspectos vinculados a la

³⁵ Consulta de la Fiscalía Nacional Económica en causa Rol NC 418-13 de fecha 27 de diciembre de 2013, a fojas 4 y ss.

³⁶ Se hace presente, que el nombre "Sistema de Cuatro Partes" no es del todo preciso, ya que deja fuera una parte vital del sistema de los medios de pago. Así lo reconoce el *Federal Reserve Bank* de EE.UU.: "*The term "four-party system" is something of a misnomer because the network is, in fact, a fifth party involved in a transaction*" Federal Register, Vol. 76, No. 139, 20 de Julio del 2011, Rules and Regulations, disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-07-20/pdf/2011-16861.pdf>

operación, pudiendo prestar servicios a los emisores, adquirentes o incluso ser los proveedores de red.

48. Por su parte, el *Federal Reserve Bank of USA*³⁷ especifica las distinciones entre cada actor, denotando que para diferenciar el rol adquirente del rol operador, se debe entender cabalmente qué actividades desarrolla cada actor en el mercado relevante.

49. Así, establece que el *emisor* provee al consumidor de la tarjeta para realizar la transacción, maneja sus cuentas y les cobra por las compras realizadas con la tarjeta. El *adquirente* afilia a comercios para que estos acepten pagos con tarjetas y es el responsable de la liquidación de la transacción en la cuenta del comercio. Los *procesadores* manejan la autorización y el ruteo de las transacciones hacia la red de pagos ("*front-end processing*" u operación). Luego manejan la información y la compensación para el pago a los comercios ("*back-end processing*" u operación adquirente). Además, algunos adquirentes realizan estas actividades ellos mismos³⁸, siendo entonces adquirentes y procesadores/operadores adquirentes al mismo tiempo. La red (*network*) es responsable del *switch* o *ruteo* de la transacción. Esto significa que la red es responsable de transmitir la información desde el comercio o adquirente (o el procesador adquirente si, además de adquirir, rutea hacia la red) hacia el emisor (o el procesador emisor, en el mismo caso), y de vuelta.

50. Por su parte, la Comisión Europea ha planteado una descripción similar de los roles, en cuanto "*La adquirencia típicamente implica el marketing para la*

³⁷ Se hace presente, que estas definiciones están en el marco de la *Durbin Amendment*, la que sólo modificó el marco regulatorio para los pagos con tarjetas de débito. Las definiciones, sin embargo, son igualmente aplicables a tarjetas de crédito ya que el proceso llevado a cabo para realizar una transacción es el mismo.

³⁸ De Gennaro, Ramón P. *Merchant Acquirers and Payment Card Processors: A Look Inside the Black Box*. *Federal Bank of Atlanta*. Economic Review First Quarter. 2006. Página 30-31: "*The card issuer provides the cards to the consumer and, in the case of credit cards, extends credit to the consumer. The relationship is business-to-consumer. The merchant acquirer signs up merchants to accept payment cards for the network. This relationship is business-to-business. These acquirers also arrange processing services for merchants. Processors handle transaction authorization and route a (usually electronic) transaction from the point of sale to the network (front-end processing). Later, they handle the information and payment flows needed to convert the electronic record created at the point of sale into cash for the merchant (back-end processing). Some merchant acquirers perform the processing themselves; others resell the services of a third-party processor*".

*aceptación de las tarjetas en los comercios y, por lo tanto, requiere de una fuerza de ventas. Los adquirentes también proveen servicios al cliente para los comercios (por ejemplo los defienden de demandas de devolución de fondos o de demandas que el dinero no ha sido transferido) [...] El **procesador adquirente** abre y maneja la cuenta del comercio en nombre del adquirente, reenvía las solicitudes de autorización al switch (o él mismo enruta la autorización directamente al emisor o al procesador emisor) y en ocasiones también provee de centros de autorización de voz, registra las transacciones en las cuentas de los comercios, cobra el merchant discount a los comercios y produce los estados de comercio”³⁹ (énfasis agregado).*

51. Adicionalmente, de acuerdo a la *Comisión Europea*, en un sistema descentralizado, dentro de la operación se puede competir a nivel de: i) producción de terminales de pago; (ii) arriendo de dichos terminales, incluyendo servicios de mantención; (iii) *switch* de las transacciones (red); (iv) procesamiento de las transacciones tanto para el emisor como para el adquirente; y, (v) la producción, personalización y destrucción de tarjetas de pago⁴⁰.

52. Es decir, tanto el *Federal Reserve of USA*, como la *Comisión Europea* coinciden en separar de la adquirencia propiamente tal del procesamiento u operación de la transacción, al igual como la ha señalado esta Fiscalía al describir el mercado. Por lo mismo, llama la atención cuando Transbank afirma que “(...) dentro del rol adquirente de Transbank, se distinguen fundamentalmente cinco grandes funciones: (i) afiliación de comercios; (ii) servicios de red; (iii) servicios de autorización adquirente, switch para autorización emisora y captura de transacciones; (iv) servicios de procesamiento; y, (v) servicios de desarrollo de mercados y productos (las que, es cierto, en la práctica, muchas veces se entrecruzan pero que debemos delimitar aquí con fines de exhaustividad)”⁴¹.

³⁹ European Commission, Directorate-General for Competition. *Report on the Retail Banking Sector Inquiry*. Página 84. Ver en:

[http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/sec_2007_106.pdf]

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Aporte de antecedentes de Transbank en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 1159.

53. De la sola lectura, aparece que Transbank engloba dentro de la adquirencia tanto las actividades que corresponden al adquirente, como las propias del procesador y del proveedor de red (según las definiciones comparadas). Esta busqueda por definir el rol adquirente de manera más amplia le permite a Transbank fortalecer el argumento de que en el rol adquirente habrían mayores economías de ámbito y de escala de las que realmente existen.

54. Con todo, posteriormente Transbank concede que *"[e]s importante recalcar, para efectos de claridad, que los denominados servicios de operación, en su sentido amplio, que se mencionan en ocasiones, cubren las funciones a las que nos hemos referido en estos numerales 2. 3. y 4. (la función descrita en 2. puede además desarrollarse por un actor distinto a quien ejecute las funciones 3. y 4.) Para efectos de claridad, entonces, cuando nos refiramos a servicios de operación en un sentido amplio, estaremos englobando dentro del concepto a los servicios de red; los servicios de autorización adquirente, switch para autorización emisora y captura de transacciones; y los servicios de procesamiento"*^{42 43}.

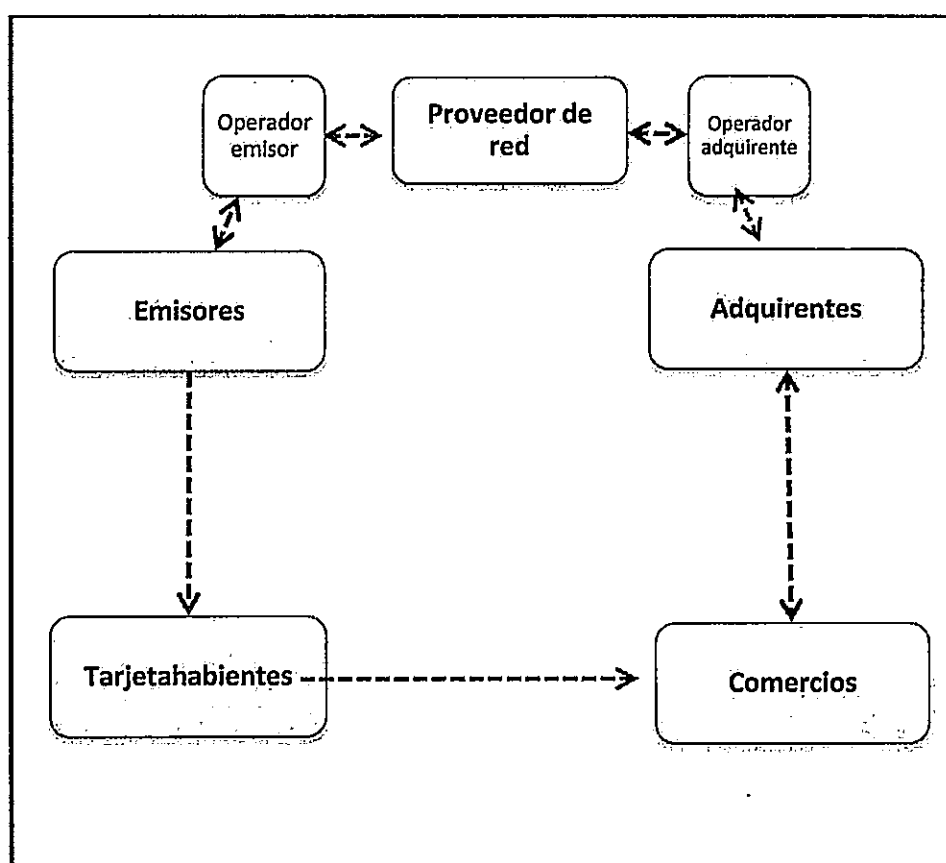
55. Queda en evidencia, entonces, que dejando de lado las distinciones que intenta establecer Transbank entre el sentido "amplio" y el "restringido" de los términos, ella no se aleja de lo que en doctrina comparada se ha definido respecto de los distintos roles que existen en este mercado.

⁴² Aporte de antecedentes de Transbank en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 1161 y ss.

⁴³ Transbank utiliza este argumento repetidamente a través del documento: *"Ahora bien, en cuanto a las economías de escala u otras involucradas en el desarrollo de estas funciones de Transbank, debe señalarse que, en cuanto a los servicios de afiliación, aunque existen algunas economías de escala (por ejemplo, reflejadas en los pagos que se efectúan a los subcontratistas de algunas de las gestiones involucradas), lo cierto es que éstas son discretas, sin perjuicio de que sí están presentes economías de ámbito (v.gr, el costo de la gestión de afiliación para una marca o varias que administra Transbank, de TC y de TD, es prácticamente el mismo). Por su parte, respecto de los servicios de operación, dado que ellos se encuentran vinculados a la operación de infraestructuras con altos requerimientos técnicos y de inversión, las economías de escala y densidad resultan razonablemente evidentes...Transbank es eficiente en la operación, entre otros, por las economías de escala y densidad que aprovecha". "Las economías de escala descritas justifican que, en los servicios vinculados a la operación, disminuyan los costos medios a medida que aumente el volumen del que los provee. Lo que lleva a que operadores de mayor tamaño sean más eficientes y que ello sea una estructura que la regulación no debiera desfavorecer. Eso está reconocido, nos parece, en el reciente Proyecto de Ley."* Aporte de antecedentes de Transbank en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 1163 (énfasis agregado).

56. La Figura N°4 resume la estructura típica de un mercado de cuatro partes, con sus respectivos actores. Se observan tres cosas: (i) el adquirente podría realizar parte de la operación (operación adquirente y/o switch) él mismo o a través de un procesador; (ii) el emisor podría realizar la operación emisora por su cuenta, o por medio de un tercero procesador; y (iii) el proveedor de red podría llevar la operación adquirente, emisora u ambas, concentrando los procesos de operación en sí mismo.

Figura N°4: Sistema de 4 Partes



Fuente: Elaboración propia FNE.

57. En Chile, Transbank es el proveedor de la red, y además quien realiza todos los servicios asociados a la adquirencia, incluyendo la operación adquirente. La operación emisora, por su parte, es compartida con la sociedad de apoyo al giro Nexus.

58. Si se introdujera competencia en el mercado de la adquirencia, esto podría implicar la entrada de nuevos actores interesados en competir en cualquiera de

estas etapas: solo afiliando comercio, realizando toda la adquirencia, realizando el procesamiento total o parcialmente, como proveedor de red, etc.

59. En efecto, según se desprende de lo declarado por Multicaja –una potencial entrante-, su negocio engloba la provisión de la red (*switch*), la captura de la transacción, y la autorización como parte del rol operador. Ello demuestra que su negocio es, en parte, operador, pero también realiza aspectos propios de la adquirencia, como la captura de la transacción⁴⁴.

60. En Estados Unidos (y en la mayoría de los países), las marcas proveen una red para realizar el *switch* de la transacción, sin llevar a cabo la operación adquirente. De hecho, la propuesta de Mastercard en su Aporte de Antecedentes se condice con esta realidad, en cuanto que *“a diferencia de los sistemas “cerrados”, en un sistema abierto de **Cuatro Partes** además de los roles de emisor, procesador emisor, adquirente y procesador adquirente, existe un Proveedor de Red (switch) que facilita la interconexión o interoperabilidad entre los emisores, adquirentes, y/o sus respectivos procesadores”*⁴⁵.

61. Para Mastercard, el Proveedor de Red es la *“Persona Jurídica cuyo Giro consiste en la provisión de canales electrónicos o sistemas de red que permitan la interconexión simultánea de Operadores y Emisores que operan bajo una misma marca. El proveedor de red generalmente es también el propietario de la marca y otorga licencias para uso de dicha marca a los Operadores y Emisores”*⁴⁶.

62. En definitiva, la gama de modelos de negocio en la industria puede variar dependiendo de la cantidad de oferentes y las alternativas de desafiar a los incumbentes en cualquiera de las etapas del proceso transaccional.

63. Lo recién dicho, se ve reflejado en el Informe Interministerial llevado a cabo por los Ministerios de Economía, Fomento y Turismo, de Desarrollo Social, de

⁴⁴ Aporte de antecedentes de Multicaja en los autos Rol ERN 20-14 con fecha 02 de Junio de 2014, a fojas 728 y 729.

⁴⁵ Aporte de antecedentes de Mastercard en los autos Rol ERN 20-14 con fecha 02 de Junio de 2014, a fojas 498.

⁴⁶ Aporte de antecedentes de Mastercard en los autos Rol N° ERN 20-14 con fecha 02 de Junio de 2014, a fojas 489.

Hacienda y de Transporte y Telecomunicaciones; el que recomienda *“analizar la pertinencia de distinguir en la normativa explícitamente los roles de operador o procesador y de afiliador, estableciendo requisitos específicos para cada uno. Esta distinción parece aconsejable ya que se trata de actividades de naturaleza distinta, con distintos niveles de inversiones y costos fijos y donde, por lo tanto, se podría esperar distintos niveles de competencia y desarrollo de productos. Lo anterior, es sin perjuicio de que las dos funciones puedan ser realizadas por un mismo agente. Asimismo, una separación más clara de estas funciones podría contribuir a otorgar mayor información sobre el funcionamiento y los actores que componen este mercado”*⁴⁷.

64. Por todo lo dicho, resulta evidente que la adquirencia no abarca todas las actividades propias de la operación que enumera Transbank, por lo que ambos roles (operación y adquirencia) son perfectamente separables y, más aún, dentro de éstos se pueden diferenciar actividades de tal forma que sean realizadas por entidades diferentes, dependiendo del modelo de negocio que busquen desarrollar. Por lo demás, como se verá en lo que sigue, no existe razón alguna de costos, inversiones o riesgos que impida el desarrollo de una de estas actividades por sí sola, siendo perfectamente viable la entrada de competidores en cada una de ellas.

B) Las economías de escala que existen -en el rol adquirente y en el rol operador- no son infranqueables, siendo eficiente que ingresen nuevos competidores a este mercado.

65. Uno de los argumentos de Transbank para conservar su monopolio artificial consiste en afirmar que la presencia de economías de escala justificaría la existencia de un único adquirente/operador, ya que así se aprovechan las eficiencias por volumen⁴⁸. De esta manera, la entrada de un nuevo competidor podría llevar a la pérdida de eficiencia debido al desaprovechamiento de tales economías. Lo anterior no resulta cierto, pues si bien el mercado de medios de

⁴⁷ Ministerio de Economía y otros. *Inclusión Financiera y Medios de Pago Electrónicos*. 2013. Ver en: [<http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/Informe-Inclusi%C3%B3n-Financiera-y-Medios-de-Pago-Electr%C3%B3nicos.pdf>]. Página 6.

⁴⁸ Aporte de antecedentes de Transbank en causa Rol NC 418-13 de fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 1163 y ss.

pago contiene ciertas economías de escala, esto en ningún caso significa que el mercado no admita más competidores.

66. El primer asunto a despejar, es en relación a los aspectos comerciales del rol adquirente, respecto de los que la misma Transbank ha reconocido que no revisten ningún grado de economías de escala.

67. Por su parte, si bien los aspectos de procesamiento –tanto del rol operador como del rol adquirente- podrían detentar ciertas economías de escala asociadas al manejo de datos y a la infraestructura, lo cierto es que el rápido crecimiento del mercado y el fuerte desarrollo tecnológico que se ha experimentado en los últimos años, hacen que sea completamente factible la competencia en ambos roles. Además, el hecho de que existan empresas que han expresado su interés en entrar a competir, da cuenta de la factibilidad de lo anterior y de que existe espacio para que hayan otras redes en el mercado.

68. En efecto, el mercado de medios de pago ha presentado un significativo crecimiento desde el año 2005. El número de transacciones ha crecido alrededor de 324% desde ese año⁴⁹. Además, los medios de pago “online” y el desarrollo tecnológico en torno a los pagos con celular han llevado a un cambio en la forma en que los consumidores realizan sus compras. Esto significa que el mercado de hoy en día no es comparable al mercado del año 2005, ni en términos cuantitativos ni en términos cualitativos.

69. Así las cosas, el mercado de hoy en día no sólo permite la competencia, sino que se beneficiaría de ella, tal como señala Frankel *“Debe tenerse presente que ha habido un crecimiento sustancial en el número de operaciones con tarjetas en Chile – más de 300% desde 2005. Por ello, el volumen actual de operaciones podría soportar múltiples operadores del mismo tamaño al que operaba Transbank hace solo unos pocos años. En otras regiones, según se muestra a continuación, la competencia en la adquirencia ha llevado a reducciones de comisiones, por lo*

⁴⁹ Calculado en base a información entregada por Transbank en respuesta al Oficio FNE Ord. N° 1160 con fecha 12 de diciembre de 2013. Ver en Cuaderno de documentos confidenciales con acceso de Transbank en estos autos, DVD XX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Formato Electrónico, documento n° 8.

que que cualquier beneficio de economías de escala logradas por adquirentes monopolistas se encuentra ampliamente compensado por efectos anticompetitivos⁵⁰.

70. Según Frankel⁵¹, el mercado actual en Chile tiene un volumen de transacciones suficiente como para tener varios actores compitiendo, cada uno operando a escalas similares a las que tenía Transbank hace tan sólo unos años. Bajo esta lógica, inyectar competencia al mercado no resultaría en pérdidas de eficiencia ni en aumentos en los precios, ya que aun cuando existen economías de escala, la competencia llevaría a reducir los precios reales pagados por los comercios y consumidores. Esto, dado que las reducciones en precios que podrían resultar del aprovechamiento de economías de escala no son traspasadas íntegramente al consumidor final por los efectos anticompetitivos del monopolio.

71. De la misma manera, Kjos argumenta que la adquirencia —en lo relativo a la su parte operativa— presenta fuertes economías de escala, pero éstas son beneficiosas para el sistema en la medida que se compita. De hecho, para Kjos, los avances tecnológicos en procesamiento de datos botaron las barreras geográficas, potenciando la competencia⁵², la que a su vez se ve impulsada por el hecho de que se compite en precios, por lo que se hace necesario incrementar los volúmenes para explotar mejor las economías de escala y ofrecer así menores precios⁵³.

⁵⁰ Informe Frankel. Página 24, nota al pie n° 46.

⁵¹ Ídem.

⁵² "The introduction of terminals and of scale-driven processing dramatically affected the industry's cost structure. As the market moved from paper to electronics, the cost of processing those transactions decreased as the number of transactions increased. Acquiring quickly became recognized as a volume business. Historically, acquirers would compete for local merchants. But soon after terminals came on the scene, acquirers began to compete for large merchant accounts from one corner of the country to another. Without the barrier of geography, capturing transactions was the priority, and competition among acquirers increased". Kjos, Anne (2007). "The Merchant-Acquiring Side of the Payment Card Industry: Structure, Operations, and Challenges", Federal Reserve Bank of Philadelphia, p. 9.

⁵³ "Issuers actively compete for customers and strive to differentiate their credit product services. In contrast, merchant acquirers earn virtually all of their revenue from relatively standard and commodity-like processing functions. Unlike with competition for individual cardholders, acquirers have fewer ways to differentiate their services to merchants; so price tends to be a dominant competitive factor. This, in turn, further emphasizes the need to increase size and maximize economies of scale". Kjos, Anne (2007) "The Merchant-Acquiring Side of the Payment Card Industry: Structure, Operations, and Challenges", Federal Reserve Bank of Philadelphia, p. 10.

72. Lo dicho se demuestra en que, al día de hoy, existen al menos dos empresas que están interesadas en entrar a prestar servicios que competirían con Transbank: Multicaja⁵⁴ en la operación y adquirencia, y Mastercard⁵⁵ sólo en la operación, específicamente como proveedor de red. Ambas empresas aportaron antecedentes en el presente ERN expresando su interés de abrir este mercado a la competencia.

73. La sola existencia de estas compañías es demostrativa de que la calificación de Transbank como una instalación esencial, por parte de la Sentencia 29/2005 del H. TDLC, carece hoy en día de asidero. Lo anterior, dado que la "impracticabilidad" o al menos "difícil practicabilidad" de que un competidor establezca una red paralela a la de Transbank es controvertida en la práctica por la existencia de empresas que, en los hechos, tienen redes instaladas que perfectamente podrían abrirse para la transacción de tarjetas de aceptación universal.

74. De hecho, esto ha sido reconocido por el mismo H. TDLC en la Sentencia 142/2015, al afirmar en su Considerando Cuadragésimo Séptimo *"Que, además de Transbank, hoy existen en Chile al menos otras tres redes transaccionales según da cuenta el citado informe "Inclusión financiera y medios de pago electrónicos": Caja Vecina del Banco Estado, GetNet y las demandantes Multicaja y Multitarjeta. Esas empresas prestan algunos servicios relacionados con transacciones bancarias y financieras, incluyendo funciones de corresponsalía bancaria (Caja Vecina, GetNet y Multitarjeta) y de adquirencia y procesamiento para tarjetas de crédito no bancarias (GetNet y Multitarjeta)"*

⁵⁴ "Nuestro interés principal en el mediano plazo es ingresar a ambos mercados –el de la adquirencia y el de la operación o procesamiento de transacciones con tarjetas bancarias-, con el objeto de prestar servicios a los segmentos socioeconómicos no atendidos por la banca o de reciente bancarización, en los que nos enfocamos preferentemente". Aporte de antecedentes de Multicaja en los autos Rol NC-418-13 con fecha 13 de marzo de 2014, a fojas 805.

⁵⁵ "Mastercard busca ofrecer otra alternativa de provisión de red al modelo que existe hoy día en Chile y ha comenzado el proceso de establecer la plataforma necesaria para realizar su visión de un mercado de Cuatro Partes adoptando las siguientes medidas: a) La determinación de las tasas de intercambio para las transacciones domésticas con tarjetas que llevan a su marca; y b) El establecimiento de un servicio de Switching para transacciones domésticas." Aporte de antecedentes de Mastercard en los autos Rol N° ERN 20-14 con fecha 02 de junio de 2014, a fojas 489.

75. Por lo dicho, es importante notar que calificar un servicio como facilidad esencial puede llevar –erróneamente- a la generación de monopolios inamovibles y protegidos, donde en realidad debiese existir competencia. Esto es especialmente relevante en mercados intensivos en tecnología e innovación, como menciona *Donald Baker* “*Debemos tener cuidado de no **asumir** que es un monopolio natural por adelantado, particularmente en un área de rápida evolución tecnológica. Existen relativamente pocos monopolios naturales genuinos, y la mayoría de estos involucran la distribución local de servicios públicos. Los reguladores pueden causar grandes daños si asumen que una industria nueva y en proceso de evolución debe ser inevitablemente un monopolio, y consecuentemente arman un marco legal basado en esta asunción*”⁵⁶ (énfasis agregado).

76. Por lo tanto, se puede concluir que la adquirencia no tiene características de monopolio natural. Ésta actividad presenta limitadas economías de escala, las que se concentran principalmente en la operación; La operación, por su parte, si bien en algún momento fue definido como instalación esencial por el H. TDLC, ya no presenta las características que justificarían tratarlo como instalación esencial, sobre todo por el crecimiento exponencial del mercado relevante y por los rápidos avances tecnológicos que se han producido en la industria. Esto lleva necesariamente a concluir que existe espacio para la competencia, tanto en la adquirencia como en la operación, y que dicha competencia será beneficiosa para el sistema como un todo.

II. Riesgos y Efectos a la Libre Competencia Generados por el Monopolio de Transbank.

107. A lo largo de la investigación Rol FNE 1936-11, por medio de la que esta Fiscalía estudió el mercado de medios pago y, en particular, el monopolio de Transbank, se reunieron importantes antecedentes que permitieron concluir que

⁵⁶ Traducción libre de: “*We should be careful not to assume natural monopoly in advance, particularly in an area of rapidly evolving technology. Relatively few types of genuine natural monopoly exist, and most of these involve local utility distribution. Regulators can do great damage if they assume that a newly evolving industry must inevitably turn out to be a monopoly, and then build a legal framework based on that assumption.*” Baker, Donald I. *Competition, Monopoly and Electronic Banking*. Página 50. Ver en: [\[https://www.bostonfed.org/economic/conf/conf13/conf13d.pdf\]](https://www.bostonfed.org/economic/conf/conf13/conf13d.pdf)

en el mercado de adquisición de tarjetas de aceptación universal existen evidentes ineficiencias, además de serios riesgos a la libre competencia, lo que exige la introducción urgente de medidas pro competitivas.

108. En concreto, según se verá en lo que sigue, esta Fiscalía ha identificado: la existencia de: (i) efectos anticompetitivos en los precios; (ii) bajos índices de innovación; (iii) una deficiente cobertura de la red; (iv) condiciones únicas de comercialización; y (v) deficiente calidad del servicio. Por último, se han identificado (vi) riesgos relacionados con la estructura orgánica de directorios y otras instancias de encuentro dentro de las SAG.

II.1. Primer Efecto: Sobre los Precios.

109. La actuación conjunta de los bancos emisores a través de Transbank les ha permitido asegurarse un determinado nivel de rentas, al no competir por la adquisición de establecimientos comerciales.

110. Dichas rentas no han sido disipadas en el lado de la emisión a través de mayores beneficios, menores tasas de interés o menores comisiones, sino que han resultado ser un beneficio directo para los emisores, a costa de los consumidores.

111. En efecto, a través de Transbank, los bancos han logrado obtener -a lo largo del tiempo- rentas significativas por el lado de la adquisición, aun cuando las comisiones al comercio han tendido a la baja en los últimos años y se encuentran por debajo de lo estipulado en el Plan de Autorregulación del año 2007.

112. Esto se explica, en que la cantidad de montos transados con tarjetas ha aumentado exponencialmente; mientras que los costos operacionales por transacción han disminuido a lo largo del tiempo, con lo que el beneficio neto que los emisores obtienen por los ingresos de la adquisición ha tendido a aumentar en el tiempo, a pesar de las bajas ocasionales de las comisiones (en adelante, “**merchant discount**” o “**MD**”) cobradas al comercio.

113. Por lo demás, puesto que Transbank de cara a los comercios es un monopolio, y de cara a los emisores se encuentra verticalmente integrado, no existe presión competitiva alguna que incentive a que se traspasen los beneficios obtenidos, ya sea a los comercios o a los consumidores. Por el contrario, es la mera voluntad de los bancos controladores de Transbank la que determina el equilibrio en este mercado, razón por la cual éstos fijan una tasa de intercambio implícita que funciona como un piso sobre el cual se determina el MD.

114. A esto debe sumarse que uno de los componentes del MD es el margen del 18% con que los emisores remuneran a Transbank. Dicho margen perfectamente podría disputarse si hubiera mayor competencia en la adquirencia, cosa que no ocurre. Todo lo anterior da cuenta que, en los hechos, existe espacio para competir en el mercado de servicios de adquirencia, pudiendo traspasarse mayores beneficios a los comercios –y, en consecuencia, a los consumidores finales- que los traspasados actualmente, especialmente a los comercios de menor tamaño, que representan a más del 80% del total del país.

115. Ahora bien, por ser éste un mercado de dos lados, quienes lo dominan suelen explicar que las rentas supracompetitivas obtenidas por Transbank en el lado adquirente se dispararían en el lado emisor, subsidiando de este modo la supuesta intensa competencia que se daría en el negocio de cara a los tarjetahabientes.

116. La racionalidad detrás de este análisis, es que la demanda de los comercios por adherir a la red transaccional sería más inelástica, por lo que resultaría más eficiente cobrar a éstos precios más altos para subsidiar a los tarjetahabientes, quienes representarían el lado más elástico del mercado.

117. De este modo, una intensa competencia en la emisión permitiría atraer un mayor número de tarjetahabientes, lo que sería compensado con la disipación hacia el lado emisor de las rentas obtenidas en el lado adquirente. Bajo este supuesto, según se explicó, fue que la H. Comisión Preventiva Central autorizó la actuación conjunta de los bancos en Transbank el año 1991.

118. Sin embargo, los antecedentes recopilados por esta Fiscalía al investigar el mercado de medios de pago, dan cuenta que dicho supuesto a la fecha no se cumple, ya que la disipación de rentas observada ha fluctuado apenas entre un 20% y 30% de las rentas obtenidas en el lado adquirente en los años observados, muy por debajo de lo que se esperaría para justificar la autorización de una estructura de mercado que derivó en monopólica en uno de sus lados.

119. Esto se explica, en gran medida, en que en el mercado de emisores de tarjetas de crédito y débito no ha existido la intensa competencia que supuestamente debía darse. Ahora bien, aun cuando hubiese más competencia en la emisión, es innecesario que este lado se siga subsidiando con la adquirencia, dada la madurez actual de la industria de medios de pago chilena.

120. Por eso, el argumento que suele dar Transbank, al señalar que el merchant discount que cobra es bajo a nivel mundial, no es tal. En efecto, si se realiza un análisis desagregado se observa que mientras los grandes comercios logran acceder a importantes descuentos por volumen, el restante 80% de los comercios paga tasas que corresponden a cifras más elevadas que el promedio mundial. Por lo tanto, la tasa promedio no es reflejo de lo que ocurre en la realidad, ya que no muestra lo que efectivamente paga la mayoría de los comercios del país.

121. En vista de lo señalado, en lo que sigue se dará cuenta: A) que la actuación conjunta de los bancos a través de Transbank les ha permitido asegurarse un nivel de rentas supracompetitivo, en un mercado que actualmente presenta espacio para la competencia; B) que dichas rentas no se disipan lo suficiente en el lado emisor como para que siga justificándose la autorización otorgada el año 1991; y, C) que los mayores perjudicados son, en primer término, los pequeños comercios que pagan altos MD y, en segundo lugar, los consumidores finales -independiente de que paguen con tarjeta o efectivo-, a quienes los comercios traspasan buena parte del MD cobrado por Transbank.

A) La actuación conjunta de los bancos a través de Transbank les ha permitido asegurarse un nivel de rentas supracompetitivo, en un mercado que actualmente presenta espacio para la competencia

122. La particular estructura del mercado chileno de tarjetas de crédito y débito le ha permitido a los bancos dueños de Transbank asegurar la obtención de rentas supracompetitivas cada vez mayores, producto del cobro de MD a los comercios, pues no han disminuido en la misma medida que los costos operacionales de la red.

123. Para comprender la forma en que esto ocurre, en primer lugar, debe analizarse el flujo de ingresos en ambos lados del mercado, precisamente porque es diferente a cómo se produce en los sistemas de medios de pago en que hay más de un adquirente.

124. En efecto, a diferencia de otros sistemas, en este modelo el MD que Transbank cobra a los comercios es traspasado íntegramente a los bancos emisores, siendo el adquirente un mero intermediario. Luego, estos bancos transfieren a Transbank un pago por el servicio de adquirencia, el que está determinado por los costos de operación de Transbank más un margen del 18% que queda como utilidad de la empresa⁵⁷.

125. De esta manera, aun cuando el sistema chileno no requiera de la fijación de una tasa de intercambio explícita (como sí ocurre cuando hay más de un adquirente), los bancos emisores reciben un monto por transacción correspondiente al MD menos lo pagado a Transbank por sus servicios, que tanto Transbank como otros actores de la industria, han denominado Tasa de Intercambio Implícita (en adelante, "TII")^{58 59}. Así, el beneficio total que reciben los emisores desde el lado adquirente corresponderá al monto total de ingresos por

⁵⁷ El 18% que queda en Transbank es renta de los bancos, ya que queda en el patrimonio de la empresa de la que son dueños los bancos.

⁵⁸ La tasa de intercambio implícita (promedio) se construyó de la siguiente manera: al total de las transferencias de TBK a los emisores (ingresos por *merchant discount*) se le restó el total de las transferencias de TBK a los emisores por concepto de costos de operación, cuyo resultado se dividió por el total de los montos transados.

⁵⁹ Tasa de intercambio implícita =
$$\frac{\text{Ingreso por Merchant Discount} - \text{Pagos a Transbank}}{\text{Total montos transados}}$$

MD menos el total pagado a Transbank o, en otras palabras, a todos los ingresos producto de la TII.

126. Pues bien, el aumento exponencial de los montos transados en el país y el desarrollo de nuevas y mejores tecnologías a nivel mundial ha significado una reducción importante en los costos de operación de Transbank. En un sistema competitivo, es de esperarse que dichas reducciones se reflejen proporcionalmente en una disminución del merchant discount. Sin embargo, eso no ha ocurrido. Por el contrario, la disminución del merchant discount a lo largo del tiempo, ha sido mucho más lenta que la baja de costos. Ello ha significado que los beneficios obtenidos por los emisores desde el lado adquirente hayan ido aumentando progresivamente en el tiempo.

127. Las siguientes Figuras N°5 y N°6 dan cuenta de lo anterior, al comparar la evolución de los ingresos de los bancos producto del merchant discount con los pagos realizados por los emisores a Transbank. La diferencia entre ambos es representada por el "beneficio neto emisor"⁶⁰, consistente en los beneficios o utilidades que los bancos obtienen desde el lado adquirente de la plataforma.

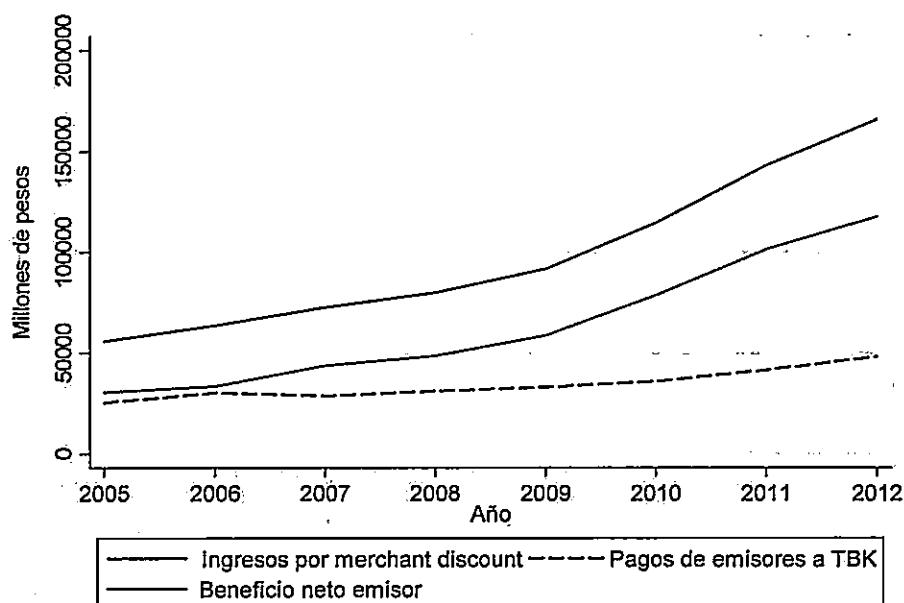
128. Así, la Figura N°5, que contiene información agregada sobre montos transados con tarjetas de crédito y débito, da cuenta que entre el año 2005 y 2012: (i) los ingresos de los emisores desde la adquirencia crecieron un 197%; (ii) los costos por los servicios de Transbank se incrementaron en un 90%; y, por tanto, (iii) los beneficios netos de los emisores –por concepto de adquirencia– aumentaron un 286%, lo que implicó que obtuvieran beneficios netos por \$117 mil millones el 2012, equivalentes a 247 millones de dólares^{61 62}.

⁶⁰ Beneficio Neto Emisor se refiere a las rentas que obtienen los emisores desde el lado de la adquirencia.

⁶¹ Dólar promedio a diciembre de 2012, equivalente a \$477,13.

⁶² Las tasas promedio de crecimiento anual fueron 17%, 10% y 22% respectivamente.

Figura N°5: Ingresos por merchant discount, pagos a Transbank por costos de operación y beneficios obtenidos por los emisores desde la adquirencia (Millones \$ 2012)



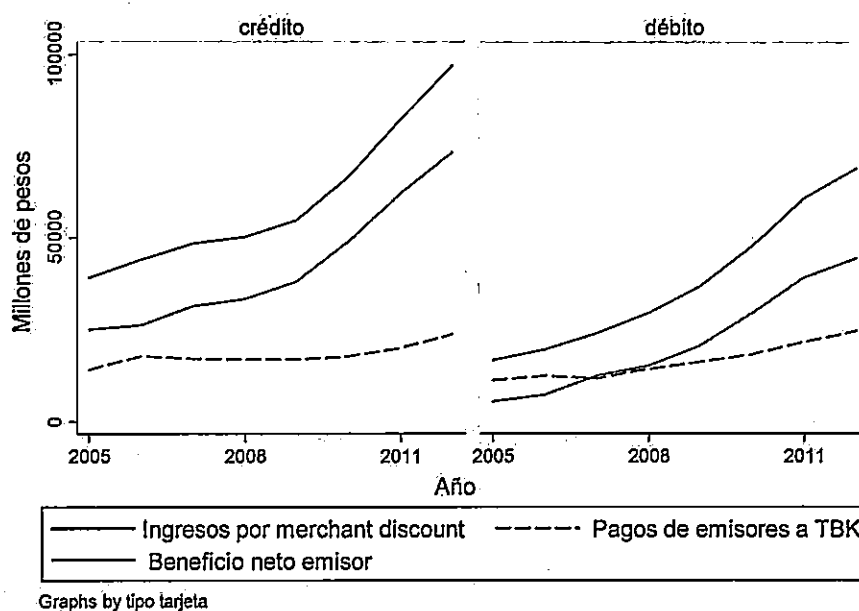
Fuente: Elaboración propia FNE, en base a CD's acompañados en Respuesta Transbank de 04.06.2013 a Ord. N° 0523 y Respuesta Transbank de 12.12.2013 a Ord. N° 1160.

129. Por su parte, la Figura N°6, que muestra la misma información pero desagregada en crédito y débito, da cuenta que, para el caso de las tarjetas de débito, los ingresos por MD han crecido un 312%; los costos de operación se han incrementado en sólo un 118%; y, el beneficio neto emisor lo ha hecho en un 711% alcanzando \$44 mil millones el 2012⁶³. Por su parte, las tarjetas de crédito han tenido un crecimiento de los ingresos por MD de 148%; 68% para los costos de operación; y, 193% para el beneficio neto emisor, los que en 2012 alcanzaron los \$73 mil millones⁶⁴.

⁶³ Las tasas promedio de crecimiento anual fueron 23%, 12% y 36% respectivamente.

⁶⁴ Las tasas promedio de crecimiento anual fueron 14%, 8% y 17% respectivamente.

Figura N°6: Ingresos por merchant discount, pagos a Transbank por costos de operación y beneficios obtenidos por los emisores desde la adquirencia (Millones \$ 2012)



Fuente: Elaboración propia FNE, en base a CD's acompañados en Respuesta de Transbank a Oficio FNE Ord. N° 0523, de fecha 04 de junio de 2013; y en Respuesta de Transbank a Oficio FNE Ord. N° 1160, de fecha 12 de diciembre de 2013⁶⁵.

130. Como se observa, tanto en crédito como en débito, el patrón es el mismo. Esto es, los pagos de los emisores a Transbank han aumentado muy levemente, a pesar del notorio y exponencial aumento de los montos de las transacciones. Esto resulta particularmente relevante, pues significa inequívocamente que el costo promedio por transacción ha tendido fuertemente a disminuir.

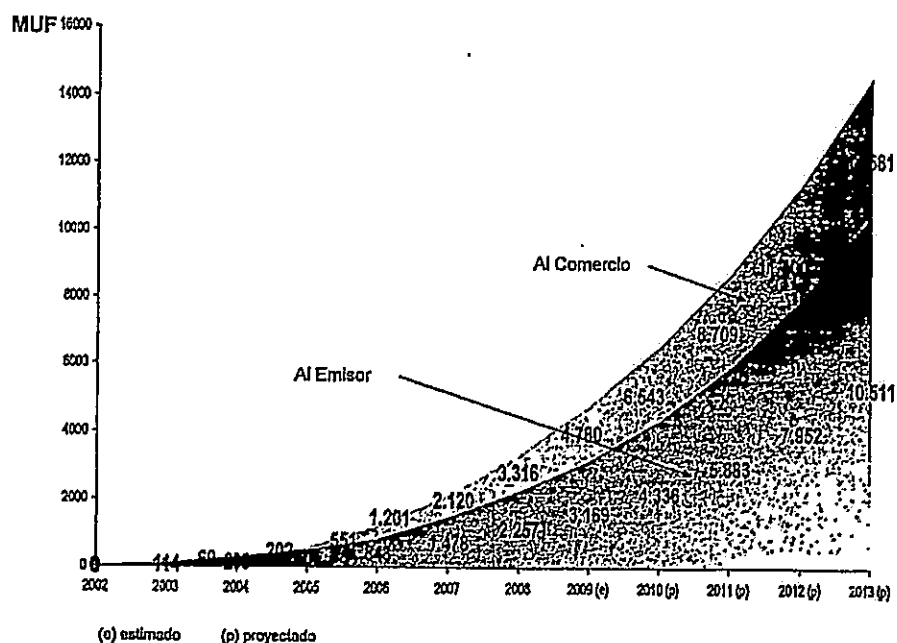
131. Todo lo dicho, lleva a la necesaria conclusión de que, en el mercado de medios de pago chileno, cualquier ganancia de eficiencia y ahorro de costos es traspasado mayoritariamente a los emisores en la forma de un aumento de sus beneficios, en vez de ser traspasado a los comercios por la vía de disminuir el merchant discount.

⁶⁵ Ver en Cuaderno de documentos confidenciales con acceso de Transbank, DVD XX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Formato Electrónico, documento n° 5 y documento n° 8, respectivamente.

132. En la Figura N°7, se observa la divergencia entre los beneficios percibidos por los emisores y los percibidos por los comercios:

Figura N°7: Traspaso de Baja en las Tarifas

Beneficios Traspasados al Comercio y al Emisor por Baja de Tasas y Tarifas a partir del 2002 hasta el 2013 



Fuente: [Referencia N° 1 en Anexo Confidencial]

133. Lo anterior, demuestra que es parte de la estrategia comercial de Transbank rebajar constantemente los cobros a los emisores, poniendo significativamente menos énfasis en reducir el merchant discount cobrado a los comercios.

134. Esta dinámica responde perfectamente a la lógica del actuar conjunto de los emisores, verticalmente integrados en Transbank, en que las tarifas cobradas al comercio resultan más altas que las que podrían fijar distintos adquirentes, aún integrados verticalmente con emisores, pero que compiten.

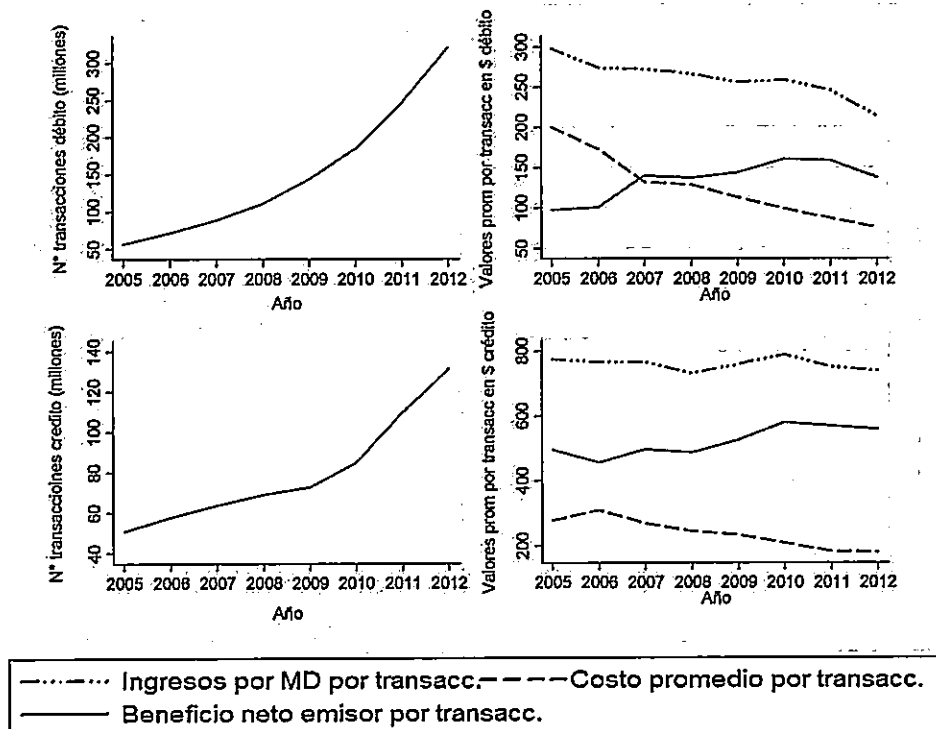
135. Con todo, esta conclusión puede complementarse con el análisis sobre la evolución del número de transacciones en relación a estas tres variables: (i) merchant discount promedio; (ii) tasa de intercambio implícita promedio; y, (iii)

costo promedio por transacción, el que permite evidenciar el efecto que tiene la TII en la estructura de este mercado⁶⁶.

136. Dicho análisis, da cuenta que el aumento del número de transacciones con tarjetas de crédito y débito ha permitido aprovechar ciertas economías de escala en la operación, lo que junto con los avances tecnológicos, han hecho posible que los costos de operación promedio por transacción -y, por lo tanto, el merchant discount promedio- hayan disminuido en el tiempo.

137. Sin embargo, según evidencia la Figura N°7 que se expone a continuación, a pesar de las bajas mencionadas, la tasa de intercambio implícita ha aumentado a lo largo del tiempo, quedando demostrado que la TII funciona como techo respecto de las disminuciones del merchant discount.

Figura N°7: Evolución del número de transacciones y variables unitarias (ingresos por *merchant discount* promedio, beneficio neto emisor promedio y costo promedio por transacción en pesos), tarjetas de débito y crédito, 2005-2012 (pesos 2012)



Fuente: Elaboración propia FNE, en base a CD's acompañados en Respuesta de Transbank a Oficio FNE Ord. N° 0523, de fecha 04 de junio de 2013; y en Respuesta de Transbank a Oficio FNE Ord. N° 1160, de fecha 12 de diciembre de 2013⁶⁷.

⁶⁶ Estas variables fueron construidas a partir de los ingresos por *merchant discount*, el beneficio neto emisor y los traspasos de los bancos a Transbank por concepto de costos de operación respectivamente, los que se dividieron cada uno de ellos por el número total de transacciones. Los resultados fueron obtenidos para tarjetas de débito y de crédito por separado.

138. Como puede apreciarse, estos gráficos demuestran lo explicado previamente. En efecto, para el caso de las tarjetas de débito el número de transacciones aumentó desde el año 2005 hasta el 2012 en un 473%. Por su parte, el incremento del número de transacciones y mejoras tecnológicas tuvo como efecto la reducción del costo promedio por transacción en un 62% en el mismo periodo. Sin embargo, la reducción del *merchant discount* promedio fue de solo un 28%, a pesar de que Transbank redujera consecutivamente dos veces el año 2012 el tope máximo de *merchant discount*⁶⁷. Esto se debe fundamentalmente a que los beneficios netos por transacción -o tasa de intercambio promedio- se incrementaron en un 42%, frenando consecuentemente la reducción del MD promedio.

139. Lo mismo sucede con las tarjetas de crédito, en que el número de transacciones se incrementó en un 159%, alcanzando 132 millones en 2012, cuyo efecto en el costo promedio por transacción fue una reducción del 35%, lo que repercutió en una disminución del MD promedio de sólo un 4%; mientras que el beneficio neto emisor promedio o tasa de intercambio promedio manifestó un incremento del 13% en el periodo 2005-2012.

140. Las cifras expuestas, son muestra del traspaso de poder de mercado desde el lado emisor hacia el lado adquirente de la plataforma a través de la TII, lo que resulta posible única y exclusivamente debido a la integración vertical existente entre el único adquirente del mercado y los bancos emisores. Estos últimos, al fijar conjuntamente la TII y el MD en el mercado, se aseguran altas y crecientes utilidades en el lado adquirente de la plataforma.

141. A lo anterior, debe sumarse que uno de los componentes del MD es el margen del 18% -según indican las cifras obtenidas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras- con que los emisores remuneran a Transbank.

⁶⁷ Ver en Cuaderno de documentos confidenciales con acceso de Transbank, DVD XX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Formato Electrónico, documento n° 5 y documento n° 8, respectivamente.

⁶⁸ En abril y octubre de dicho año. Una explicación consistente de por qué, solo después del año 2011 comenzaron a bajar el *merchant discount*, es que en dicha época la FNE dio inicio a la Investigación sobre este mercado que tuvo como resultado la Consulta.

Dicho margen perfectamente podría disputarse si hubiera mayor competencia en la adquirencia.

142. En efecto, *Evans y Schmalensee* explican que en Estados Unidos los comercios se cambian fácilmente cuando les ofrecen un mejor precio y, como consecuencia de ello, la amenaza de tales cambios ha contribuido a la reducción de los precios pagados por éstos⁶⁹. Por lo mismo, las reducciones observadas en el margen adquirente se atribuyen, en buena medida, a la introducción de mayor competencia en la adquirencia⁷⁰.

143. Así las cosas, no solo la fijación de la TII le permite a los bancos –al estar verticalmente integrados con Transbank- obtener rentas supracompetitivas, según se analizó previamente. Además, la ausencia de competencia en el lado adquirente implica que ese 18% de margen que obtiene Transbank no pueda ser disputado, lo que resulta claramente ineficiente.

144. Ahora bien, frente a la evidencia que demuestra que este mercado actualmente presenta espacio para la competencia, traspasándose –por lo demás- gran parte de las eficiencias a emisores en vez que al comercio, de nada sirve comparar si a nivel internacional las cifras de MD y TII son mayores o menores que las chilenas.

145. Sin embargo, aun cuando dicha comparación se hiciera, se observa que las cifras chilenas no están bajo el promedio mundial, como insinúa Transbank en su aportación de antecedentes. Por el contrario, la conclusión es otra si se observa el nivel de las comisiones de países que poseen sistemas eficientes y/o que han sido intervenidos efectivamente por autoridades de libre competencia.

146. Basta observar la información que la misma Transbank ha aportado en estos autos para darse cuenta que -de la muestra tomada- Chile exhibe tarifas

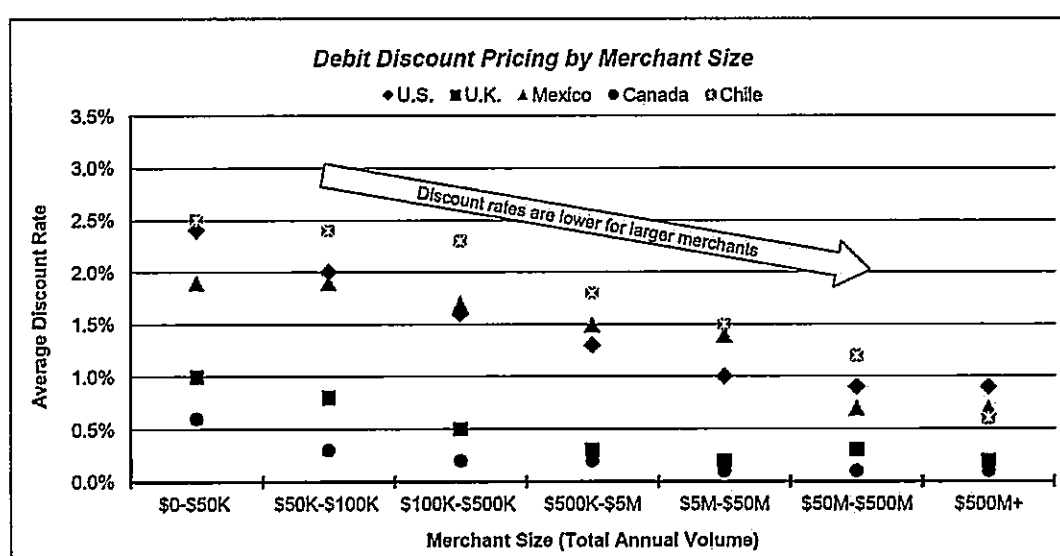
⁶⁹ Evans, David; Schmalensee, Richard. *Paying with Plastic*. 2nd edition. 2005. Página 261.

⁷⁰ Informe Frankel. Página 15: "Como se observa en la Figura 3, en promedio, estos efectos en Estados Unidos han llevado a reducciones sostenidas y significativas en los márgenes de los adquirentes – el componente del merchant discount sobre el que pueden competir los adquirentes".

relativamente altas en tarjetas de débito, y solo está en la media respecto de tarjetas de crédito.

147. La Figura N°8 siguiente, muestra que al año 2012 las tarifas de Transbank al comercio relativas al uso de tarjetas de débito, están por sobre la media de los países que la misma consultora contratada por ellos seleccionó⁷¹.

Figura N°8: Comparación tarifas MD. Chile / países seleccionados en tarjetas de débito – año 2012



Fuente: Estudio de marzo de 2012 elaborado por First Annapolis Consulting contenido en CD acompañado por Transbank en respuesta a Oficio Ord. N° 0734 en el contexto del expediente de investigación FNE N° 1936-11, con fecha 01 de agosto de 2013⁷².

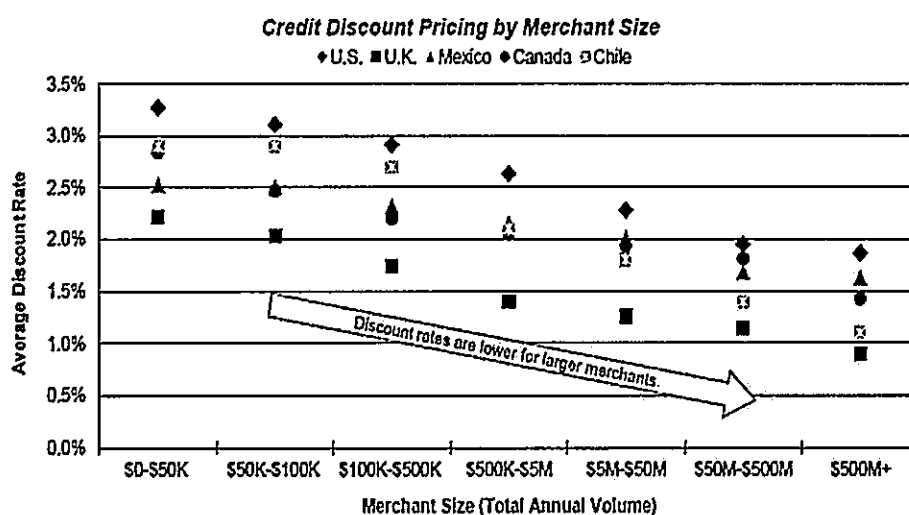
148. La Figura N°9, por su parte, muestra que, al año 2012 las tarifas de Transbank al comercio relativas al uso de tarjetas de crédito, son altas respecto de comercios en que se realiza un número de transacción bajo o medio, disminuyendo al promedio comparado tan solo respecto de comercios con un alto nivel de montos transados (esto se relaciona con que más del 80% de pequeños y

⁷¹ Lo antes dicho, sin perjuicio de que las cifras entre países no son comparables en términos absolutos. En efecto, de acuerdo a Transbank, el merchant discount en Chile absorbe un conjunto de cobros que en otras jurisdicciones se cobran por separado y que sí estarían incluidos en los datos analizados, lo que según Transbank mejoraría la comparabilidad de la muestra. No contamos con antecedentes que den cuenta de qué cobros fueron incluidos, ni si efectivamente con dicho ajuste se mejora la comparabilidad.

⁷² Ver en Cuaderno de documentos confidenciales con acceso de Transbank, DVD XX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Formato Electrónico, documento n° 7.

medianos comercios paguen MD mucho más altos que el promedio, según se explica infra).

Figura N°9: Comparación tarifas MD. Chile / países seleccionados en tarjetas de crédito – año 2012



Fuente: Estudio de marzo de 2012 elaborado por First Annapolis Consulting contenido en CD acompañado por Transbank en respuesta a Oficio Ord. N° 0734 en el contexto del expediente de investigación FNE N° 1936-11, con fecha 01 de agosto de 2013⁷³.

149. Como se puede ver, a diferencia del caso chileno, en mercados en que existe más de un adquirente el MD tiende a la baja, lo que se explica por dos razones. Según ya se explicó, el solo hecho que exista competencia en la adquirencia genera los incentivos para disputar el 18% que mantiene en la actualidad Transbank como margen asegurado.

150. En segundo lugar, porque la TII les permite a los bancos traspasar su poder de mercado al lado adquirente del mercado, a través del cobro del MD, la cual representa cerca del 75% de la tarifa total cobrada a los comercio por transacciones de tarjetas de crédito y del 64% para el caso de las tarjetas de débito.

151. Por lo mismo, y tal como indica la información que se extrae de los antecedentes que la misma Transbank ha aportado a este ERN, no resulta cierto que las comisiones que ésta cobra al comercio sean más bajas que el promedio mundial.

⁷³ Idem.

B) Las rentas obtenidas por servicios de adquirencia no se disipan lo suficiente en el lado emisor como para que siga justificándose la autorización otorgada el año 1991

152. En los denominados "mercado de dos lados" -como el de pagos electrónicos, en que cada lado (emisión y adquirencia) interactúa con el otro mediante una plataforma operada por los llamados operadores/procesadores de la red-, mientras mayor sea el número de miembros en cada lado de la plataforma, mayor será el beneficio que obtengan sus demandantes.

153. Ahora bien, los demandantes de cada lado podrían tener distintas preferencias que hagan que sus elasticidades de demanda sean diferentes. Es decir, que un lado de la plataforma sea más reactivo que el otro frente a cambios en precios. Así ocurre, por ejemplo, en los sistemas de medios de pago electrónicos, en que los tarjetahabientes tienen una demanda relativamente más elástica que los comercios.

154. Por lo mismo, el MD pagado por los comercios tenderá a ser mayor que los costos marginales en lo que deben incurrir los adquirentes para proveer el servicio. A la vez, el precio pagado por los tarjetahabientes a los emisores tenderá a ser menor que el costo marginal que para éstos resulta emitir una tarjeta, administrarla, asumir el costo del crédito cuando corresponde, etc.

155. Esta maximización de las externalidades de red, supone que las rentas generadas en el lado adquirente sean disipadas en el lado emisor, haciendo que el precio pagado por los tarjetahabientes se reduzca de manera tal que se generen incentivos para que éstos ingresen a la red. Así, comenzará un proceso recursivo en que el mayor número de tarjetahabientes, a la vez, motivará que un mayor número de comercios se adhieran a la red, dada la expectativa de que más consumidores harán uso de las tarjetas de crédito o débito para efectuar sus pagos.

156. Bajo esta lógica, la H. CPC consideró al otorgar la autorización de actuación conjunta a través de Transbank el año 1991, que al existir un solo

adquirente *"deberían bajar los costos de administración, con lo cual los emisores podrán captar más clientes de las tarjetas de su propia emisión ofreciendo condiciones más beneficiosas para los usuarios"*⁷⁴.

157. Lo que subyacía detrás de este supuesto era que la coordinación de los bancos emisores para actuar conjuntamente en el lado adquirente a través de la integración vertical con Transbank, les permitiría internalizar las externalidades de red por cuanto cada uno de ellos recibiría gran parte del MD generado por el uso de sus respectivas tarjetas (lo que llamamos TII), lo que les permitiría traspasar esas rentas a los tarjetahabientes a través de menores comisiones, menores tasas de interés, y/o la entrega de mejores programas de beneficios.

158. Pues bien, tal como se dijo, ello suponía la existencia de una intensa competencia en la emisión de tarjetas, lo que en la práctica no ocurrió con la intensidad que se vaticinó, cuestión que tanto Transbank como sus dueños han desconocido en sus defensas⁷⁵.

159. En lo que sigue, se dará cuenta, de acuerdo a los antecedentes obtenidos por esta Fiscalía en su investigación, que: (a) las rentas obtenidas desde el lado adquirente se disipan, a lo más, entre un 20% y 30% en el lado emisor, cifra por debajo de lo esperado de un mercado bilateral eficiente; (b) esta insuficiente disipación, en buena medida, se explica en que en el lado emisor la competencia es –a lo más- moderada, pero en ningún caso intensa; (c) en todo caso, aun cuando hubiese más competencia en la emisión, es innecesario que este lado se siga subsidiando con la adquirencia, dada la madurez actual de la industria de medios de pago chilena.

⁷⁴ Dictamen N° 757/262 de la H. Comisión Preventiva Central, de fecha 18 de abril de 1991. Considerando Quinto.

⁷⁵ Por ejemplo, *"Transbank, en su calidad de adquirente, tiene interés en que los emisores aumenten la demanda por acceso y uso de tarjetas, lo que, dadas las externalidades de red cruzadas, valoriza los servicios de adquirencia que presta al comercio"*. Ver en aporte de antecedentes de Transbank en Causa Rol ERN N° 20-14, de fecha 03 de junio de 2014, foja 402. Así también lo ha entendido el Banco Santander, quien señaló: *"La asociación autorizada de los bancos en la adquirencia permite reducir los incentivos a hacer free-riding e internalizar de mejor manera las externalidades cruzadas entre comercios y tarjetahabientes."* Ver en aporte de antecedentes de Santander en Causa Rol NC N° 418-13, foja 986.

- a. **Las rentas obtenidas desde el lado adquirente se disipan, a lo más, entre un 20% y 30% en el lado emisor, muy por debajo de lo esperado de un mercado bilateral eficiente**

160. Los antecedentes aportados por Transbank en la investigación desarrollada por esta Fiscalía, permiten concluir que las rentas que se generan en el lado de la adquirencia se disipan, a lo más, entre un 20% y 30% en el lado de la emisión, porcentaje que en ningún caso podría justificar la existencia de un monopolio en uno de los lados del mercado de medios de pago electrónicos.

161. El Informe Willington-Paraje arriba a dicha conclusión, comparando la evolución de las rentas que se generan por el negocio adquirente con la evolución de aquéllas generadas por la emisión.

162. Para esto, los informantes analizaron las variables relevantes en el tiempo, logrando aislar los efectos que son importantes en el mercado, evitando los efectos adversos que pueden significar la exclusión de variables relevantes, a diferencia del informe de la consultora *Insight Partner*, acompañado por Transbank. Además, capturan la naturaleza dinámica de un mercado que ha experimentado un crecimiento explosivo⁷⁶.

⁷⁶ Respecto de la metodología utilizada, valga señalar que los economistas Willington y Paraje: (i) realizaron la estimación de las rentas de la emisión en base a información solicitada por la FNE a los bancos, pudiendo contar con una muestra que incluye a los 7 principales accionistas de Transbank, además de los bancos Itaú, Bice y Security. Por lo tanto, se contó con una muestra de 10 bancos que representaron el 94% de la industria en 2012, según montos transados. Por su parte, los 7 bancos dueños de Transbank representaron el 87% del total de la industria; (ii) Incluyeron comisiones e intereses en los ingresos de la emisión, mientras que los costos que se tuvieron en cuenta fueron: programas de lealtad, costos de fondo y otros costos asociados a tarjetas; (iii) las rentas de la adquirencia fueron obtenidas en base a la información provista por Transbank, respecto de las transferencias de ésta última a los bancos por concepto de merchant discount y las transferencias de los bancos a Transbank por concepto de costos de operación. La diferencia entre ambas entrega la renta adquirente recibida por los bancos; (iv) el análisis abarca el periodo 2009-2012; (v) el análisis se realiza conjuntamente para tarjetas de crédito y débito. Con esta metodología, Willington y Paraje pudieron solucionar varias problemáticas que surgen a partir de los datos, logrando específicamente: (i) evitar la asignación de ingresos y costos que son comunes a más de un producto, ya sea entre "medio de pago" y "negocio financiero", o entre tarjetas de crédito y débito; (ii) generar un análisis completo, al abarcar tanto a tarjetas de crédito y débito en su conjunto, dado que en el sistema actual existe un solo adquirente que afilia comercios para ambos tipos de tarjeta y para todas las marcas existentes; (iii) eliminar en mayor medida los sesgos que implica no contar con información de ciertos costos que son comunes a las tarjetas y otras líneas de negocio de los bancos y que de acuerdo a lo informado por estos últimos, no cuentan con sistemas contables que permitan asignar a cada producto su contribución en tales costos. Estos costos no debieran tener mayor influencia en las rentas emisoras, además que es

163. Dicho esto, valga mencionar que las conclusiones del estudio recién mencionado, referida a las rentas que los bancos emisores –tanto dueños como no dueños de Transbank- obtuvieron rentas gracias a los servicios de adquirencia prestados por Transbank, según la Figura sobre evolución rentas de la adquirencia (o beneficio neto emisor): merchant discount recibido por bancos emisores menos pagos realizados a Transbank (en miles de \$ 2011), que puede consultarse en dicho Informe⁷⁷

164. En ellos se puede observar que las rentas de la adquirencia para los 10 bancos analizados se incrementaron en \$49,5 mil millones entre 2009 y 2012, mientras que las rentas de la emisión disminuyeron en \$14,9 mil millones, lo que da una tasa de disipación de 30%.

165. Ahora bien, si se toma en consideración sólo a los bancos controladores de Transbank, sus rentas por el lado adquirente aumentaron en \$45 mil millones en el mismo periodo, mientras que las rentas emisoras decrecieron en \$9 mil millones, lo que tiene como resultado una tasa de disipación de sólo el 20%.

166. En otras palabras, la estructura actual de Transbank resulta en altas rentas para los emisores, de las que sólo un 20% es traspasado a los tarjetahabientes. En un intento por defender su postura, Transbank presentó un informe en el ERN 20-14, donde llega a conclusiones diferentes de las del informe de Willington y Paraje. El estudio de la consultora Insight Partner concluye que la TII no daría lugar a rentas sobre normales, por cuanto *“la porción de la comisión al comercio que llega a los emisores en la forma de intercambio implícito”* no sería suficiente para cubrir los costos de operación y promoción del medio de pago⁷⁸. Sin embargo, este estudio incurre en diversos errores, como se verá a continuación.

esperable que no varíen en mayor medida año a año, por lo que al realizar un análisis dinámico de la evolución de las rentas permite eliminar cualquier sesgo de exclusión de costos.

⁷⁷ Informe Willington/Paraje, Página 76 y 86.

⁷⁸ Respuesta de Insight Partner Group a Oficio Res. N° 0731 en el contexto del expediente de investigación FNE Rol N° 1936-11, de fecha 06 de agosto de 2013. Ver en Cuaderno de documentos confidenciales de la FNE, DVD II: Antecedentes confidenciales aportados por terceros – Soporte Digital, documento n° 256, foja 8577.

167. En primer lugar, consideran sólo información relativa a las tarjetas de crédito, dejando fuera el débito, aspecto no menor considerando el significativo aumento e importancia de este medio de pago⁷⁹.

168. En segundo lugar, realizan una distinción ficticia entre “negocio del medio de pago” y “negocio financiero”, siendo que entre ambos existe un vínculo prácticamente indisoluble. Esta distinción les permite asignar a uno u otro producto ingresos y costos de forma arbitraria. Así, mientras incluyen ingresos por comisiones, costos administrativos y costos de fondo de las colocaciones sin interés y de los programas de beneficios; por otra parte, excluyen ingresos y costos asociados al crédito con interés asociados a las tarjetas de crédito. Esto significa que en el análisis de Insight Partner, el producto “medio de pago” aparece generando pérdidas significativas, toda vez que los costos asignados por la consultora son más altos que los ingresos. Sin embargo, dichas pérdidas son una ilusión que se produce de la separación artificial entre el medio de pago y el negocio financiero.

169. Incluso Insight Partner en la presentación final de su informe, menciona que “la tarjeta de crédito es un producto dual”⁸⁰ de manera que inherentemente, el negocio financiero está ligado al negocio de medio de pago, y uno no puede sobrevivir sin el otro. Finalmente, note H. Tribunal que el mismo nombre del producto, tarjeta de crédito, da cuenta de la naturaleza intrínseca del mismo y que por tanto, se trata de un solo producto, es decir, el medio de pago es la tarjeta de crédito. Tomando esta definición del producto tarjeta de crédito, en el que son indisolubles el medio de pago del negocio financiero, se observa que efectivamente el negocio de las tarjetas no es uno fuertemente deficitario.

170. El tercer error en el que incurren los consultores es realizar un análisis estático, para un solo año (2012), de “los ingresos y costos directos del medio de pago”, lo que puede conducir a conclusiones erróneas por los sesgos de

⁷⁹ Lo anterior además considerando que el estudio de Insight Partner utilizó la información de sólo 4 bancos, que según ellos corresponde al 69% del volumen de compras de la industria. Op.Cit., foja 8559.

⁸⁰ Op. Cit., foja 8575.

estimación de ingresos y costos que implica el incluir o excluir aquellos que son comunes a más de un negocio⁸¹ ⁸². Como se mencionó anteriormente, la metodología del Informe Wellington-Paraje subsana dichos sesgos, y provee una estimación más precisa de la verdadera disipación de rentas que se produce en este mercado.

171. En definitiva, la actuación conjunta de los bancos en Transbank les ha posibilitado fijar una TII que les permite transferir poder de mercado desde el lado emisor al lado adquirente, logrando aumentar los beneficios que obtienen los bancos. Dichos beneficios no son disipados en el lado emisor, como postulan Transbank y los bancos.

- b. La insuficiente disipación se explica, en buena medida, en que en el lado emisor la competencia es -a lo más- moderada, pero en ningún caso intensa**

172. Existen elementos estructurales y evidencia empírica que dan cuenta que la competencia en la emisión no es tan fuerte como dicen los bancos, y claramente no es lo suficientemente fuerte como para que se produzca la disipación de rentas que se supuso al otorgarse la autorización de 1991. Se identifican 3 grandes factores que explican esto: (i) concentración; (ii) costos de cambio; y, (iii) barreras a la entrada.

173. En primer lugar, la emisión de tarjetas de crédito y débito se encuentra relativamente **concentrada**, lo que da cuenta que en este mercado puede ejercerse poder de mercado. En efecto, en el caso de las tarjetas de crédito, entre Banco Santander, Banco de Chile, BCI y Banco Itaú cerca del 81,5% de los montos transados y, es más, solo los dos primeros suman el 65,4% del mercado. En cuanto a las tarjetas de débito, entre Banco Estado, Banco Santander, Banco

⁸¹ No sólo comunes al negocio del medio de pago y el crédito asociado, sino que comunes a la totalidad del mix de productos incorporados dentro de un pack. Tales son los casos de los costos de marketing, sucursales, call-center, Gerencia Medios de Pago, y gastos centrales, así como los "costos directos" que según Insight Partner corresponden al "negocio financiero" para el caso particular de la tarjeta de crédito.

⁸² La misma consultora reconoce que no aplicó un análisis de consistencia. Ver en Cuaderno de documentos confidenciales de la FNE, DVD II: Antecedentes confidenciales aportados por terceros – Soporte Digital, documento n° 256, foja 8560.

de Chile y BCI concentran el 80,5% de los montos transados⁸³ y si se observa la participación de los dos primeros, esta representa el 49% del mercado^{84 85}.

174. Si se analiza la participación de mercado en relación con el número de tarjetas emitidas vigentes, la situación es similar. Los cuatro bancos con mayor participación cuentan con el 80,8% del total de tarjetas de crédito emitidas (con el 52% de las tarjetas en manos del Banco Santander y Banco de Chile), mientras que en los cuatro bancos con mayor participación en tarjetas de débito representan el 89,1% de las tarjetas emitidas (con el 63,2% en manos del Banco Estado y Banco Santander)⁸⁶.

175. *Rochet y Tirole* dan cuenta que es ampliamente aceptado el hecho que, por lo general, los actores en el mercado de la emisión tienen poder de mercado: “[A]sumimos que los adquirentes son competitivos mientras que los bancos emisores tienen poder de mercado. El lado adquirente... es visto ampliamente como altamente competitivo... En contraste, se considera que el lado de la emisión exhibe poder de mercado”⁸⁷. De esta manera, las conclusiones típicas de los modelos de dos lados asumen competencia en la adquirencia y poder de mercado en la emisión.

176. En segundo lugar, la existencia de costos de cambio disminuyen la presión competitiva entre emisores. Andrés Gómez-Lobo y Aldo González señalan al respecto: “Los costos de cambio también actúan como barreras a la entrada, ya

⁸³ No incluye giros en cajeros automáticos.

⁸⁴ Datos a marzo de 2014, obtenidos de sitio web de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

⁸⁵ Es importante mencionar que la concentración en los montos transados ha aumentado desde el 2012. Dicho año, en el caso de las tarjetas de crédito, los cuatro bancos con mayor participación concentraron el 78% y los dos primeros, el 61%. Para las tarjetas de débito la participación de los cuatro mayores bancos fue de 82,3%, mayor a la actual, sin embargo, los dos bancos con mayor participación concentraban el 47% de los montos, aumentando en dos puntos porcentuales su participación en 2014. Para mayores detalles de la participación de mercado de cada uno de los emisores en los montos transados durante 2012, ver Tabla N° 2 y Tabla N° 3 en Consulta de la Fiscalía Nacional Económica en causa Rol NC 418-13 de fecha 27 de diciembre de 2013, a fojas 39.

⁸⁶ Datos a marzo de 2014, obtenidos de sitio web de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

⁸⁷ Traducción libre de Rochet, Jean-Charles; Tirole, Jean. *Cooperation Among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations*. 2002, p. 6-7: “[W]e assume that acquirers are competitive while issuers have market power. The acquiring side [...] is widely viewed as highly competitive[...] In contrast, the issuing side is generally regarded as exhibiting market power.” Ver en: [<http://www.wcas.northwestern.edu/csio/Conferences/CSIO-IDEI-2000/tirole.pdf>]

*que los bancos que deseen ingresar deben internalizar el costo de cambio que experimenta el cliente para inducirlos a cambiarse a su institución*⁸⁸.

177. Agregan, que se deben tomar en cuenta los aspectos dinámicos de los mercados donde existen estos costos de cambio, por cuanto una competencia intensa ex-ante es reemplazada por una menor competencia ex-post generada por la existencia de este tipo de costos⁸⁹.

178. En el mismo sentido, el informe denominado "Inclusión Financiera y Medios de Pago Electrónicos", elaborado por el Ministerio de Economía, afirma que, *"Por tratarse de un mercado de dos lados, la existencia de competencia entre los emisores podría hacer posible que los ingresos obtenidos en la adquirencia se traduzcan en beneficios para los tarjetahabientes o para el mismo comercio, sin necesariamente generar rentas excesivas dentro de la plataforma. Sin embargo, dado que el mercado de emisores no es perfectamente competitivo (ya que existen programas de fidelización de clientes y costos de cambio, que entregan cierto poder de mercado a algunos emisores, además de que las tarjetas son uno de muchos productos y servicios ofrecidos por los bancos), puede no estar produciéndose el traspaso de todos los beneficios recién descritos"*⁹⁰ (énfasis agregado).

179. Por último, en el mercado de la emisión se observan diferentes barreras a la entrada. Al respecto, el Informe Willington-Paraje señalan que *"Otros factores que típicamente limitan la competencia en una industria son la existencia de costos de cambios para los consumidores y la existencia de barreras a la entrada de nuevos competidores. Ambos factores son relevantes en el caso de la industria*

⁸⁸ González, A.; Gómez-Lobo, A. Informe *Competencia en servicios bancarios a personas*. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2010, p. 138. Disponible en [http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/estu_0004_2010.pdf]

⁸⁹ Ibid. Los autores señalan *"Existen aspectos dinámicos a tener en cuenta en los mercados que presentan costos de cambio. Los clientes cautivos, de quienes se pueden extraer rentas en el futuro, generarán fuertes incentivos a las empresas a capturarlos en el presente. Una forma de captar clientes es ofrecer condiciones ventajosas como menores comisiones, respecto a quienes ya están afiliados. De este modo, parte de la renta futura se disipa en forma de beneficios otorgados a los nuevos clientes. Dicho de otra forma, la menor competencia ex-post derivada de los costos de cambio, se reemplaza por una competencia ex-ante más fuerte."*

⁹⁰ Ministerio de Economía y otros. *Inclusión Financiera y Medios de Pago Electrónicos*. 2013. Ver en: [<http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/Informe-Inclusi%C3%B3n-Financiera-y-Medios-de-Pago-Electr%C3%B3nicos.pdf>].Página 27.

bancaria (...).⁹¹ Se observan tres tipos de barreras: (a) legales; (b) tecnológicas; y (c) estratégicas.

180. Las *barreras legales* tienen relación con los requisitos para que un emisor sea autorizado a emitir tarjetas de uso universal. Al respecto, el Banco Central impone restricciones específicas, por ejemplo de requerimientos de capital, según el segmento del emisor de acuerdo a los volúmenes de transacciones con comercios no relacionados, las que a su vez difieren para tarjetas de crédito y débito⁹².

181. Las *barreras tecnológicas*, dicen relación con las importantes inversiones en software (bancarios y en redes de comunicación), *back-office*, capacitación de personal especializado, redes de sucursales, etc., todas las que representan importantes costos hundidos necesarios para que un emisor se inicie en el negocio⁹³.

182. Finalmente, como *barrera estratégica*, se observa el riesgo de que los bancos propietarios de sociedades de apoyo al giro bancario monopólicas (como Transbank, Nexus, Redbanc u otras) puedan restringir el acceso a nuevos entrantes.

183. En resumen, la industria bancaria se caracteriza por factores que inhiben la competencia en la emisión, lo que implica desestimar uno de los supuestos principales que tuvo en cuenta la H. CPC al momento de autorizar la actuación conjunta de bancos en Transbank, esto es, que en el lado emisor se competiría intensamente.

- c. En todo caso, aun cuando hubiese más competencia en la emisión, es innecesario que este lado se siga subsidiando con la adquirencia, dada la madurez actual de la industria de medios de pago chilena**

⁹¹ Informe Wellington-Paraje. Página 49.

⁹² Para mayores detalles, ver Capítulos III.J.1, III.J.2 y III.J.3 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central.

⁹³ Gual (1999), Vives (2001) y Gómez-Lobo y González (2010).

184. El objeto de la tasa de intercambio, según explica parte de la literatura económica, es balancear la plataforma de medios de pago, al explotar las externalidades de red para hacer que su lado más inelástico subsidie al que lo es menos, aumentando así el número de participantes y uso de la plataforma.

185. Sin embargo, lo anterior sólo explica lo que sucedería en un mercado emergente, de pocos participantes, en que se requiere incrementar significativamente el número de tarjetahabientes. En efecto, solo en un escenario como ese las externalidades de red son lo suficientemente altas como para requerir un traspaso de un peso desde el lado adquirente hacia el emisor de la plataforma, y así lograr el incremento esperado.

186. Por su parte, mientras el mercado crece y se va haciendo más maduro, las externalidades se van agotando, por lo que las tasas de intercambio en vez de atraer nuevos tarjetahabientes, termina dirigiéndose a fines que no son eficientes, como por ejemplo el financiamiento de programas de beneficio para tarjetas "premium" (para personas que ya estaban bancarizadas) o queda en manos del adquirente –es decir, de los bancos dueños de Transbank-, sin disiparse hacia el lado emisor.

187. Por lo mismo, las plataformas maduras que ya cuentan con una escala mínima eficiente, no debieran tener la necesidad de subsidios cruzados desde un lado de la plataforma a la otra. *Frankel y Shampine*, han señalado al respecto, que *"Por su naturaleza, las externalidades de red debieran ser menos importantes (y por lo tanto una justificación menos persuasiva) a medida que la red se hace más madura [...] En particular, esta teoría tiene la dificultad de explicar el aumento en las tasas de intercambio una vez que se ha logrado aceptación generalizada, una escala eficiente de operación y sustancial poder de mercado"*^{94 95}.

⁹⁴ Frankel, Alan; Shampine, Allan. *The Economic Effects of Interchange Fees*, en 73 *Antitrust Law Journal* N° 3, 2006. Página 655 y 656. Traducción libre de *"By its nature, a network externality is likely to become less important (and a less persuasive justification) as a network matures....In particular, this theory has difficulty explaining increases in fees well after the networks have achieved widespread acceptance, an efficient scale of operations, and substantial market power."*

⁹⁵ Véase también e.g., Rochet supra note 58, en la página 98 (*"Payment card networks are also characterized by a more classical network externality...This externality becomes less and less important as the network matures, when virtually all potential users have joined."*). Véase también

188. En buenas cuentas, no existe un sustento teórico para explicar por qué las tasas de intercambio debieran seguir existiendo una vez que el mercado está maduro y desarrollado, como es el caso de Chile. Más aún, en estos casos, las tasas de intercambio pasan a ser un mecanismo para que los bancos, según se dijo, extraigan mayores rentas e incentiven el uso de medios de pago menos eficientes, lo que resulta en precios más caros para todos los consumidores, perjudicando principalmente a quienes pagan con efectivo.

189. Reflejo de lo recién señalado es que, en países con sistemas desarrollados, al reducir la tasa de intercambio por medio de regulación, los bancos no han traspasado el efecto de los menores ingresos a los tarjetahabientes, lo que refuerza la tesis de no disipación completa de rentas y da cuenta que los bancos no necesitan del traspaso desde el lado adquirente para mantener el negocio de la emisión de tarjetas.

190. El caso de Estados Unidos muestra que cuando las tasas de intercambio para tarjetas de débito disminuyeron fruto de regulación, los bancos emisores no recuperaron gran parte de las pérdidas de ingresos mediante incrementos de comisiones y reducción de gastos en programas de beneficios. Entre las razones que explican dicho resultado se encuentran los significativos costos de cambio y los bajos montos que significan los programas de beneficios para las tarjetas de débito⁹⁶. Por ejemplo, en un estudio reciente *Kay, Manuszak & Vojtech* estimaron que los bancos lograron recuperar sólo el 30% de la pérdida por menores ingresos⁹⁷.

191. Otro caso es el de Australia. Tanto las estimaciones de consultores de Visa como de MasterCard indican que los emisores recuperaron sólo parte de las

Katz, supra note 19, at 14 (discute cómo estas externalidades se hacen cada vez menos importantes a medida que la red se hace más madura.)

⁹⁶ Frankel, Alan. *Comments on Kay, Manuszak and Vojtech*. Presentación realizada en seminario THE ECONOMICS OF PAYMENTS versión VII, 4 de abril de 2014. Ver en: http://www.bostonfed.org/payments2014/presentations/Alan_Frankel_Bank_Profitability_and_Debit_Card_Interchange_Regulation.pdf.

⁹⁷ Kay, Manuszak, & Vojtech. *Bank Profitability and Debit Card Interchange Regulation: Bank Responses to the Durbin Amendment*. 2014. Página 18. Ver en: [\[https://www.bostonfed.org/payments2014/papers/Cindy_M_Vojtech.pdf\]](https://www.bostonfed.org/payments2014/papers/Cindy_M_Vojtech.pdf)

pérdidas de ingresos por las reducción de tasas de intercambio⁹⁸. Asimismo, un estudio de *Alan Shampine*, en un análisis más reciente y comprehensivo que los anteriores, estima una tasa de recuperación bastante menor a la encontrada por los consultores de Visa y Mastercard, hallando que la reducción de 45 puntos base de la tasa de intercambio se tradujo en una compensación mediante una disminución de sólo 7 puntos base debido a cambios en las comisiones y programas de beneficio a tarjetahabientes, lo que implica una tasa de traspaso (de tasa de intercambio hacia tarjetahabientes) de sólo 16%.

192. Es más, incluso en algunos países con redes transaccionales maduras, la tasa de intercambio respecto de tarjetas de débito es igual a cero. Así ocurre, de hecho, en Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Noruega⁹⁹.

193. Lo señalado anteriormente, evidencia que las TI, en mercados maduros como el chileno, no son un elemento esencial para la supervivencia del negocio emisor. Es más, si fuera esencial el aprovechamiento de las externalidades de red, la totalidad de las TI serían traspasadas a los tarjetahabientes y, por ende, reducciones en la TI debiesen reflejarse en reducciones iguales en los programas de beneficios, cosa que no ocurre. Por lo mismo, hoy en día es incuestionable que las TI son, por sobre todo, una fuente de ingresos para los bancos emisores.

C) Los mayores perjudicados son, en primer término, los pequeños comercios que pagan altos MD y, en segundo lugar, los consumidores finales -independiente de que paguen con tarjeta o efectivo-, a quienes los comercios traspasan buena parte del MD cobrado por Transbank.

194. Los efectos de la estructura monopólica y verticalmente integrada perjudican principalmente a los pequeños y medianos comercios y a los

⁹⁸ Ver Chang, Howard; Evans, David; Garcia-Swartz, Daniel. *The Effect of Regulatory Intervention in Two-Sided Markets: An Assessment of Interchange-Fee Capping in Australia*. 4 Review of Network Economics. 2005. Página 339. Los autores calcularon entre 30% y 40% fue lo que recuperaron los emisores de la pérdida total de ingresos con las medidas tomadas.

⁹⁹ Hayashi, Fumiko. *Public Authority Involvement in Payment Card Markets: Various Countries*. 2013., p.9. Ver en: [\[https://www.kansascityfed.org/publicat/psr/dataset/pub-auth_payments_var_countries_august2013.pdf\]](https://www.kansascityfed.org/publicat/psr/dataset/pub-auth_payments_var_countries_august2013.pdf)

consumidores finales. Esto se explica, en primer lugar, en que (a) la gran mayoría de los comercios paga MD significativamente más altos que el MD promedio. Es decir, mientras unos pocos grandes comercios se benefician de MD relativamente bajos, que contribuyen a bajar el MD promedio observado, más del 80% de los comercios paga comisiones bastante superiores al MD promedio. En segundo lugar, (b) estos altos MD son traspasados, en buena parte, a los consumidores finales –sea que paguen con tarjeta o efectivo-, ya que se trata de un costo que el comercio sí considera al fijar el precio de los bienes o servicios.

a. Alrededor de un 80% de los comercios paga MD bastante más altos que el promedio

195. Transbank posee una estructura de tarificación que clasifica al comercio dentro de determinadas categorías, y para cada una de ellas se establecen descuentos por volumen y valor del ticket promedio. Lo anterior ha llevado a que sean los comercios de menor tamaño quienes pagan altas tasas de MD.

196. Así, los supuestos bajos promedios de MD a los que alude Transbank y en realidad esconden enormes desigualdades en los cobros. De esta forma, los MD cobrados a los grandes comercios tales como cadenas de retail terminan ejerciendo una presión a la baja del valor promedio del MD. Esto significa que el valor promedio no refleja la realidad de los comercios, los que dada la estructura de comisiones, no pueden acceder a cobros de menor valor.

197. En efecto, el 51% de los montos transados y el 48% de las transacciones (tanto para tarjetas de débito como de crédito) se concentran sólo en 10 de las 346 comunas del país, resultando ser éstas precisamente las de mayores recursos y donde se concentran los comercios de mayor tamaño¹⁰⁰. Por lo tanto, los locales que pagan mayores comisiones se encuentran ubicados en comunas de menores

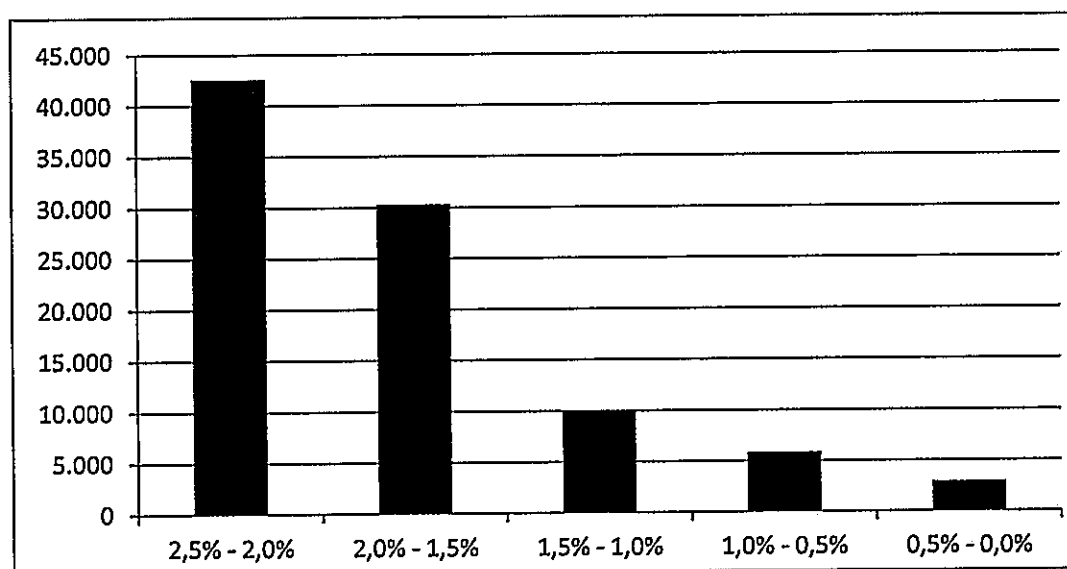
¹⁰⁰ Las 10 comunas que concentran el mayor número de transacciones son en orden descendente: Las Condes, Santiago, Providencia, Viña del Mar, La Florida, Ñuñoa, Vitacura, Maipú, Concepción y Antofagasta. Fuente: cálculos propios en base a Respuesta Transbank de 04.06.2013 a Ord. N° 0523 foja 19093.

recursos, afectando de esta forma a personas de niveles socioeconómicos más bajos¹⁰¹.

198. El siguiente análisis se centra en la información de los “locales con movimiento”¹⁰² pues son éstos los que efectivamente pagan un MD por las transacciones que se efectúan. El Gráfico N° 8 a continuación muestra la distribución de los locales afiliados con movimiento para el año 2012 para tarjetas de débito.

199. Si bien el *merchant discount* promedio para tarjetas de débito el año 2012 fue de 1,13%¹⁰³, al menos un 79%¹⁰⁴ de los locales afiliados con movimiento paga una tasa más alta que dicho promedio.

Figura N°10: Distribución del total de locales con movimiento¹⁰⁵ por rango de *merchant discount* – tarjetas de débito, 2012



Fuente: Elaboración propia FNE, en base a CD acompañado en Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0502, de fecha 18 de mayo de 2012; CD acompañado en Complemento de Respuesta de

¹⁰¹ En el capítulo II se expondrá más en detalle respecto del *pass-through* de los costos marginales a los precios finales al consumidor tanto en términos teóricos como empíricos.

¹⁰² Locales afiliados y que han tenido transacciones en el último tiempo.

¹⁰³ Fuente: cálculo propio en base a CD's acompañados en Respuesta Transbank de 04.06.2013 a Ord. N° 0523 foja 19093 y Respuesta Transbank de 12.12.2013 a Ord. N° 1160 foja 25708.

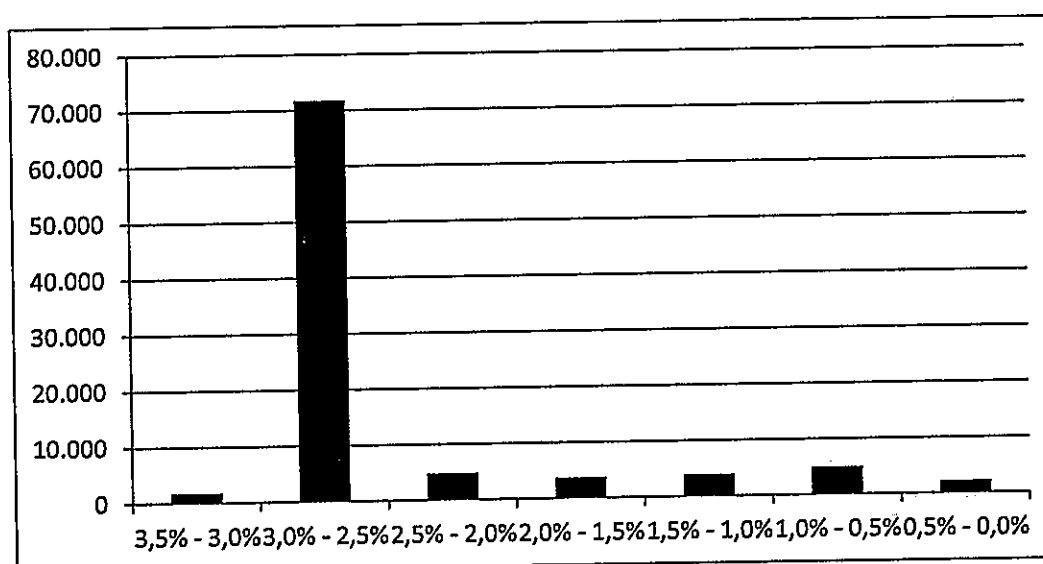
¹⁰⁴ Este porcentaje corresponde a los comercios que caen en los rangos entre el 1,5%-2% y 2%-2,5%. Por lo tanto, el porcentaje de comercios que paga por sobre el promedio podría ser significativamente mayor por cuanto no se está contabilizando aquellos locales que se encuentran en el rango entre el 1% y el 1,5%, y que pagan más de un 1,13% de comisión, lo que no puede obtenerse debido a la forma en que se encuentra estructurada la información.

¹⁰⁵ De acuerdo a lo informado por Transbank corresponden a códigos de comercio “que presentaron a lo menos una venta durante el año en análisis”.

Transbank a Oficio Ord. N° 0502, de fecha 24 de mayo de 2012; CD acompañado en Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0523, de fecha 04 de junio de 2013; y, CD acompañado en Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0523, de fecha 13 de junio de 2013^{106 107}.

200. Por su parte, en lo que respecta a las tarjetas de crédito (Figura N°11 siguiente), la gran mayoría de los comercios (77%) se encuentra en el rango más alto de *merchant discount*, es decir, entre 2,5% y 3,5%.

Figura N°11: Distribución del total de locales con movimiento¹⁰⁸ por rango de *merchant discount* – tarjetas de crédito, 2012



Fuente: Elaboración propia FNE, en base a: CD acompañado en Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0502, de fecha 18 de mayo de 2012; CD acompañado en Complemento de Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0502, de fecha 24 de mayo de 2012; CD acompañado en Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0523, de fecha 04 de junio de 2013; y CD acompañado en Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0523, de fecha 13 de junio de 2013^{109 110}.

¹⁰⁶ Ver en Cuaderno de documentos confidenciales con acceso de Transbank, DVD XX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Formato Electrónico, documento n° 1, documento n° 4, documento n° 5 y documento n° 6, respectivamente.

¹⁰⁷ Notas: (1) Corresponde a la variación porcentual del número de locales. (2) Corresponde a la variación en puntos porcentuales que ha experimentado la distribución que cae dentro de cierto rango de *merchant discount*.

¹⁰⁸ De acuerdo a lo informado por Transbank corresponden a códigos de comercio "que presentaron a lo menos una venta durante el año en análisis".

¹⁰⁹ Ver en Cuaderno de documentos confidenciales con acceso de Transbank, DVD XX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Formato Electrónico, documento n° 1, documento n° 2, documento n° 5 y documento n° 6.

¹¹⁰ Notas: (1) Corresponde a la variación porcentual del número de locales. (2) Corresponde a la variación en puntos porcentuales que ha experimentado la distribución que cae dentro de cierto rango de *merchant discount*.

201. Considerando que el *merchant discount* promedio del año 2012 fue de 1,56%¹¹¹, esto implica que al menos un 84% paga una tarifa mayor a dicho promedio¹¹². Estos comercios concentran el 41% de los montos transados y el 48% del total de transacciones.

202. Por lo tanto, es evidente que quienes se benefician de las supuestas bajas tarifas son los comercios de mayor tamaño, mientras que los comercios menores pagan altas tasas de *merchant discount*, lo que, como corolario, tiene efectos sobre la disposición que tienen éstos para ser parte del sistema, afectando la cobertura y penetración de tarjetas que es baja dado el nivel de desarrollo de nuestro país.

b. Las altas TII tienen como resultado elevados MD, los que en parte son traspasados a los consumidores finales

203. Los altos niveles de MD se traducen en mayores costos para los comercios, los que deben ser tomados en cuenta a la hora de fijar precios eficientemente. El MD representa un costo variable para el comercio, el que actúa de manera similar a un impuesto. De esta forma, y como lo indica la teoría económica, el porcentaje de este costo que será traspasado a los consumidores dependerá de la elasticidad precio de la oferta y la demanda del bien final, siendo el grupo más inelástico (menos sensible ante cambios en precios), el que absorberá la mayor parte del costo.

204. Respecto a la tasa de traspaso de los costos a precios (*pass-through*), la literatura existente ha dado cuenta del efecto de un aumento de los impuestos sobre el bienestar social, así como los efectos de los tipos de cambio sobre los precios del *retail* (particularmente aquellos efectos sobre los insumos importados que afectan los precios al consumidor final).

¹¹¹ Fuente: cálculo propio en base a CD acompañado en Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0523, de fecha 04 de junio de 2013 y CD acompañado en Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 1160, de fecha 12 de diciembre de 2013.

¹¹² Al igual de lo sucedido con las tarjetas de débito, este porcentaje se encuentra subestimado por cuanto no se puede aislar cuántos locales que se encuentran en el rango de *merchant* entre el 1,5% y el 2% pagan por sobre el promedio de 1,53%.

205. Así, los estudios concluyen que las tasas de traspaso o *pass-through* estimadas varían entre el 22% y el 70%^{113 114}, lo que refleja que el traspaso será diferente en mercados con diferentes elasticidades de la oferta y la demanda y diferentes niveles de intensidad competitiva. En un estudio ampliamente citado, *Nijs et al.* estiman que el traspaso de costos a nivel minorista es de un 69%, de manera que más de la mitad del MD se traspasaría a los consumidores finales.

206. Con esto, las altas TII no sólo perjudican a los comercios, sino que además dañan a los consumidores finales, quienes deben pagar mayores precios por los bienes y servicios. Por lo mismo, un mercado de medios de pago más competitivo, que lleve a menores tasas de intercambio y, por tanto, a menores MD, beneficiará a los consumidores a través de una reducción en los precios.

207. Por otra parte, son pocos los estudios empíricos que estiman los efectos de la tasa de intercambio sobre los precios al consumidor final. La mayoría de éstos se ha enfocado en evaluar el efecto de las regulaciones recientes que han impuesto reducciones a la tasa de intercambio en el mercado de medios de pago. De esta manera, se analiza cuál ha sido el efecto de un cambio exógeno en las tasas sobre los precios finales a consumidores.

208. En un estudio llevado a cabo por *Robert Shapiro*, se analizan los efectos que tuvo el Durbin Amendment en el bienestar social. De esta manera, estima los ahorros incurridos por los comercios producto de la reforma, y luego estima (utilizando una tasa de traspaso de 69% en base a las estimaciones de *Nijs et al.*¹¹⁵) el traspaso a los consumidores de dichos ahorros. *Shapiro* estima que el ahorro producido por la reducción de la tasa de intercambio de las tarjetas de débito en Estados Unidos, ascendió a US\$ 8,5 billones en 2012, de los cuales US\$ 5,87 billones fueron traspasados a los consumidores mediante un menor precio de bienes y servicios. Sin embargo, el autor postula que los ahorros

¹¹³ Ver por ejemplo, David Besanko, Jean-Pierre Bube y Sachin Gubta (2005) "Own-brand and cross-brand retail pass-through"; Vincent Nijs, Kanishka Misra, Eric T. Anderson, Karsten Hansten y Lakshman Krishnamurthi (2010) "Channel pass-through of trade promotions"; Elaine Chung et al. (2011) "The Exchange Rate and Consumer Prices"; José Manuel Campa y Linda Goldberg (2005) "Exchange rate pass-through into import prices"; entre otros.

¹¹⁴ Tratándose de un costo directo, es esperable que los merchant discount tengan una tasa de traspaso más bien alta.

¹¹⁵ Nijs et al. "Channel Pass-Through of Trade Promotions", *Marketing Science*. Página 250 a 267.

hubieran sido aún más significativos si no hubiera subido la tasa de intercambio para las transacciones menores a US\$15. Se observa, de este modo, que la tasa de intercambio sí es traspasada a los consumidores, por lo que tasas más altas generan pérdidas a éstos.

209. De manera similar, *Allan Shampine*¹¹⁶ analiza los efectos provocados por la intervención del *Reserve Bank of Australia* en el mercado de los medios de pago, concluyendo que la intervención tuvo efectos positivos en los consumidores en la forma de menores precios (dadas las menores TI) y menores tasas de interés, lo que no fue totalmente compensado con mayores comisiones y menores programas de beneficio.

210. Adicionalmente, en *Carbó-Valverde et al*¹¹⁷, se analizan los efectos de las regulaciones en España. Este trabajo resulta especialmente relevante, puesto que España, al igual que Chile, presentaba niveles de cobertura más bajos que Estados Unidos y Australia, por lo que los resultados de la regulación en ese país pueden ser replicables en mayor medida al caso chileno.

211. Estos autores encuentran que la disminución de las tasas de intercambio generó una mejora social ya que no solo aportó a disminuir los precios que pagan los consumidores, sino que también a aumentar la aceptación de tarjetas de crédito y débito por parte de los comercios e incrementar el uso de éstas por parte de los tarjetahabientes. Adicionalmente, estiman que el aumento en el monto y número de transacciones contrarresta la disminución de ingresos de los bancos producto de la disminución de las TI, razón por la cual los ingresos totales de los bancos de todos modos aumentan con las reformas.

212. Estos resultados indican que en un país en que existe espacio para aumentar la cobertura de los medios de pago, los perjuicios de tener altas tasas de intercambio no sólo se reflejan en mayores precios finales a los consumidores,

¹¹⁶ Shampine, Allan. *Testing Interchange Fee Models Using the Australian Experience*. Bank of Canada. 2008. Ver en: [<http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2012/09/allan-shampine-paper.pdf>]

¹¹⁷ Carbó-Valverde, Santiago; Chakravorti, Sujit; Rodríguez Fernández, Francisco. *Regulating Two Sided Markets: An Empirical Investigation*. European Central Bank Working Paper Series, N° 1137. 2009.

sino que además resultan en menor adopción y uso de las tarjetas de crédito y débito, dadas las externalidades que existen en el mercado.

213. Por lo demás, la lógica y racionalidad de los agentes comerciales naturalmente los llevan a considerar los costos marginales al establecer los precios de bienes y servicios. Así lo explica, por ejemplo, [Referencia N° 2 en Anexo Confidencial], al señalar que *“Como cualquier costo, el merchant discount es considerado e influye en el proceso de determinación de precios de los productos o servicios que se ofrecen [...] El merchant discount va incluido en el precio final que pagan los usuarios”*¹¹⁸.

214. En el mismo sentido, [Referencia N° 3 en Anexo Confidencial] da cuenta que la incorporación del costo de las comisiones de Transbank es una de las variables fundamentales al momento de fijar los precios, lo que se debería, según la empresa, a los bajos márgenes del retail, *“por lo que este costo viene incorporado ya en el precio final que paga el cliente. El precio de los productos es 2 a 2,5% superior debido al cargo de tarjetas de crédito/débito”*¹¹⁹.

215. Así, muchos han sido los comercios que han señalado que los MD son considerados en la determinación de los precios finales al consumidor¹²⁰.

216. Pero la situación es más grave aún, ya que la “Regla de No Sobrecargo” implica que los efectos negativos sobre consumidores afecten incluso a las personas que no consumen bienes y servicios con tarjetas bancarias, lo que además resulta fuertemente regresivo.

217. En efecto, la “Regla de No Sobrecargo”, impuesta por las marcas en la mayoría de los países y directamente por Transbank en Chile, implica que los comercios no pueden cobrar precios diferenciados según medio de pago. Por lo tanto, los comercios deben incluir el costo del pago con tarjetas en el precio que pagan todos los clientes. Esto significa que las personas que no pagan con tarjetas de crédito o débito subsidian a las personas que pagan con tarjetas de

¹¹⁸ Cita asociada a Referencia N° 2 en Anexo Confidencial.

¹¹⁹ Cita asociada a Referencia N° 3 en Anexo Confidencial.

¹²⁰ [Referencia N° 4 en Anexo Confidencial]

crédito o débito, asumiendo parte del costo que significa para el comercio la aceptación de tarjetas, pero sin percibir ningún beneficio derivado del pago con tarjetas.

218. En este sentido, *Rochet y Tirole* señalan: *“Es probable que los comercios hagan un traspaso de los costos adicionales, si es que los hay, de las transacciones con tarjeta a los consumidores en general, esto es a los tarjetahabientes y consumidores que pagan con efectivo en conjunto...”*, agregando que *“Es probable que los comercios traspasen a los precios minoristas los incrementos en costos. Esto implica que de hecho los comercios no incurrir en daño. En cambio, subsidios cruzados van desde los compradores con efectivo, quienes pagan mayores precios de los productos y no obtienen ningún beneficio de los pagos con tarjeta, hacia los usuarios de tarjetas, quienes se benefician de mayores QoS¹²¹ pero pagan sólo parte del costo de este incremento en calidad.”¹²²* (énfasis agregado).

219. Por su parte, *Frankel* destaca el hecho de que los consumidores que realizan pagos con medios distintos a las tarjetas asumen los aumentos de precio que generan los tarjetahabientes, al señalar que, *“Por su parte, los clientes que no utilizan tarjetas financian, sin embargo, parte de los ingresos por tasas, en la medida que los comercios incrementan los precios minoristas para generar los fondos remitidos como tasas de intercambio. Tales clientes se ven perjudicados por el uso adicional de tarjetas por parte de otros consumidores, aun cuando no utilicen las tarjetas para una transacción. Incluso un tarjetahabiente es un beneficiario neto de la tasa de intercambio solo si la reducción de las comisiones al tarjetahabiente y los premios recibidos por parte del emisor por aquellas compras realizadas con tarjetas, exceden los mayores precios que el tarjetahabiente paga por todas las compras realizadas con todos los medios de*

¹²¹ QoS: quality of service. Los autores se refieren a este término como la calidad del servicio ofrecida por un comercio la que se ve incrementada por la aceptación de los pagos con tarjetas.

¹²² Traducción libre. “Externalities and Regulation in Card Payment Systems”, 2006. Páginas 4 a 6: *“Merchants are likely to pass the extra cost, if any, of card transactions through the consumers in general, that is to cardholders and cash payers altogether...” “Merchants are likely to pass through cost increases into the retail price. This implies that merchants in fact incur no injury. Rather, cross subsidies run from cash buyers, who pay a higher retail price and get no benefit from card payments, to card users, who benefit from a higher QoS but pay for only part of the cost of this increase in quality.”* Énfasis agregado.

pago en aquellos comercios que aceptan el pago con tarjetas."¹²³ (énfasis agregado).

220. Otro tanto da cuenta *Hayashi*, quien señala que el aumento de las tasas de intercambio producto de la competencia de los bancos por atraer clientes mediante programas de beneficios y menores comisiones, tiene como contrapartida el aumento de los precios lo que termina perjudicando a los consumidores que pagan con efectivo: *"Por el contrario, previo a los recientes cambios regulatorios, la competencia entre los bancos por los tarjetahabientes condujo a que éstos buscaran tasas de intercambio más altas para obtener mayores ingresos con los cuales costear sus ofertas de premios a sus clientes. Esta fue una tendencia que no se tradujo necesariamente en un mayor bienestar de los consumidores, dado que puede haber llevado a los comercios a aumentar los precios minoristas. Cualquier efecto neto negativo en este escenario habría sido especialmente adverso para los consumidores que pagan con efectivo, por cuanto no reciben ninguno de los beneficios de los programas de premios de las tarjetas de pago"*¹²⁴.

221. Por último, la Comisión Europea ha señalado que cuando la regla de no sobrecargo aplica, las tasas de intercambio (que llevan a mayores MD) pueden ser utilizadas para que los tarjetahabientes sean subsidiados por aquellos que no utilizan tarjetas, y que esto tiene como efecto un uso excesivo de las tarjetas desde el punto de vista social: *"La segunda condición pareciera implicar que cuando la regla de no sobrecargo es efectiva, las tasas de intercambio pueden ser utilizadas para subsidiar a los usuarios de tarjetas por aquellos que no las utilizan*

¹²³ Traducción libre. "Towards a Competitive Card Payments Marketplace", pág. 8: *"Meanwhile, customers not using the card nevertheless fund some of the fee proceeds, to the extent that merchants increase their retail prices in the presence of interchange fees to generate the funds remitted as interchange fees. Such customers are harmed by additional card use by other consumers even though they do not use the cards themselves for a transaction. Even a cardholder is a net beneficiary of interchange only if the reduce cardholder fees and rewards received from the issuer for card purchases exceed the higher prices the cardholder pays for all purchases using all payment methods at merchants which accept cards."*

¹²⁴ Traducción libre. de "The New Debit Card Regulations: Effects on Merchants, Consumers, and Payments System Efficiency", pág. 16: *"In contrast, prior to the recent regulatory changes, competition among banks for cardholders led to higher interchange fees as banks sought to obtain revenue through the fees to support their offers of rewards to customers. That was a trend that did not necessarily result in greater consumer welfare, given that it may have led merchants to raise their retail prices. Any negative net effect in that scenario would have been especially adverse for cash-using consumers, since they reaped no benefit from payment card rewards programs."*

*(ver Rochet y Tirole, 2002, op. cit., y Chakravorti y To, 2002). La razón sería que un aumento en la tasa de intercambio puede conducir a mayores cargos por servicio a los comercios y, donde el sobrecargo no es posible, los comercios pueden recuperar aquellos cargos de todos los clientes y no sólo de aquellos que escogen usar una tarjeta de crédito. Rochet y Tirole, 2002, op. cit., en particular, demuestran que, aun cuando esto puede incrementar la resistencia de los comercios a adoptar el servicio de tarjetas, la presión que emerge de los efectos de red puede contrarrestar esta resistencia, dando lugar a un uso excesivo de tarjetas desde un punto de vista social*¹²⁵.

222. Ahora bien, esta realidad resulta aún más perjudicial cuando se considera que en Chile los consumidores que no tienen acceso a tarjetas de crédito y débito son personas de estratos socio-económicos vulnerables. Con esto, ellos estarían pagando mayores precios, sin recibir beneficio alguno, lo que resulta fuertemente regresivo.

223. En la práctica, la aplicación de la regla de no sobrecargo o no discriminación, le permite a Transbank cobrar altos MD y así atraer más tarjetahabientes por el lado de la emisión a través de programas de beneficios y menores comisiones. Esto es dañino por cuanto los tarjetahabientes no internalizan el verdadero costo por el uso que hacen con sus tarjetas, ya que éste está siendo subsidiado por los consumidores que utilizan otros medios de pago.

224. Lo anterior es reconocido por el comercio nacional. Las palabras de [Referencia N° 5 en Anexo Confidencial] son bastante gráficas, dando cuenta de forma clara cómo en la práctica, todos los consumidores terminan pagando mayores precios: *"El valor de los productos vendidos por [...] si considera el cargo de Transbank, ya que dada la naturaleza de nuestro negocio, los márgenes son*

¹²⁵ Traducción libre de "Interim Report I Payment Cards", 2006. Página 9: *"The second condition seems to imply that when a no-surcharge rule is effective, interchange fees can be used to have card users subsidised by those who do not use one (see Rochet and Tirole, 2002, op. cit., and Chakravorti and To, 2002). The reason would be that a rise in the interchange fee may lead to higher merchant service charges and, where surcharging is not possible, merchants may recover those charges from all customers and not simply those choosing to use a credit card. Rochet and Tirole, 2002, op. cit., in particular, demonstrate that even though this may increase merchant resistance to adopting card services a countervailing pressure arising from network effects may outweigh this resistance, leading to excessive card usage from a social perspective."*

*bastante bajos comparados los que normalmente se manejan en el retail. De todas formas, el valor de los productos no varía en el caso de que el cliente lo pagara en efectivo u otro medio de pago*¹²⁶.

225. En resumen, resulta evidente que la actual estructura del mercado afecta tanto a comercios como a consumidores finales, sea cual sea el tipo de comercio del que se trate, siempre que se encuentre adherido a la red transaccional de Transbank. Pero es peor aún, porque de esos comercios, son los pequeños y medianos los que se ven mayormente afectados, y de esos consumidores, incluso el daño se expande hacia quienes pagan sin tarjetas de aceptación universal. Así las cosas, resulta perentorio que la autorización por medio de la cual los bancos emisores actúan conjuntamente a través de Transbank, sea recalificada, en vistas de introducir competencia en un mercado en el que, tal como se ha demostrado, queda espacio de sobra para competir.

II.2. Segundo Efecto: Sobre la Innovación

226. Comparativamente, según se evidencia en autos, el mercado chileno de medios de pago de aceptación universal tiene índices bajos en innovación y tecnología, lo que conlleva un perjuicio directo a comercios, consumidores, potenciales emprendedores y al sistema en su totalidad. Esto no es más que el reflejo de lo que la teoría afirma, esto es, que la ausencia de competencia en un mercado altamente dinámico e intensivo en tecnología –como es el de medios de pago–, conduce irremediablemente a niveles de innovación deficitarios.

227. Si a lo anterior se suma que Transbank es de propiedad de quienes representan casi el 90% de la emisión de tarjetas bancarias, siendo inexistentes los incentivos para que competidores potenciales ingresen con nuevas tecnologías al mercado, el resultado es un sistema de medios de pago lento en innovación si se compara con otros países.

228. En efecto, los pequeños avances desarrollados en los últimos años, han respondido más bien a presiones de otros actores (SBIF, comercios de gran

¹²⁶ Cita asociada a Referencia N° 5 en Anexo Confidencial.

tamaño) o a que potenciales desafiantes que podrían ingresar al mercado con nuevos desarrollos tecnológicos, finalmente suscriben acuerdos con Transbank por medio de los que se transforman en verdaderos proveedores de insumos tecnológicos, en vez de competidores.

229. Así las cosas, como se verá en lo que sigue: A) al ser Transbank el único proveedor de servicios de adquirencia, no hay incentivos para innovar, por lo que numerosos desarrollos tecnológicos ampliamente utilizados en otros países no existen en Chile; y, B) a pesar de existir numerosos actores que podrían desafiar este mercado introduciendo nuevas tecnologías, no lo han hecho ya que los emisores -dueños de Transbank- no tienen incentivos para contratarlos.

A) Los bajos niveles de innovación y tecnología en el mercado de medios de pago nacional como consecuencia del monopolio de Transbank

230. Al ser Transbank de propiedad de los mayores bancos de la plaza y estar éstos autorizados para actuar conjuntamente en el mercado de servicios de adquirencia, son prácticamente nulos los incentivos para que éstos contraten con otras empresas que pudiesen introducir nuevas soluciones tecnológicas en el mercado chileno.

231. En efecto, las presiones competitivas tienen un efecto directo sobre el nivel de innovación que se produce en un mercado. Esto es especialmente relevante si se considera que el mercado de medios de pago es altamente dinámico e intensivo en tecnología, razón por la cual a nivel mundial pueden observarse progresos rápidos y constantes.

232. Por lo tanto, para brindar el mejor servicio posible, las empresas que se desenvuelven en este tipo de mercados, además de estar desarrollando constantes procesos de innovación, deben observar las innovaciones que se desarrollan en otros países y ser lo suficientemente flexibles y reactivas como para adoptar las nuevas tecnologías de forma rápida y eficiente.

233. En efecto, de acuerdo a *Evans y Schmalensee*, los mercados dinámicos, donde existen fuertes economías de escala, efectos de red y convergencia tecnológica, **adquieren su dinamismo por la competencia que se da entre los actores por dominar el mercado**, ya que la competencia genera fuertes incentivos a innovar y a ser así el primero en adquirir una nueva tecnología¹²⁷.

234. Como es lógico, la existencia en Chile de un solo actor vuelve inexistente cualquier tipo de competencia por dominar, con lo que se reducen los incentivos a innovar. Así como ha señalado la Comisión Europea, cuando existe falta de competencia en este mercado se generan menores incentivos a innovar y se pueden erigir barreras a la entrada de competidores con productos innovadores: *“If markets are insufficiently competitive or contestable, efficiency benefits from innovation, consolidation, exploitation of economies of scope and scale may fail to be realized or to be passed on to consumers. In particular, established networks are potentially in a position to create entry barriers that impede competition and innovation. Entry barriers can be created either directly by imposing access restrictions or by more indirect means, for example, by a choice of standards and rules that are inappropriate, or difficult to adopt”*¹²⁸.

235. En un mercado como el chileno, donde se tiene un único operador/adquirente, lo propuesto por la Comisión Europea es del todo cierto. En los hechos, como se verá, Transbank habría producido bajos niveles de innovación si se compara con países en los que sí existe competencia en este mercado. En efecto, en Chile puede observarse como la falta de incentivos a innovar generada por la estructura monopólica del mercado ha traído como consecuencia la existencia de bajas tasas de generación de nuevos productos, retardo en la adopción de tecnologías con respecto a otros países y deficiencias en los sistemas disponibles, sobre todo en lo que respecta a los pagos online, según han señalado distintos actores del mercado..

¹²⁷ Evans, D. Schmalensee, R., *Some Economic Aspects of Antitrust Analysis in Dynamically Competitive Industries Innovation Policy and the Economy*, Cambridge: MIT Press, 2002.

¹²⁸ European Commission, Directorate-General for Competition. *Report on the Retail Banking Sector Inquiry*, p. 151. Ver en: [\[http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/sec_2007_106.pdf\]](http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/sec_2007_106.pdf)

236. Lo anterior se concluye, además, al observar la información sobre desarrollos de nuevas tecnologías en mercados de medios de pago que el Bank for International Settlements¹²⁹ realizó el año 2012 a partir de antecedentes entregados por los Bancos Centrales de los países miembros del CPSS¹³⁰. La comparación de dichos antecedentes con la situación existente en Chile al año 2012 (previo al inicio de la investigación que derivó en la presente Consulta), así lo demuestran, como se observa en la siguiente Figura:

¹²⁹ Bank for International Settlements. *Innovation in Retail Payments*. Bank for International Settlements, Mayo 2012. Ver en: [<http://www.bis.org/publ/cpss102.htm>]

¹³⁰ Si bien Chile no forma parte de la muestra, sin embargo lo hemos agregado a la tabla con el fin de comparar el estado de las innovaciones en nuestro país con algunos países alrededor del mundo.

Figura N°12: Innovaciones en Medios de Pago, Mayo 2012

	Pagos Móviles	Tarjetas Prepago	EBPP	Clearing en tiempo real	Contactless	Autenticación Biométrica	Billetera Electrónica
Australia	X	X	X		X		X
Bélgica	X		X		X		X
Brasil	X	X	X				X
Canadá	X	X	X		X		X
China	X	X	X	X			X
Francia	X	X			X		
Alemania	X		X	X	X	X	X
Hong Kong	X	X	X	X	X		
India	X	X	X	X			
Italia	X	X			X		X
Japón	X	X			X		X
Corea	X	X	X		X		
México		X		X	X	X	
Holanda	X	X	X	X	X		X
Rusia	X	X	X				X
Singapur	X	X	X	X	X		X
Sud África	X	X		X	X		X
Suecia	X		X	X	X		
Suiza	X	X	X				X
Turquía	X	X			X		
UK	X	X	X	X	X		X
US	X	X	X	X	X		X
Chile*			X				

Fuente: "Innovation in Retail Payments", Bank for International Settlements, Mayo 2012.

*Chile no forma parte de la muestra del trabajo del BIS. La información con respecto a Chile es en base a lo recabado por la investigación en el contexto de los autos Rol NC418-13. A Mayo del 2012 Chile solo tenía un sistema de pago de cuentas online (PAT). En 2013 incorporó las tarjetas con chip, las que pueden realizar pagos Contactless. También en 2013, en el contexto de la investigación, el Banco Santander en conjunto con MasterCard, Samsung, Oberthur y Movistar anunciaron un plan piloto de billetera electrónica, sin embargo este no se ha abierto al público.

237. A diferencia de lo que ocurre en todos los países observados, cuyos mercados ofrecen distintas alternativas tecnológicas, el año 2012 Transbank ofrecía únicamente el servicio de pagos de cuentas online, a través del sistema PAT (Pago Automático de Cuentas).

238. Otra cosa que llama especialmente la atención, es que siendo Chile uno de los países con mayor penetración de teléfonos inteligentes¹³¹, sea el único junto a México que al año 2012 -y actualmente- no ofrezca servicios de pagos móviles¹³².

239. Adicionalmente, es de los pocos países que no cuenta con tarjetas de prepago, según explica el Informe de Inclusión Financiera del Ministerio de Economía, cuyo diagnóstico establece que *“En Chile, los instrumentos de pago que implican el almacenamiento previo de fondos casi no presentan desarrollo, con excepción de las tarjetas de prepago cerradas y las de único propósito (ejemplo las Giftcards, entre otras) que solo pueden ser usadas para adquirir bienes o servicios del emisor y en las que el destino de los fondos está determinado de antemano (la compra de bienes en la casa comercial emisora por ejemplo). Esta realidad contrasta con la evolución y penetración que estos sistemas de pago han tenido en otros lugares del mundo, incluida Latinoamérica, por lo que vale la pena analizar la legislación y normativa con el objeto de identificar barreras que pudiesen estar inhibiendo su desarrollo”*¹³³.

240. Lo anterior, resulta especialmente perjudicial para sectores no bancarizados, quienes por medio de las tarjetas de prepago sí podrían acceder a las ventajas del uso de tarjetas, consistentes principalmente en la seguridad, comodidad y rapidez que esta clase de medios otorga frente el uso de efectivo o medios de pagos tradicionales.

241. Finalmente, la inexistencia de sistemas de compensación (*clearing*) en tiempo real o casi real (*near real time*), o de desarrollos relativos al uso de

¹³¹ Así queda en evidencia en la presentación *Desarrollo de la Industria TELCO. Una oportunidad para el desarrollo de servicios financieros móviles* de Jorge Atton Palma, Subsecretario de Telecomunicaciones, en el marco del seminario “Modernización de los medios de pago en Chile”, Universidad Andrés Bello, Santiago, Chile, 3 de abril de 2013, en <http://facultades.unab.cl/economiaynegocios/files/2013/04/Jorge-Atton-Presentaci%C3%B3n.pdf>

¹³² A la fecha solo existen planes pilotos impulsados por Transbank en conjunto con la empresa Kuapay, los que no han despegado y no existen antecedentes de que haya una intención real por masificarlos.

¹³³ Ministerio de Economía y otros. *Inclusión Financiera y Medios de Pago Electrónicos*. 2013. Ver en [<http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/Informe-Inclusi%C3%B3n-Financiera-y-Medios-de-Pago-Electr%C3%B3nicos.pdf>]. Página 59.

billeteras electrónicas -que potenciarían fuertemente los pagos online y aumentarían la seguridad y eficiencia de tales pagos- dan cuenta de un cierto nivel de retraso frente a otros países de similares características a Chile.

242. Por lo mismo, llama la atención que Transbank muestre una tabla comparativa sobre innovaciones en las que aparece prestando más servicios que otros países de la región. De hecho, de las 6 supuestas “innovaciones” que incluye Transbank en su listado: la mitad existe en casi todos los países; una cuarta, corresponde a un servicio prestado en un mercado distinto (retiro de dinero); y los últimos dos (pago anticipado y factoring), son servicios comerciales no asociados directamente a una solución tecnológica.

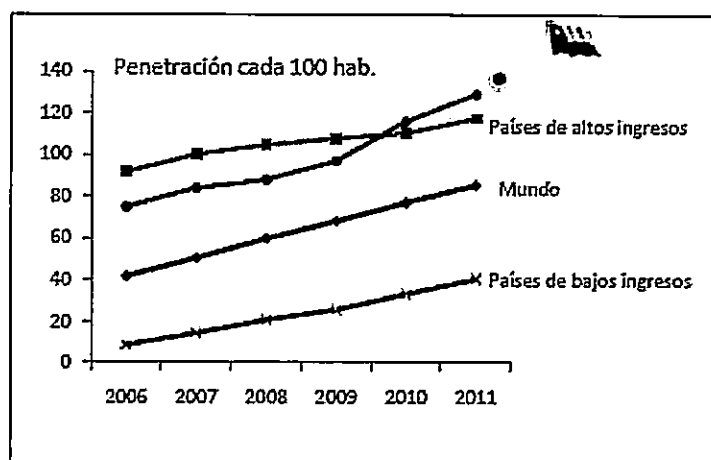
243. Lo anterior es concordante con lo constatado por esta Fiscalía a lo largo de la investigación, en que muchos establecimientos comerciales reconocieron que inexistencia de alternativas tecnológicas en Chile es notoria si se compara lo que ocurre en países de similares características.

244. Así, por ejemplo, [Referencia N° 6 en Anexo Confidencial], al referirse a la inexistencia de una solución de pagos móviles masificada, señala que “[e]l único país de Latinoamérica y el mundo donde [...] no dispone de una aplicación móvil desde la que se pueda comprar a través de tarjetas de crédito es Chile, ya que el único proveedor de medios de pago electrónico a través de tarjetas de crédito locales no tiene desarrollado completamente un mecanismo para pagar a través de una aplicación móvil”¹³⁴.

245. Esto se torna especialmente relevante atendida la gran penetración de terminales móviles en Chile, lo que significa que un mercado potencial de gran envergadura no pueda desarrollarse simplemente porque Transbank no dispone de soluciones para realizar transacciones móviles, a diferencia de lo que ocurre en otros países. Como se observa en la siguiente Figura, los índices de penetración de telefonía móvil en Chile incluso están por sobre los de países desarrollados:

¹³⁴ Cita asociada a Referencia N° 6 en Anexo Confidencial.

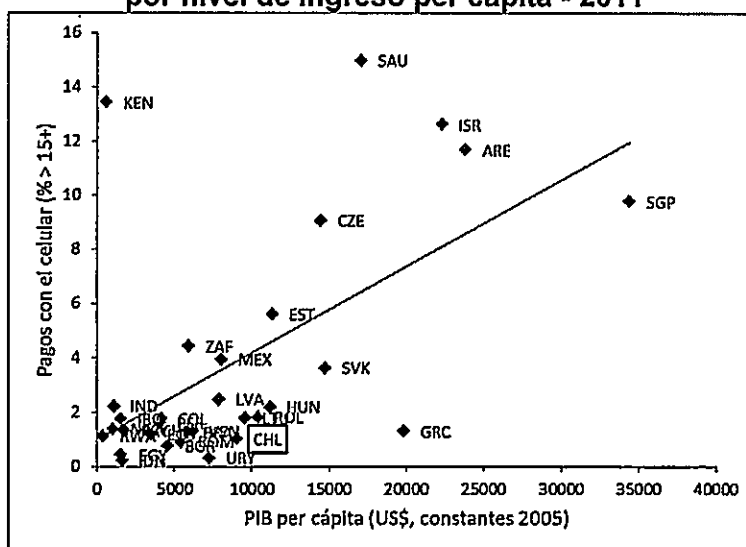
Figura 13: Penetración de Telefonía Móvil desde 2006 al 2011



Fuente: Presentación Jorge Atton Palma, Subsecretario de Telecomunicaciones¹³⁵.

246. Completamente contrario a esta tendencia, según se observa en la Figura a continuación, la penetración de pagos móviles en Chile está muy por debajo del promedio mundial:

Figura 14: Uso de telefonía móvil como medio de pago, por nivel de ingreso per cápita - 2011



Fuente: Informe Willington-Paraje¹³⁶.

¹³⁵ Desarrollo de la Industria TELCO. Una oportunidad para el desarrollo de servicios financieros móviles de Jorge Atton Palma, Subsecretario de Telecomunicaciones, en el marco del seminario "Modernización de los medios de pago en Chile", Universidad Andrés Bello, Santiago, Chile, 3 de abril de 2013, en <http://facultades.unab.cl/economiaynegocios/files/2013/04/Jorge-Atton-Presentaci%C3%B3n.pdf>

¹³⁶ Informe Willington-Paraje. Página 23. Datos provienen del World Bank Global Financial Development Data.

247. Lo recién constatado se torna aún más grave si se considera que los más beneficiados con este tipo de tecnología y que, por lo mismo, buscan implementarla, suelen ser los pequeños comercios¹³⁷, toda vez que son éstos quienes pagan los *merchant discount* más altos, además del arriendo del POS, lo que representa un costo porcentualmente mayor en relación a sus ingresos. Además, los comercios que no cuentan con POS en su mayoría son pequeños, por lo que el beneficio incremental para ellos, en caso de implementarse soluciones menos costosas, puede llegar a serles substancial.

248. Esta falta de soluciones tecnológicas de pagos móviles ha sido también reconocida durante la Investigación por varias empresas¹³⁸.

249. Otro aspecto deficiente en innovación, según ha podido constatar esta Fiscalía a lo largo de la investigación, es que Transbank es el único prestador de servicios de pago online en Chile, a través de su plataforma denominada Webpay. La razón, es que dado que Transbank es la única red para operar tarjetas de crédito o débito de aceptación universal, y que ellos mismos desarrollaron una plataforma propia para las compras *online*, todas las transacciones de compras con tarjetas de crédito y débito deben pasar por Webpay. Esto es un hecho inédito en el mercado mundial, donde se observa que el comercio *online* es un mercado de intenso crecimiento y desarrollo, en el que compiten numerosos actores.

250. Un ejemplo de como la existencia de un solo proveedor de servicios de pagos *online* inhibe el desarrollo de una industria altamente dinámica, es el caso de servicios complementarios al sistema de pagos *online*, como el *fraud screening*, que en otros países suele prestarse por proveedores externos. En Chile, en cambio, los establecimientos de comercio deben someterse a un modelo de prevención de fraudes único –el ofrecido por Transbank–, que impone a dichos comercios soportar el costo de eventuales fraudes.

¹³⁷ De acuerdo a un estudio del año 2012 realizado por McKinsey, se da cuenta de que casi un 60% de los pequeños comercios en EEUU tienen la intención de implementar pagos móviles dentro de los próximos 24 meses

¹³⁸ [Referencia N° 7 en Anexo Confidencial]

251. Vale recalcar, por lo demás, que los sistemas de pago en línea hoy en día no son una sofisticación propia de algunos pocos comercios. Por el contrario, según McKinsey¹³⁹, en EE.UU. por ejemplo, alrededor del 70% de los pequeños comercios ya utiliza el canal web para realizar transacciones.

252. Un tercer tipo de tecnología que, a diferencia de lo constatado en otros mercados de medios de pago, su desarrollo en Chile es excepcional, son los **servicios one-click**¹⁴⁰ o de almacenamiento de datos del tarjetahabiente.

253. Empresas de comercio *online*, como [Referencia N°8 en Anexo Confidencial]¹⁴¹ o [Referencia N° 9 en Anexo Confidencial]¹⁴², según explican, han intentado desde hace tiempo incorporar este tipo de desarrollos en sus servicios sin éxito. Si bien es cierto que actualmente Transbank sí ofrece dicho servicio, lo hace a un grupo reducido de empresas¹⁴³, todas de gran tamaño. En dicho sentido, [Referencia N° 10 en Anexo Confidencial] informó que: ***“Uno de los últimos países del mundo (y el último en Latinoamérica) donde [...] implementó ‘one click to pay’ fue Chile debido a que el único proveedor de medios de pagos electrónicos a través [de] tarjetas de créditos locales (Transbank) no tenía desarrollada esta tecnología.”***¹⁴⁴ (énfasis agregado).

254. La referida carencia impide a las empresas de comercio *online* implementar un sistema que objetivamente les permitiría tener un canal de ventas mucho más eficiente. En efecto, según reconocen varios establecimientos comerciales en el contexto de la investigación de esta Fiscalía, mientras más

¹³⁹ Bruno, Phil. Ewing, Dan (McKinsey on Payments). *Driving Merchant services and digital commerce: Findings from McKinsey’s 2012 U.S. Small Business Acquiring Panel*. 2012. Página 32.

¹⁴⁰ Sistema que permite registrar los datos de la tarjeta de forma permanente en la página web del comercio, de manera que los usuarios no tengan que volver a ingresarlos cada vez que realicen una compra.

¹⁴¹ Cita asociada a Referencia N° 8 en Anexo Confidencial.

¹⁴² Cita asociada a Referencia N° 9 en Anexo Confidencial.

¹⁴³ Según lo informado por Transbank, sólo tienen este servicio Groupon, Polla, Pronto Copec, Club Point Chile (club de socios La Tercera), Cabify Servicios de Taxi y CDF. Habrían otros 5 proyectos en desarrollo (Servicios y Publicidad Dro Limitada, Cinemark Chile S.A., Comercializadora e Inversiones Play Music S.A. y Tridente S.A.). Respuesta de Transbank al Oficio Ord. N° 0523, de fecha 04 de junio de 2013. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales con acceso de Transbank de estos autos, DVD IX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Soporte Digital, documento n° 14, foja 4562.

¹⁴⁴ Cita asociada a Referencia N° 10 en Anexo Confidencial.

pasos requiera un sistema de ventas online, menor cantidad de ventas se producen con éxito¹⁴⁵.

255. Más grave aún, en todo caso, es que quienes se ven mayormente afectados por las ventas inconclusas son principalmente los comercios pequeños y medianos, quienes, aunque quisieran, no podrían optar a este tipo de soluciones tecnológicas, de acuerdo a las políticas comerciales de Transbank.

256. Por otra parte, existen mercados cuyos modelos de venta exigen la implementación de soluciones más sofisticadas, como ocurre por ejemplo en el mercado de venta de pasajes aéreos que, sin embargo, no son proveídas por Transbank. En efecto, en este mercado no se ha implementado una solución que integre Webpay con los sistemas de emisión de pasajes aéreos automáticos¹⁴⁶, razón por la cual las agencias de turismo no pueden competir eficientemente con LATAM Airlines S.A., a quien Transbank sí le ha desarrollado un sistema integrado.

257. Al respecto, en el contexto de la investigación llevada por la FNE, se declaró que *"Transbank carece de un servicio especializado para agencias de viaje como el que existe en la mayoría de los países desarrollados que permite ingresar los datos de cobro de la tarjeta en el mismo sistema que se utiliza para la emisión de los pasajes, los GDS's. Se sabe entre las agencias de viaje que a petición de IATA y de los GDS's Transbank lleva más de tres años retrasando la ejecución de este proyecto sin explicación convincente"*¹⁴⁷.

258. Lo anterior, es corroborado por los dichos de [Referencia N° 14 en Anexo Confidencial], al indicar que *"En el portal de agencias online, la solución ofrecida por Transbank para procesar los pagos en forma segura por este canal de ventas se llama "Kit Web pay Plus", el cual consolida todos los pagos contra el propio código de comercio de la agencia; lo que hace inviable la operación de intermediación aérea, en este canal de ventas"*¹⁴⁸ (énfasis agregado).

¹⁴⁵ [Referencia N° 11 en Anexo Confidencial]

¹⁴⁶ [Referencia N° 12 en Anexo Confidencial]

¹⁴⁷ [Referencia N° 13 en Versión Confidencial]

¹⁴⁸ Cita asociada a Referencia N° 14 en Anexo Confidencial.

259. Es decir, las agencias no pueden realizar intermediación aérea online, quedando incapacitados para competir en igualdad de condiciones con las aerolíneas. Sólo en junio de 2013, y a propósito de la investigación llevada por esta Fiscalía, Transbank informó que incorporaría esta herramienta tecnológica, luego de varios años de solicitudes sin éxito por parte de distintas empresas del rubro. En todo caso, a esta Fiscalía no le consta su actual implementación¹⁴⁹.

260. Finalmente, se observan retrasos tecnológicos en Chile en relación a los servicios de reversas automáticas. En efecto, cuando por alguna razón una transacción debe reversarse (por ejemplo, cuando se hace devolución del producto o se comete un error en el ingreso), ello debe hacerse en forma manual, lo que representa una debilidad del sistema, en opinión del comercio¹⁵⁰.

261. La inexistencia de las reversas automáticas hace muy estático el sistema, generando fuertes ineficiencias y una mala experiencia para el cliente y el comercio. De hecho, en Chile no existe la opción de “arrepentirse” al hacer un pago *online*, como si existe en otros países donde el consumidor tiene unos pocos minutos para retractarse de la compra y cancelarla. Además, el proceso de devolución de dinero es engorroso y lento, como se evidencia de las declaraciones de algunos comercios antes expuestas.

262. Además de los casos antes mencionados, a lo largo de la investigación de esta Fiscalía, potenciales competidores de Transbank que no han podido acceder al mercado, han identificado una serie de otros productos y servicios que Transbank no ofrece pudiendo hacerlo, lo que concuerda con las conclusiones obtenidas del análisis de la información levantada por el Bank for International Settlements (*supra*).

263. Así, por ejemplo, la empresa **First Data**, líder en prestación de servicios de operación y adquirencia en redes de pago a nivel mundial, enlista una serie de

¹⁴⁹ Respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0523, de fecha 04 de junio de 2013. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales con acceso de Transbank de estos autos, DVD IX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Soporte Digital, documento n° 14, foja 4561 y ss.

¹⁵⁰ [Referencia N° 15 en Anexo Confidencialidad]

servicios que ellos suelen prestar en los mercados de tarjetas de crédito y débito en que participan, que en Chile no existen.

264. Entre estos menciona: *“adquirencia por aplicaciones de teléfonos inteligentes, plataformas de prevención de fraude y riesgo adquirente, programas de lealtad para comercios vinculados, gateways de pago integrados para clientes regionales y/o globales con presencia en múltiples países (ej: Lan, Falabella, Cencosud, Ripley, Wal-Mart, etc.). Integración de productos adquirentes en dispositivos POS. Plataformas de prepagos emisora y adquirente para generación y uso en redes sociales, y de administración de cupones de descuento electrónicos, portales web con información estadística de valor comercial para establecimientos comerciales vinculados”*¹⁵¹.

265. Por su parte, entre los servicios relacionados al rol emisor, enumera: *“Tecnología chip EMV, contactless. Billetera Electrónica. Tarjetas prepagas para administración de programas sociales de gobierno. Diferenciación de cargos a tarjetahabientes por canal de uso, frecuencia de uso. Visión de cliente único en productos de tarjeta de crédito con línea de crédito, facturación y generación de estados de cuentas en forma unificada e integral a nivel cliente y no cuenta de crédito. Planes de crédito por SKU para tarjetas de marca privada/tienda”*¹⁵².

266. Multicaja, otro *potencial* competidor, también da cuenta de innovaciones con que cuenta su plataforma y que podría implementar si pudiera ingresar al mercado. Señalan al respecto que, a diferencia de Transbank, su plataforma *“permite que los cambios de validaciones y de lógica se puedan realizar de manera centralizada y, consecuentemente, acelerar la incorporación de nuevos servicios y nuevas funcionalidades sin necesidad de modificar la aplicación del POS”*¹⁵³.

¹⁵¹ Respuesta de First Data a Oficios Ord. N°0404 y N°0512, de fecha 15 de noviembre de 2012. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales de la FNE de estos autos, DVD I: Antecedentes confidenciales aportados por Terceros – Soporte Digital, documento n° 189, fojas 6260 y ss

¹⁵² Idem.

¹⁵³ Respuesta de Multicaja a Oficio Ord. N°0637, de fecha 04 de enero de 2013. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales con acceso de Multicaja de estos autos, DVD VI: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Multicaja – Soporte Digital, documento n° 10, foja 543.

267. Por su parte, marcas de tarjetas, como Visa y Mastercard, que en otros países también prestan servicios a comercios y emisores, también se refieren una serie de soluciones tecnológicas que podrían ofrecer en el mercado chileno, que no forman parte de las ofrecidas por Transbank. Visa menciona la autenticación de normas internacionales, programas de prepago (agro, carreteras) y pagos móviles¹⁵⁴. Por su parte, MasterCard hace referencia a una gran cantidad de productos y servicios que no existen hoy en día en el mercado. Entre ellos, menciona: sistema de monitoreo experto; billetera electrónica; tarjetas de prepago; prevención de fraude en tiempo casi real o real; gestión de portafolio con propósitos comerciales; plataformas de análisis de información; pagos móviles; soluciones en entorno sin tarjeta; *data mining*; etc¹⁵⁵.

268. Todos los casos antes descritos, dan cuenta de la existencia de potenciales actores que si pudieran ingresar al mercado provocarían un aumento en la gama de productos tecnológicos ofrecidos en el mismo, lo que sumado a la presión entre distintos competidores, naturalmente conduciría a la existencia de servicios de mejor calidad y a mejores precios.

269. En efecto, según concluye *Jonathan Baker* en un estudio sobre los efectos de la política pro competitiva sobre la innovación, “[c]omo regla general, la competencia no sólo lleva a las firmas a producir más y cobrar menos, sino que además las incita a innovar más. La competencia presenta un poderoso motivo para la innovación”¹⁵⁶. En el mismo sentido, *Peter Howitt* expresa que “[n]o se debe relajar la política pro competitiva con el fin de incentivar la innovación, ya que **más competencia fortalece los incentivos a innovar**”¹⁵⁷ (énfasis agregado).

¹⁵⁴ Respuesta de Visa Chile a Oficio Ord. N°1039, de fecha 05 de septiembre de 2012. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales de la FNE de estos autos, DVD II: Antecedentes confidenciales aportados por Terceros – Soporte Digital, documento n° 71, fojas 4399 y 4400.

¹⁵⁵ Respuesta de MasterCard a Oficio Ord. N°1038, de fecha 21 de septiembre de 2012. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales con acceso de MasterCard de estos autos, DVD VIII: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente MasterCard – Soporte Digital, documento n° 5, foja 431.

¹⁵⁶ Baker, Jonathan B. *Beyond Schumpeter vs. Arrow: How Antitrust Fosters Innovation*. Antitrust Law Journal No.3. 2007. p. 587 Traducción libre de “As a general rule, competition does not just lead firms to produce more and charge less; it encourages them to innovate as well. **Competition supplies a powerful motive for innovation**”. Énfasis agregado.

¹⁵⁷ Howitt, Peter. *Innovation, Competition and Growth: A Schumpeterian Perspective on Canada’s Economy*. C.D. Howe Institute, N° 246. 2007. Traducción libre de “Competition policy should not be relaxed in hopes of boosting innovation, because more competition actually strengthens the incentive to innovate.”

270. Finalmente, en dos estudios globales, *Michael Porter* y la empresa consultora *McKinsey* encuentran que en diversas industrias se observa sistemáticamente que mayor competencia lleva a mayor productividad e innovación¹⁵⁸. Según *Baker*, estos efectos son especialmente importantes en mercados de rápido crecimiento, como lo es el de medios de pago electrónico en Chile.

271. Pero peor aún, al analiza efectos en innovación, es que Transbank esté integrado verticalmente. En efecto, la organización administrativa de Transbank contribuye aún más al retraso e ineficiencia en la implementación de innovaciones, puesto que prácticamente toda propuesta en innovación requiere del acuerdo de los emisores, ya que es necesaria la venia del Directorio de Transbank, integrado precisamente por representantes de los principales emisores del país. Eso genera un ambiente propenso a inhibir, impedir y/o retrasar las innovaciones, dada la falta de incentivos a innovar y las diferencias entre bancos en visión y ciclos de inversión.

272. Por ejemplo, según se desprende de las actas de Directorio de Transbank, a propósito de la introducción del pago con sistema contactless, se puede ver que si bien este desarrollo ya se discutía en los Directorios del año 2010¹⁵⁹, en la práctica, solo recientemente se han dado pasos tendientes a implementarlo. Es más, la implementación fue aprobada recién en mayo de 2012¹⁶⁰, con oposición de dos Directores.

Véase además: Howitt, Peter. *Endogenous Growth, Productivity and Economic Policy: A Progress Report*. International Productivity Monitor Brown University. 2004. Página 10: "a strengthening of competition policy is likely to have a positive overall effect on innovation".

¹⁵⁸ Lewis, William W. *The Power of Productivity: Wealth, Poverty, And The Threat To Global Stability*. Survey of Studies Conducted by the Mckinsey Global Institute. 2004. P.Porter, Michael. *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review. 1990. P.86.

¹⁵⁹ Según se aprecia, por ejemplo, en la Sesión Ordinaria de Directorio N° 181 de Transbank de fecha 26 de marzo 2010. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales con acceso de Transbank de estos autos, DVD IX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Soporte Digital, documento n° 6, fojas 1930 a 1939.

¹⁶⁰ Sesión Ordinaria de Directorio N°205 de Transbank de fecha 17 de mayo de 2012. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales con acceso de Transbank de estos autos, DVD IX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Soporte Digital, documento n° 11, fojas 4492 a 4501.

273. Con los pagos móviles es mayor aun la distancia entre que se comenzó a debatir su implementación hasta que finalmente ésta se concretó –como plan piloto, en todo caso-. En efecto, pese a que ya desde principios de 2010 existen referencias en los Directorios¹⁶¹ de Transbank al desarrollo de los pagos móviles o vía celular, sólo recientemente se han dado pasos para incorporar esta tecnología, cuestión que dista de la realidad mundial e, incluso, latinoamericana.

274. Otro ejemplo, fue lo ocurrido en el debate sobre la autorización a las empresas de cobranza para operar sólo con tarjetas de débito y crédito. Finalmente el directorio de Transbank resolvió limitar solo al débito dicha autorización, porque si se ampliaba también al crédito, aumentaría el riesgo de no pago del crédito de la tarjeta. Sin perjuicio de la razonabilidad que ello pueda tener, ese tipo de decisión sobre el riesgo de un crédito otorgado corresponde que la analice cada banco de manera independiente¹⁶². Es decir, esta estructura monopólica no solo refleja retrasos en la implementación de nuevos servicios y tecnologías, sino también evidentes riesgos de tomas de decisiones coordinadas.

275. Debe sumarse a lo anterior que en otros países se observa que la innovación en materia de medios de pago se da principalmente en aquellas áreas en las cuales los bancos no cooperan¹⁶³, es decir, en aquellas áreas que operan independientemente de cara a sus clientes. Lo anterior es lógico, pues la necesidad de cooperación conlleva una serie de problemas para innovar, tales como la necesidad de conciliar diferentes ciclos de inversión, visiones de negocio

¹⁶¹ Así, por ejemplo, se observa en la Sesión Ordinaria de Directorio N°181 de TBK de 26 de marzo de 2010. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales con acceso de Transbank de estos autos, DVD IX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Soporte Digital, documento n° 6, fojas 1930 a 1939.

¹⁶² Sesión Ordinaria de Directorio N°166 de Transbank de fecha 30 de octubre de 2008, punto 2 n). Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales con acceso de Transbank de estos autos, DVD IX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Soporte Digital, documento n° 6, fojas 1794 a 1801.

¹⁶³ *“What we have observed over a number of years is that there has been quite a rapid rate of innovation – for instance in relation to internet or mobile banking and payments, chip and now contactless cards, right down to the ability to put a picture of your dog on your credit card. But this flurry of innovation has occurred largely in areas where banks do not need to cooperate with one another. So it has largely been customer-facing innovation, rather than innovation in the core infrastructure that supports much of the payments system”.* Flood, Darren, *Regulation and Innovation in the Australian Payments System*, discurso pronunciado en el seminario “Modernización de los medios de pago en Chile”, Universidad Andrés Bello, Santiago, Chile, 3 de abril de 2013, p. 12.

o el hecho de que algunos negocios resultan más atractivos para un emisor que para otro¹⁶⁴.

276. En resumen, existen competidores que perfectamente podrían competir en este mercado, trayendo nuevos servicios tecnológicos. Sin embargo, esto no sucede debido a la falta de incentivos que existe en la actual estructura de mercado, lo que tiene como resultado un mercado con índices de innovación y diversidad de soluciones tecnológicas más bajo que en comparación a otros países de similares características.

B) La integración vertical entre bancos emisores y Transbank no genera incentivos para el ingreso de nuevos actores que ofrezcan soluciones tecnológicas diferenciadas

277. Al ser Transbank de propiedad de los mayores bancos de la plaza y estar éstos autorizados para actuar conjuntamente en el mercado de servicios de adquirencia, son prácticamente nulos los incentivos para generar su propia red o contratar a un tercero distinto de Transbank.

278. En efecto, los incentivos generados por la integración vertical pueden ser adversos a los procesos de innovación y competencia. Señala *Baker* a este respecto que “[e]l simple hecho de que todos (o la mayoría de) los bancos líderes de una comunidad hayan invertido su propio capital en un sistema único puede retardar la innovación técnica y comercial. **Abandonados a sí mismos, sería altamente improbable que estos bancos se cambien a otro sistema, incluso si éste es mejor, porque ellos ya han invertido dinero y administración (management pride) en el primer sistema**”¹⁶⁵ (énfasis agregado).

¹⁶⁴ “There is actually quite a list of potential improvements to the core infrastructure of the payments system that people have been talking about for the last decade. But the industry on its own has never been able to agree to deliver them. There are a number of reasons why this might be the case. For instance, it could reflect: different business mixes that make the business case more attractive to some banks than others; different investment cycles which inevitably mean that it is the wrong time for some banks to make the change; different internal system configurations that make the task easier for some than others; or simply different visions about where the industry should be headed”. *Ibidem*.

¹⁶⁵ “The simple fact that all (or most of) the leading banks in a community have invested their own capital in a single system may retard product and technical innovation. Left to themselves, these banks are unlikely to switch to another system, even if it is somewhat better, because they

279. Adicionalmente, postula que tal estructura *"destruye los incentivos a desarrollar nuevas ideas, procesos y sistemas"*¹⁶⁶. Si no existen competidores aguas arriba que contraten con un potencial competidor aguas abajo, y el sistema actual además beneficia a los competidores aguas arriba, entonces no existen incentivos a contratar con alguna otra red, aunque esta sea más innovadora o de mejor calidad. De la misma manera, no existe el riesgo de entrada de una nueva red, por lo que los incentivos a innovar y generar mejores productos para los consumidores se ven fuertemente reducidos.

280. Pero además, el hecho que estén los bancos reunidos en Transbank hace necesaria la coordinación y el acuerdo cada vez que se quiere generar alguna inversión, lo que retarda las políticas de desarrollo, ya que los bancos pueden tener intereses divergentes y opiniones opuestas.

281. Por su lado, *Bourreau y Verdier* desarrollan un modelo para analizar el efecto de las tasas de intercambio y de la cooperación sobre la inversión en innovación, en el mercado de medios de pago con tarjetas de crédito y débito. Ellos encuentran que se produce más innovación cuando no existe cooperación entre los bancos que cuando estos cooperan entre sí, con lo que se evidencia el problema que surge de la operación conjunta de los bancos en Transbank. Además, observan que este efecto se multiplica cuando las tasas de intercambio son altas¹⁶⁷.

282. Todo lo dicho se refleja en los hechos. En efecto, a partir de la investigación seguida por esta Fiscalía, surgieron una serie de actores, entre otros líderes mundiales en servicios de operación y adquirencia en mercados de medios

have already invested both money and management pride in the first system." Baker, Donald I. "Competition, Monopoly and Electronic Banking." (Énfasis agregado)

¹⁶⁶ *"But from the standpoint of overall antitrust policy, a monopolistic joint venture, even one to which all competitors have access, is a second-best solution, because it kills the competitive incentive to develop new ideas, processes and systems".* Baker, Donald I. "Competition, Monopoly and Electronic Banking."

¹⁶⁷ *"We compare investments under cooperation and no-cooperation. We demonstrate that investments are lower under cooperation than under no-cooperation. Moreover, when there are strong adoption externalities, the negative impact of cooperation on investments (compared to no-cooperation) is magnified when the interchange fee becomes higher."* Marc Bourreau y Marianne Verdier, *Interchange Fees and Innovation in Payment Systems*, 2014.

de pago, que declaran poder y tener las intenciones de ingresar al mercado chileno, pero que no han encontrado el espacio para hacerlo, dado que a quienes el regulador le ha entregado el rol adquirente –los bancos–, no tienen incentivos para contratar con alguien distinto, debido a su relación de propiedad con Transbank.

283. [Referencia N° 16 en Anexo Confidencial] comenta por ejemplo que su negocio “[e]stá certificado por las marcas y tiene todos los modelos operativos habilitados para prestar el servicio. El tema es que hoy en día en Chile ese no es un servicio que esté disponible, **no está disponibilizado por las marcas, dado que hoy día la propiedad del rol adquirente es de los bancos y por lo tanto no podemos operar, salvo que tengamos autorización de un banco para operar en el rol adquirente. En ese sentido estamos interesados en el mercado, pero en la medida en que los bancos demuestren interés vamos a participar de ese proceso**”¹⁶⁸ (énfasis agregado).

284. En el mismo sentido, [Referencia N° 17 en Anexo Confidencial], comentó que “**existió un gran interés por parte de la compañía de ingresar y operar en el mercado chileno, pero esto aún no fue posible debido a las barreras normativas y regulatorias del país**”, entendiéndose por éstas “**la necesidad de estar inscrito como operador, el requisito de tener suscrito un contrato bancario y de obtener la aprobación de la operación por parte de la autoridad regulatoria**”¹⁶⁹ (énfasis agregado).

285. El tema es que para estar inscrito como operador, en virtud de la autorización de la autoridad regulatoria –SBIF–, **es necesario en primer lugar tener suscrito un contrato con un banco**, lo que en la especie no sucede, debido a la falta de incentivos ya descrita.

286. La empresa [Referencia N° 18 en Anexo Confidencial], explica que “**aquí lo que ocurre es lo siguiente: que los bancos son los dueños de Transbank y tienen un convenio no más, con ellos. O sea, el negocio de la adquirencia la**

¹⁶⁸ Cita asociada a Referencia N° 16 en Anexo Confidencial.

¹⁶⁹ Cita asociada a Referencia N° 17 en Anexo Confidencial.

hace Transbank, *“habla con Transbank, yo no puedo hablar contigo ese tema, yo no me voy a salir”*¹⁷⁰ (énfasis agregado).

287. En buenas cuentas, los bancos, a través de Transbank y amparados en una autorización otorgada por la H. CPC el año 1991, tienen el control absoluto del mercado de los servicios de adquirencia. De esta forma, se reduce el incentivo a que un banco quiera operar con alguien distinto de Transbank, aun cuando traiga soluciones innovadoras (que podrían traer competencia al mercado). Así, la empresa [Referencia N° 19 en Anexo Confidencial], , comenta que *“lo que iniciamos fue ir a golpear puertas a los principales actores y todos los actores nos dijeron no, yo no puedo operar contigo, sino que el que hace ésta función con nosotros es Transbank, entonces tienes que operar a través de Transbank”*¹⁷¹.

288. Así, la suscripción de acuerdos con potenciales competidores -luego del intento de realizar algo similar con la empresa Multicaja y varias otras empresas-, es común en el funcionamiento de Transbank para efectos de que actores que presionan por entrar puedan de algún modo participar en el mercado. En todo caso, Transbank mantiene el control absoluto sobre el servicio de cara a los comercios (es decir, manteniendo el control de todas las variables competitivas del mercado).

289. [Referencia N° 20 en Anexo Confidencial] declara en dicho sentido que *“Transbank lo que hace más bien es adoptar una solución tecnológica y pasa a ser su portafolio de producto, entonces, solamente lo que faltaría es que si llegamos a acuerdo, **nuestra solución pasaría a ser más una solución más de Transbank dentro de su portafolio de productos que ellos la ofrecerían en el mercado y nosotros estaríamos detrás de Transbank como proveedor tecnológico, y las tarifas probablemente las definiría Transbank con los comercios, y con nosotros, nosotros definimos las tarifas con Transbank si nos paga por la plataforma tecnológica, en ese caso bastaremos nosotros en la punta, creo que***

¹⁷⁰ Cita asociada a Referencia N° 18 en Anexo Confidencial.

¹⁷¹ Cita asociada a Referencia N° 19 en Anexo Confidencial.

ese sería el esquema probablemente que podría llegarse a dar¹⁷² (énfasis agregado).

290. En efecto, las empresas que traen soluciones innovadoras en muchos casos prefieren someterse a lo dispuesto por Transbank, que intentar dar una mayor pelea. Así, por ejemplo, la empresa [Referencia N° 21 en Anexo Confidencial], indica que no quieren “*irse contra Transbank*” para no arriesgar sus posibilidades de entrada al mercado en un futuro¹⁷³.

291. Por otra parte, el representante de otra empresa ha afirmado ante la Fiscalía que “*si ustedes quieren que en este país haya más innovación, más competencia ustedes deberían, eh... investigar a mi juicio y eventualmente cambiar la resolución del año 2005 para obligar a todos los emisores, Visa y a Mastercard a que se interconecten con las dos redes existentes y con cualquiera otra que haya postulado.*”¹⁷⁴ Agrega en su declaración, entre otras cosas, que “*en el mundo está Google, está Visa, Mastercard, está eh...o sea PayPal, están los grandes actores, eh... Android, que van a los pagos móviles y en Chile va a ser muy difícil, porque si el único actor que puede permitir pagos a través de Visa y Mastercard en Chile es Transbank; todo esto que uno lee en el mundo, yo he ido a ver qué sucede en otras partes, en Chile no va a poder ser, a menos que lo autorice o que quiera hacerlo o que quiera usar este sistema Transbank, o sea no hay posibilidad de innovación, ni de competencia en el mundo de los pagos con celulares, los pagos móviles si seguimos con ésta situación un poco anacrónica ¿mm? De tener una posibilidad en ese caso.*”¹⁷⁵.

292. Éstas son sólo algunas de las empresas que dieron testimonio y que perfectamente podrían introducir competencia en este mercado, en cuanto existen muchas más, con numerosos productos y servicios que podrían agregar valor a la industria chilena¹⁷⁶.

¹⁷² Cita asociada a Referencia N° 20 en Anexo Confidencial.

¹⁷³ [Referencia N° 22 en Anexo Confidencial].

¹⁷⁴ [Referencia N° 23 en Anexo Confidencial].

¹⁷⁵ Cita asociada a Referencia N° 23 en Anexo Confidencial.

¹⁷⁶ [Referencia N° 24 en Anexo Confidencial].

293. Por último, valga observar que la mayor parte de las empresas que declararon tener interés en ingresar al mercado son instituciones no bancarias. Estas, si se observa el panorama internacional, son las que generan la mayor parte de las innovaciones en este mercado, sobre todo las innovaciones disruptivas que generan grandes aumentos de bienestar en los consumidores, según explican Wang y Sullivan del Federal Reserve Bank of Kansas City: *"The contributions of nonbanks are undeniable. They have introduced some of the most far-reaching innovations to the payments system in recent years, leading to greater efficiencies in payments processing. At the same time, nonbanks have changed the dynamics of competition in payments, leading to a significant change in the system's risk profile"*¹⁷⁷ (énfasis agregado).

294. Los autores destacan que algunas de las mayores innovaciones en este mercado han sido desarrolladas por instituciones no bancarias. Ellos consideran que las instituciones no bancarias poseen ventajas comparativas a la hora de innovar, ya que en general son empresas pequeñas y jóvenes, y no están sujetas a grandes presiones por parte de sus accionistas¹⁷⁸. Por consiguiente, estas empresas tienen mayor libertad para innovar y crear soluciones ingeniosas y novedosas.

295. Concluyen, que estas instituciones no bancarias resultan fundamentales para el desarrollo del mercado, y que los Bancos Centrales y autoridades regulatorias debieran generar espacios para que estas empresas compitan con los actores tradicionales, generando equilibrios de mayor bienestar social¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Richard J. Sullivan y Zhu Wang, "Nonbanks in the Payments System: Innovation, Competition, and Risk" Federal Reserve Bank of Kansas City. Página 1.

¹⁷⁸ "Nonbanks have some unique advantages that enable them to take part in payments innovation. They are often small, privately held, and less constrained by expectations of stockholders and securities markets. Such advantages may make it easier for nonbanks to introduce more disruptive technology." *Ibidem*. Página 6.

¹⁷⁹ "As far as cashless payments are concerned, nonbanks have been very active along the whole payments processing chain. They have successfully tapped profitable niche markets—for example, by identifying customer needs that are not sufficiently met by traditional payment instruments. The competition brought by new nonbank players may cause pain to existing banks and nonbanks in the payments area. Nevertheless, central banks should support innovation and competition in the payments system from both banks and nonbanks when these factors improve market efficiencies and benefit the user community" [*Ibidem*, Pág. 7.]

II.3. Tercer Efecto: En la cobertura de la red.

296. De los antecedentes recopilados por esta Fiscalía se puede deducir que: (i) al comparar indicadores internacionales, Chile tiene índices de penetración de su red transaccional más bajos que otros países de similares características; y, (ii) al comparar indicadores internos provenientes de diversas fuentes imparciales, son solo determinadas comunas -que representan a los estratos socioeconómicos más altos- las que pueden acceder en mayor medida a pagar con tarjetas de crédito y débito de aceptación universal, lo cual constituye en sí mismo una falla de cobertura.

297. Ese bajo nivel de cobertura de la red transaccional de Transbank, es uno de los principales efectos de la integración vertical de los bancos en Transbank, e implica que gran parte de la población no puede acceder a comercios que ofrezcan como alternativa el pago con tarjetas de crédito y débito de aceptación universal y, en última instancia, a los beneficios que se derivan de esto.

A) Chile tiene índices de penetración de su red transaccional más bajos que otros países de similares características

298. Tal como indicó esta FNE en la Consulta, la penetración de la red transaccional de Transbank es baja en comparación con países con condiciones similares de bancarización, y ello se contradice con las supuestas eficiencias que alega Transbank para justificar su monopolio.

299. Al respecto, el indicador más utilizado para determinar los índices de cobertura de las redes de pago es el número de POS por cantidad de habitantes¹⁸⁰. Es importante mencionar que la base de datos del Banco Mundial, es prácticamente la única fuente de información pública y objetiva que entrega estadísticas comparables, cuyas técnicas de muestreo permiten medir *vis a vis* a todos los países en base a distintos indicadores. Así también lo ha considerado el

¹⁸⁰ Este indicador es uno de los más utilizados para los análisis de cobertura y corresponde también al utilizado por Transbank en su aporte de antecedentes. Entre sus atributos más relevantes está el hecho de que permite realizar comparaciones entre países, regiones o zonas en términos relativos y no absolutos.

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción quien en su Informe "Inclusión Financiera y Medios de Pago Electrónicos"¹⁸¹ utilizó la misma fuente de información para obtener sus conclusiones respecto de los deficientes grados de cobertura de Transbank¹⁸².

300. De acuerdo a los datos publicados por el Banco Mundial el año 2009, la cantidad de POS por cada 100.000 habitantes se estima en 450 POS por cada 100.000 habitantes, cifra inferior al promedio mundial (473) y al de los países miembros de la OECD (2.155 POS)¹⁸³.

301. Tan bajo era el nivel de cobertura de Chile a la época de esta medición, que incluso países con ingreso per cápita mucho menor, como Irán (1.353 POS/100 mil hab.), Jamaica (674 POS/100 mil hab.) o Guatemala (476 POS/100 mil hab.), tienen índices de cobertura mayores al chileno, según se observa en la siguiente Figura N°15:

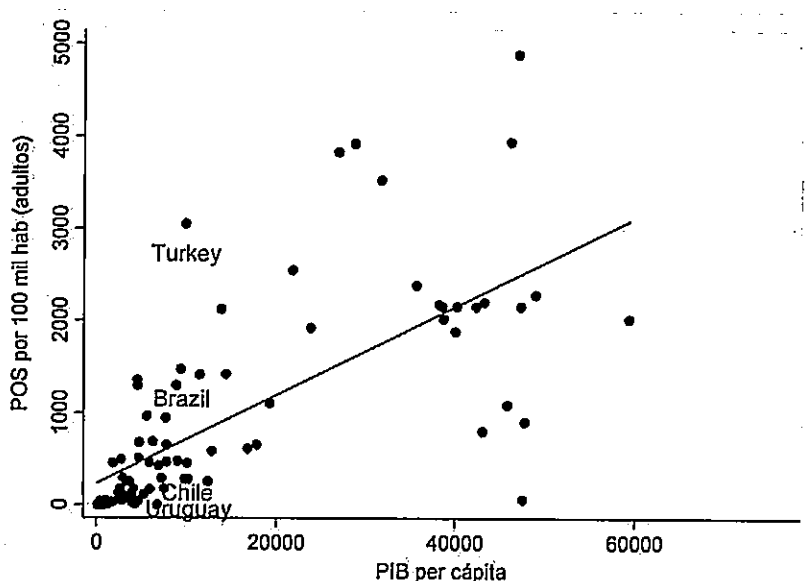
¹⁸¹ Ministerio de Economía y otros. *Inclusión Financiera y Medios de Pago Electrónicos*. 2013. Ver en [<http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/Informe-Inclusi%C3%B3n-Financiera-y-Medios-de-Pago-Electr%C3%B3nicos.pdf>]. p. 9

¹⁸² Es del caso mencionar que si bien puede haber un sesgo en las estimaciones, tales sesgos debieran darse para todos los países de forma aleatoria, y no exclusivamente para Chile, lo que permite comparar distintas jurisdicciones por cuanto la forma de medición se llevó a cabo de igual manera para todas ellas. En todo caso, tales sesgos no son relevantes en el sentido que no afectan las conclusiones, como se demostrará.

¹⁸³ Ver

<http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=&series=FB.POS.TOTL.P5&period=#>. Según definición del Banco Mundial, Chile pertenece a este grupo según su nivel de ingresos.

Figura 15: POS por cada 100 mil habitantes según PIB per cápita, 2010-2011



Fuente: Elaboración propia en base a *World Bank Global Financial Inclusion Database (Asli Demirguc-Kunt and Leora Klapper, 2012, "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database", World Bank Policy Research Paper 6025).*

B) Sólo determinadas comunas y los estratos socioeconómicos altos son quienes pueden acceder en mayor medida a pagar con tarjetas de crédito y débito de aceptación universal: la cobertura está limitada a los segmentos de mayores recursos

302. Las causas detrás del bajo grado de cobertura de Transbank son claras; los bancos -y éstos como dueños de Transbank- enfocan el negocio de los medios de pago electrónicos en aquellos sectores donde se ubican las personas y comercios que les reportan mayor utilidad. Por el lado de la emisión, si bien las tarjetas han tenido un crecimiento importante, éste se ha restringido a sólo a cierto sector de la población. Lo anterior se debe a que los bancos no tienen incentivos para emitir tarjetas que no les serán rentables. Con la excepción del Banco Estado y su Cuenta RUT, ninguno de los bancos permite asociar débito a una cuenta vista, y ninguno de ellos emite tarjetas de prepago.

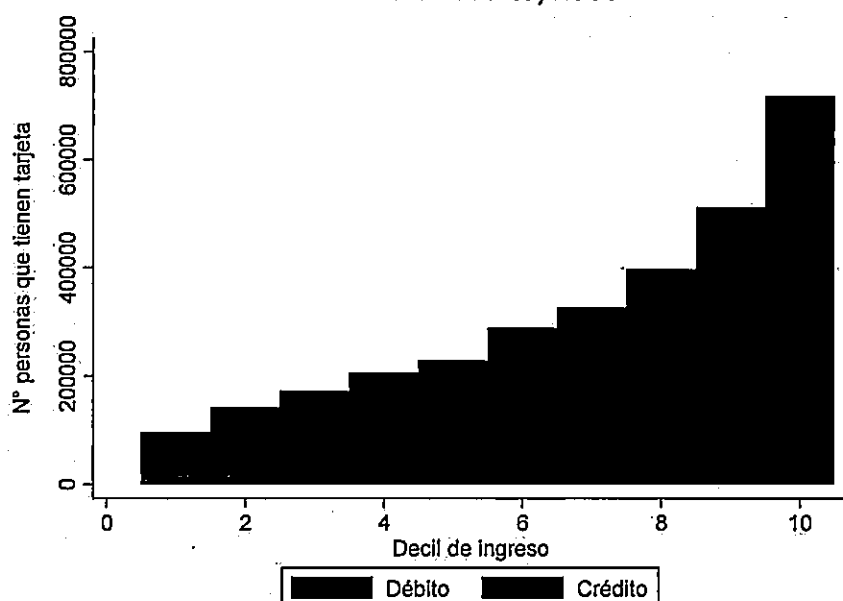
303. En efecto, las tarjetas de crédito de uso universal prácticamente no tienen presencia en los estratos socioeconómicos más bajos, ya que los bancos exigen titularidad de cuenta corriente para emitir dichas tarjetas. Al mismo tiempo, los

requerimientos para ser cuentacorrentistas, impuestos por los propios bancos, le impiden acceder a estos beneficios a los sectores de más escasos recursos.

304. En el caso de las tarjetas de débito, de no ser por el importante crecimiento de este tipo de tarjetas gracias a la Cuenta RUT, la presencia de éstas en los estratos socioeconómicos bajos también sería muy baja, pues a diferencia de la Cuenta RUT, la mayoría de las tarjetas de débito se encuentra asociada a una cuenta corriente con línea de crédito.

305. La Figura N°16 muestra la distribución de los individuos que en la encuesta CASEN 2011, respondieron ser titulares de tarjetas de débito o crédito. Mientras las primeras se concentran en un 53% (1.632.932 personas) en los últimos tres deciles de ingreso, las personas con tarjeta de crédito se concentran en un 72% (1.063.223 personas) en estos mismos tres deciles, de los cuales sólo el décimo decil concentra el 39%.

Figura N°16: Distribución de individuos mayores de 15 años que dicen poseer tarjeta de débito o crédito, 2011

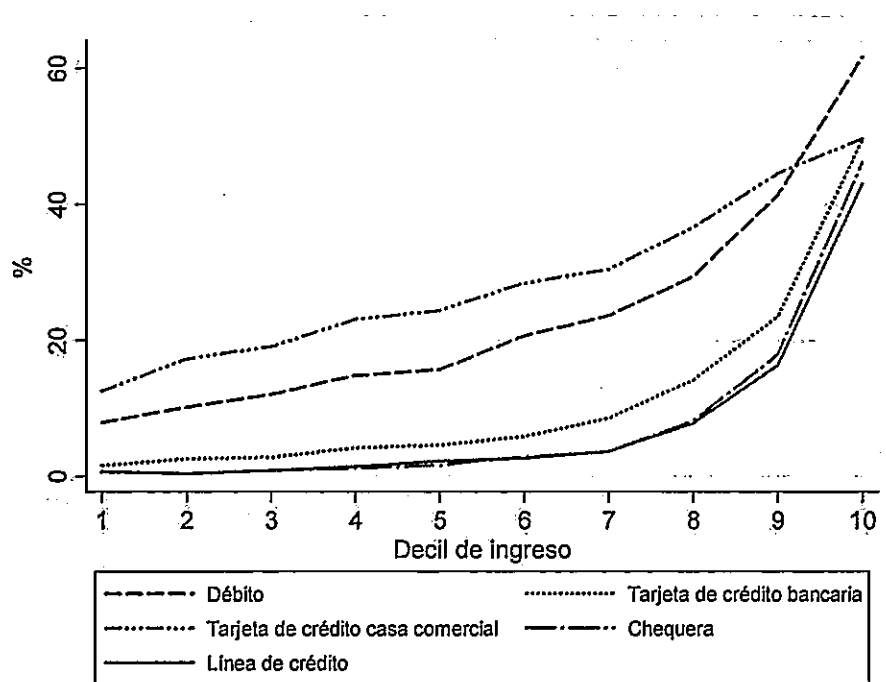


Fuente: Elaboración propia FNE, en base a datos CASEN 2011.

306. A continuación la Figura N°17 muestra para cada decil, el porcentaje de personas que dicen tener cualquiera de los instrumentos bancarios señalados (tarjeta de débito, tarjeta de crédito, tarjeta de crédito de casa comercial, chequera

y línea de crédito). La diferencia entre deciles respecto de la penetración de cada uno de estos instrumentos es notoria. El 8% y el 1,6% de las personas que se ubican en el decil 1 tienen tarjeta de débito o crédito respectivamente, mientras que en el decil 10, un 61,8% tienen tarjeta de débito y un 49,6% tiene tarjeta de crédito.

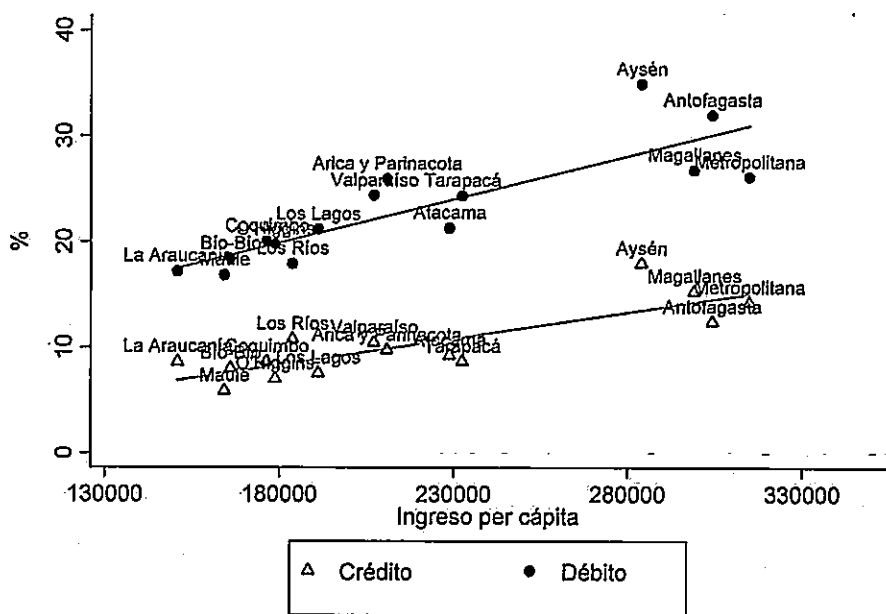
Figura N°17: Cobertura medios de pago población mayor de 15 años, 2011



Fuente: Elaboración propia FNE, en base a datos CASEN 2011.

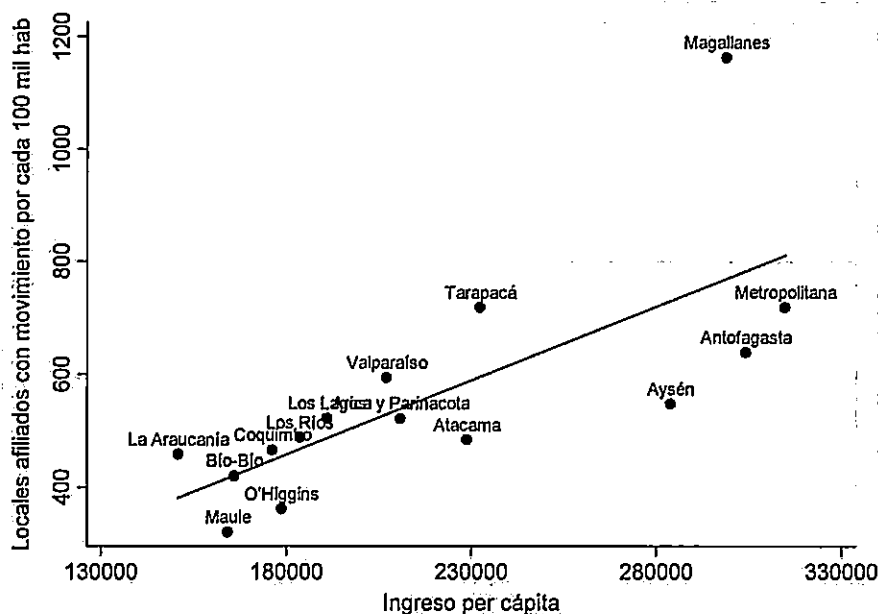
307. La Figura N°18 muestra para cada región el porcentaje de personas que tienen tarjeta de débito o crédito en cada una de las regiones según su nivel de ingreso per cápita. Por su parte, la Figura N°19 exhibe el número de locales por cada 100 mil habitantes para cada una de las mismas regiones. La lectura conjunta de ambos gráficos da cuenta de la naturaleza de las economías de red de un mercado de dos lados como el analizado, donde mayor es la presencia de personas con tarjetas mientras mayor presencia de locales exista y viceversa, lo que se encuentra fuertemente asociado con el nivel de ingreso.

Figura N° 18: Cobertura tarjetas de débito y crédito según región e ingreso per cápita, 2011



Fuente: Elaboración propia FNE, en base a datos CASEN 2011.

Figura N° 19: Penetración locales con movimiento por cada 100 mil habitantes mayores de 15 años según región e ingreso per cápita, 2011



Fuente: Elaboración propia FNE, en base a Respuesta Transbank a Ord. N° 0523 de 4 de junio de 2013 y datos CASEN 2011.

308. Valga dar cuenta que Transbank ha señalado en sus presentaciones que los resultados que existen en cobertura, se han dado a pesar de los esfuerzos realizados por la compañía por incrementar la penetración. Lo cierto H. Tribunal, es que dichos esfuerzos parecieran haberse materializado solo una vez iniciada la investigación de la FNE que dio lugar al proceso de Consulta.

309. Basta notar el importante crecimiento del número de locales afiliados con movimiento por cada 100 mil habitantes que se dio entre el año 2011 y 2012, lo que contrasta de forma importante con las bajas tasas de crecimiento de los años previos.

310. En efecto, mientras el número de locales por cada 100 mil habitantes creció a una tasa promedio de 18% cada dos años, entre 2005 y 2011, sólo en el 2012 dicha tasa fue de 21% respecto del indicador de 2011.

Figura N°20: Locales con movimiento por cada 100 mil habitantes mayores de 15 años – INE

	2005	2007	2009	2011	2012
Tasa de crecimiento bi anual (*)		14%	24%	17%	21%

Fuente: Elaboración propia FNE, en base a respuesta de Transbank a Oficio Ord. N° 0523 de fecha 04 de junio de 2013¹⁸⁴ e INE. (*) Sólo la tasa de crecimiento para el año 2012 es anual.

311. No obstante, el crecimiento del número de locales durante la vigencia de la investigación, es importante notar que dicho crecimiento está avanzando de forma más lenta que los avances detectados por el lado de la emisión. El crecimiento, sobre todo el de las tarjetas de débito, hace necesaria la entrada de nuevos actores, sobre todo en el contexto que algunos ya se encuentran presentes en otros mercados, pero que cuentan con la estructura y tecnología para llegar donde Transbank aún no lo ha hecho.

312. El mismo Transbank así lo ha reconocido al firmar un Memorándum de Acuerdo con Multicaja, el que finalmente no pudo concretarse al no ser aprobado

¹⁸⁴ Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales con acceso de Transbank de estos autos, DVD IX: Antecedentes confidenciales aportados por interviniente Transbank – Soporte Digital, documento n° 14.

por la SBIF. Más que abrir la competencia, este acuerdo le hubiera permitido a Transbank complementar su cobertura con la de Multicaja, donde ésta afiliaría comercios a los cuales Transbank no llegaba. Ello da cuenta de forma clara que Transbank tiene conocimiento de sus deficiencias en cobertura, las que no podrían ser suplidas por la misma empresa, demostrando de esta forma las restricciones de este monopolio.

313. Adicionalmente, por medio de una georreferenciación adecuada, es posible observar que la cantidad de POS por habitante es rotundamente más baja en las comunas de menores recursos. Ello, ha sido reconocido tanto por otros organismos de la Administración del Estado que velan por el desarrollo de estos mercados (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción), como por actores que participan en otros niveles del mercado de medios de pago (Mastercard y Visa).

314. Así, el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción ha señalado, en el contexto de la discusión del proyecto de ley en la Comisión de Economía del Congreso, que *“Esto se relaciona con la inclusión financiera. Se observa que en las comunas de menor poder adquisitivo hay menos POS, en algunos casos llegando a 0 POS por persona, por tanto las personas que viven en estos lugares, aun cuando tengan estos medios de pago, no podrían utilizarlos”*¹⁸⁵.

315. Al mismo tiempo, expone varios indicadores que dan cuenta de las deficiencias en cobertura, sobre todo en sectores socioeconómicos más bajos, como se puede apreciar en la Figura N°21 y en la Figura N°22 siguientes:

Figura N°21

<p>PUNTOS DE VENTA (POS) cada 100.000 habitantes¹⁸⁶:</p> <p>Chile: 450 (PNB: 10.120)</p> <p>Países de ingresos medios altos: 455 (PNB: 5.884)</p> <p>Países Desarrollados: 2022</p>

¹⁸⁵ Boletín N° 9.201-03. Informe de la Comisión de Economía, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que regula la competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos. 2003. p. 15.

¹⁸⁶ Fuente: Banco Mundial 2010

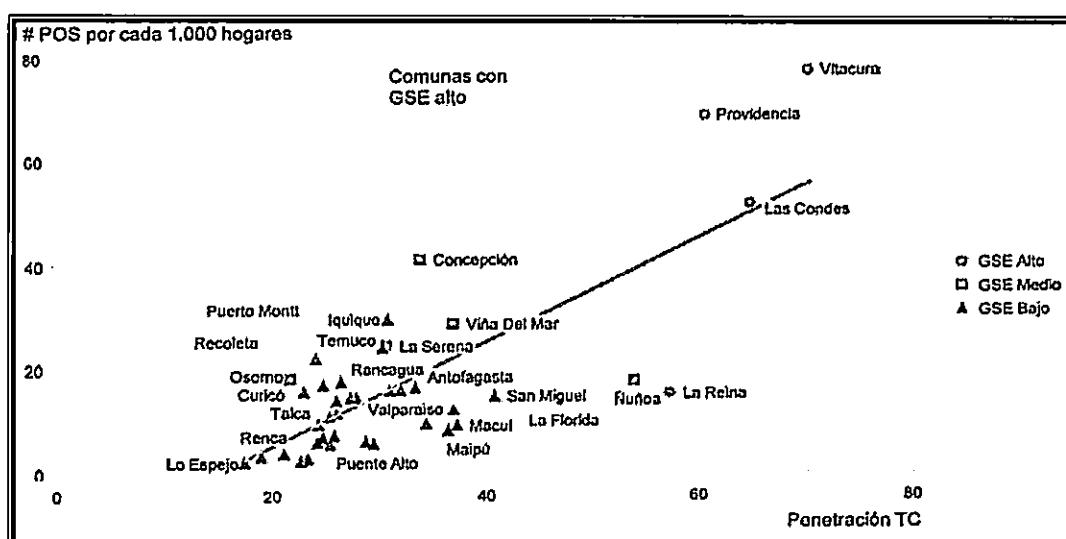
Comercios con POS cada 1.000 hogares¹⁸⁷:
 Chile: 18
 Argentina: 26
 Brasil: 33

Transacciones sin efectivo al año por persona¹⁸⁸:
 Chile: 29
 Países desarrollados: 100

Crecimiento transacciones con tarjetas de pago 2006-2011¹⁸⁹:
 2005: \$107 mil millones.
 2012: \$426 mil millones

Fuente: Informe de la Comisión de Economía, Boletín N° 9.201-03, pág. 14.¹⁹⁰

Figura N°22: PUNTOS DE VENTA (POS) POR COMUNA¹⁹¹



Fuente: Informe de la Comisión de Economía, Boletín N° 9.201-03, pág. 14¹⁹².

¹⁸⁷ Fuente: McKinsey 2012

¹⁸⁸ Fuente: Banco Mundial 2006

¹⁸⁹ Fuente: SBIF

¹⁹⁰ Disponible en

<http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=documentos&ac=getDocto&provid=16539&tipo=2>

¹⁹¹ Fuente: McKinsey 2012

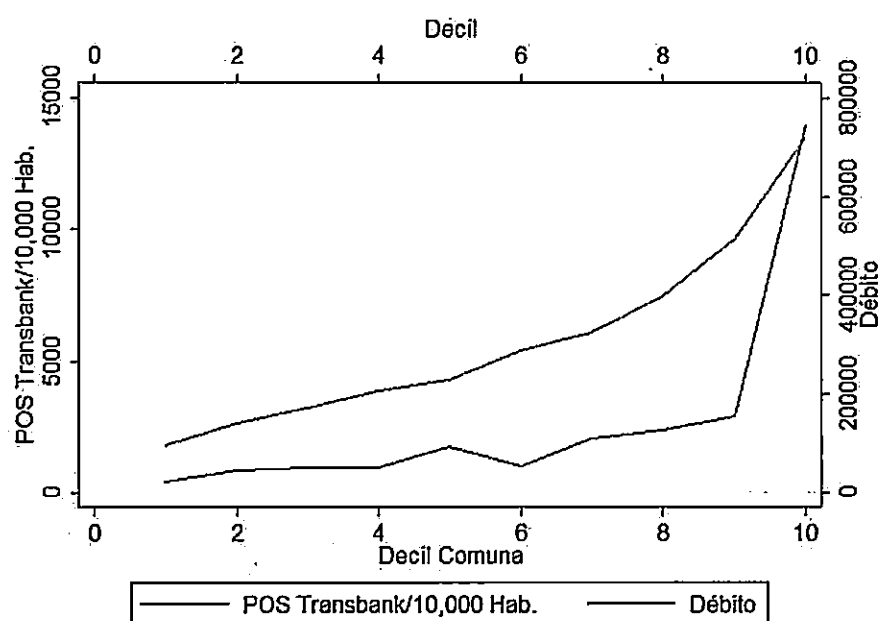
¹⁹² Disponible en

<http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=documentos&ac=getDocto&provid=16539&tipo=2>

316. Utilizando los datos de un estudio georreferenciado de la consultora XYGO¹⁹³, aportado por Banco Estado en el proceso contencioso Rol C-246-12 y los datos de la encuesta CASEN 2011, puede observarse que los POS por habitante están considerablemente más concentrados en las comunas de mayores ingresos que la penetración de tarjetas de débito.

317. La Figura N°23 muestra dos gráficos superpuestos para efectos de comparar las tendencias, ya que no se pueden comparar los valores dado que representan cosas diferentes y están en escalas distintas. En el eje X primario los deciles por comuna, y en el eje Y primario la cantidad de POS por cada 10,000 habitantes¹⁹⁴. En el eje X secundario (superior), podemos ver los deciles por ingreso de las personas que respondieron la encuesta CASEN y en el correspondiente eje Y secundario (lado derecho) podemos ver el número de personas mayores de 15 años que declara tener tarjeta de débito en cada decil.

Figura N° 23: Comparación de penetración de POS a nivel comunal y tarjetas de débito, según nivel de ingreso



Fuente: XYGO Chile, "Peritaje Valor Marginal", aportado por Banco Estado el 06/11/2013, a fojas 6774 del expediente de la causa C246-12, CASEN 2011 e INE 2011.

¹⁹³ XYGO Chile, "Peritaje Valor Marginal", aportado por Banco Estado el 06/11/2013, a fojas 6774 del expediente de la causa C246-12.

¹⁹⁴ Los datos de población por comuna son las proyecciones a 2011 del INE.

318. Se puede observar que la penetración de POS sólo aumenta significativamente en las comunas que pertenecen al noveno y décimo decil de ingresos, mientras que la penetración de tarjetas de débito es mucho más uniforme y menos pronunciada. Esto refleja el hecho de que en las comunas con menores ingresos existen personas bancarizadas que no tienen acceso al servicio prestado por Transbank, lo que resulta fuertemente regresivo¹⁹⁵.

319. Sobre este mismo punto, Multicaja sostiene que alrededor del 17% de las localidades donde existe un POS de Multicaja no presentan POS de Transbank¹⁹⁶, los que además están concentrados en comunas de menores ingresos. Esto quiere decir que existen localidades que presentan personas bancarizadas pero sin acceso a pagar con tarjetas de crédito o débito, ya que los servicios que presta Multicaja requieren de una cuenta bancaria (Cuenta Corriente, Cuenta Vista, Cuenta Rut, etc.). Esta cifra reafirma la necesidad de ampliar la cobertura de la red de pagos, sobre todo en localidades con menores ingresos, lo que aportaría a la inclusión financiera y al bienestar de nuestra sociedad.

320. También las marcas de tarjetas han enfatizado el retraso de la penetración de los medios de pago por causa de la actual estructura y la importancia de introducir competencia en este mercado. Al respecto Mastercard señala “[...] *la penetración de los medios de pago electrónicos sobre el consumo doméstico en Chile sigue siendo más baja que la de los países antes señalados, en circunstancias que Chile exhibe un 25% de participación del consumo doméstico, comparado con Brasil que exhibe un 33% y Venezuela un 30%. Se hace presente H. Tribunal que en estos dos países existe competencia en la adquirencia, procesamiento y Switching [...] Además, Chile es el país que tiene el ingreso per cápita más alto de la región. Nuestra posición es que la relativamente baja penetración de los pagos electrónicos en Chile se debe, al menos en parte, a la estructura del sistema de pagos domésticos*”¹⁹⁷ (énfasis agregado).

¹⁹⁵ Esto es asumiendo que el ingreso de las personas está fuertemente correlacionado con el ingreso de la comuna donde viven, cosa que resulta natural ya que el ingreso por comuna es un promedio del ingreso de todas las familias que viven en esa comuna.

¹⁹⁶ Demanda de Multicaja contra Banco Estado, con fecha 28 de Diciembre de 2012 a fojas 84 del expediente rol C246-12.

¹⁹⁷ Aporte de antecedentes de Mastercard a Causa Rol ERN 20-14, fojas 493. Para fundamentar sus dichos Mastercard muestra en su escrito una serie de indicadores que demuestran la baja cobertura en Chile, concluyendo finalmente que “*Como muestra la gráfica anterior, aunque Chile*

321. Por su parte, Visa ha señalado los efectos positivos en cobertura que tiene la entrada de nuevos adquirentes: *"En nuestra experiencia la entrada de un nuevo adquirente generalmente puede resultar en beneficios tangibles para el mercado, tales como un impulso al desarrollo de la red de aceptación y mayor penetración en segmentos de comercios y áreas geográficas, lo cual eventualmente puede resultar en la generación de un mayor número de transacciones, lo que ciertamente beneficiaría a Visa"*¹⁹⁸.

322. En conclusión, la cobertura de los medios de pago electrónicos en Chile es especialmente baja, lo que se atribuye en parte importante a la actual estructura de la industria, la que ha restringido la penetración de tarjetas particularmente en los sectores socioeconómicos más bajos, pero principalmente ha restringido la cobertura de comercios afiliados. Ello junto con el incremento de la bancarización mediante la emisión de Cuentas RUT y la inminente aprobación del proyecto de ley que permitiría la emisión de tarjetas de prepago por parte de entidades no bancarias, hace primordial el ingreso de nuevos actores que permitan que los nuevos tarjetahabientes puedan hacer uso de las tarjetas en nuevos comercios afiliados, y que de momento, no son del interés de los bancos.

C) El aumento de la cobertura debiese redundar en mayor competencia y menores merchant discounts

323. Los efectos de un monopolio son ampliamente conocidos en economía. En un mercado tipo, un monopolio produce menos de lo socialmente óptimo para poder cobrar mayores precios. Esto resulta en menor cobertura del producto o servicio ofrecido por el monopolista. En mercados de dos lados, este concepto ha sido desafiado por algunos economistas, quienes postulan que dadas las externalidades cruzadas, una mayor competencia no necesariamente llevaría a

es el tercer país en Latinoamérica en cuanto a número de tarjetas por adulto, Chile se encuentra entre los países con más baja aceptación (en número de comercios que aceptan tarjetas). Como hemos podido observar en otros mercados, la multiplicidad de adquirentes ha sido un vehículo para fomentar una mayor innovación, expansión y competencia", fojas 498.

¹⁹⁸ Respuesta de VISA a Oficio Ord. N° 1682, de fecha 21 de diciembre de 2012. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales de la FNE de estos autos, DVD II: Antecedentes confidenciales aportados por Terceros – Soporte Digital, documento n° 191, foja 6284.

mayor cobertura sino que llevaría a una reestructuración de las tarifas, cargando los costos al lado más inelástico del mercado. En el caso de medios de pago, algunos predicen que más competencia resultaría en mayores tasas de intercambio y mayores merchant discount, a beneficio de los tarjetahabientes quienes recibirían mayores beneficios asociados al uso de sus tarjetas¹⁹⁹.

324. Estos modelos, sin embargo, se enfocan en el equilibrio en un mercado donde la plataforma no maximiza beneficios, sino que es una entidad sin fines de lucro o *"not for profit"*, y además asumen que existe competencia perfecta entre adquirentes y entre emisores. Lo anterior no resulta aplicable al caso chileno, toda vez que en Chile la plataforma maximiza utilidades, es a su vez el único adquirente y además está verticalmente integrada con los emisores, donde existe algún grado de competencia.

325. *Chakravorti y Roson* derivan un modelo más aplicable al sistema chileno, en el que **permiten que las plataformas maximicen utilidades**²⁰⁰. En su modelo, la competencia produce dos efectos²⁰¹: (i) aumenta el bienestar de consumidores y comercios al disminuir la tasa de intercambio, y consecuentemente el merchant discount²⁰², y aumenta así el número de locales que aceptan tarjetas; y, (ii) cambia la estructura de precios para balancear la plataforma.

¹⁹⁹ Véase Rochet y Tirole (2002) y Guthrie y Wright (2003)

²⁰⁰ En este sentido, Chakravorti y Roson (2006) *"La diferencia clave entre nuestro enfoque y el de la literatura anterior es que ésta se basa en el supuesto (a veces implícito) de utilidades constantes para las instituciones financieras de consumidores y comerciantes y muchas veces una condición de utilidad cero para la red. En nuestro modelo, las utilidades de la red disminuyen con la competencia."* Traducción libre.

The key difference between our approach and the previous literature is that the latter is based on the (sometimes implicit) assumption of constant profits for the financial institutions of consumers and merchants and often a zero profit condition for the network. In our model, network profits decrease with competition".

²⁰¹ En este sentido, Chakravorti y Roson (2006) *"En un mercado monopolístico de dos lados, un operador de red elige precios para equilibrar ambos lados del mercado (para que los dos lados participen). En condiciones de competencia, la presión ejercida sobre los precios puede ser diferente en cada uno de los sub-mercados, y la estructura de precios, que emerge en el equilibrio, depende de las diversas condiciones de mercado. En otras palabras, la competencia no solo ejerce presión para reducir los precios, sino que además altera el equilibrio de precios"*. Traducción libre.

"In a monopolistic two-sided market, a network operator selects prices to balance the two sides of the market (to get both sides on board). Under competition, the pricing pressure may be different in the two sub-markets, and the price structure, which emerges in equilibrium, depends on the different market conditions. In other words, competition does not simply drive both prices down, but also alters the balance of prices".

²⁰² En este sentido, Chakravorti y Roson (2006) *"En el mercado de servicios de pago que se define más arriba, los precios de equilibrio para consumidores y comerciantes son menores, o al menos no superiores, en un duopolio en oposición a un cartel monopolístico. Una reducción en las tarifas*

326. Si bien el segundo efecto es el mismo que predicen *Rochet y Tirole* y *Guthrie y Wright* (2003), el primer efecto prima sobre el segundo (aunque pueda cambiar la estructura de precios, los precios pagados por comercios y consumidores serán estrictamente menores en competencia), por lo que la cobertura aumenta y los consumidores y comercios están estrictamente mejor en un ambiente de competencia: *"Por consiguiente, la competencia de mercado implica una presión descendiente sobre los precios, asociada a un cambio en la estructura de precios. El primer efecto mejora el bienestar, mientras que el segundo puede acarrear efectos negativos sobre el bienestar. En nuestro escenario, el primer efecto domina al segundo, de manera tal que tanto los consumidores como los comercios se benefician en cualquier caso"*²⁰³.

327. La evidencia internacional sugiere que los resultados de *Chakravorti y Roson* se ajustan a la realidad. En el caso de Australia, la mayor competencia y los menores *merchant discount* resultantes de la intervención regulatoria se tradujeron en mayor cobertura de los medios de pagos, como se observa en la figura 24. Entre Marzo del 2003 y Junio de 2007, las tasas promedio de *merchant discount* para tarjetas de crédito se redujeron en un 38,4%. Durante el mismo periodo, *la aceptación (número de locales que aceptaban tarjetas de crédito MasterCard) creció en aproximadamente 36%*. Esto es un aumento casi uno a uno entre disminución de precios y aumento en cobertura.

Figura 24²⁰⁴

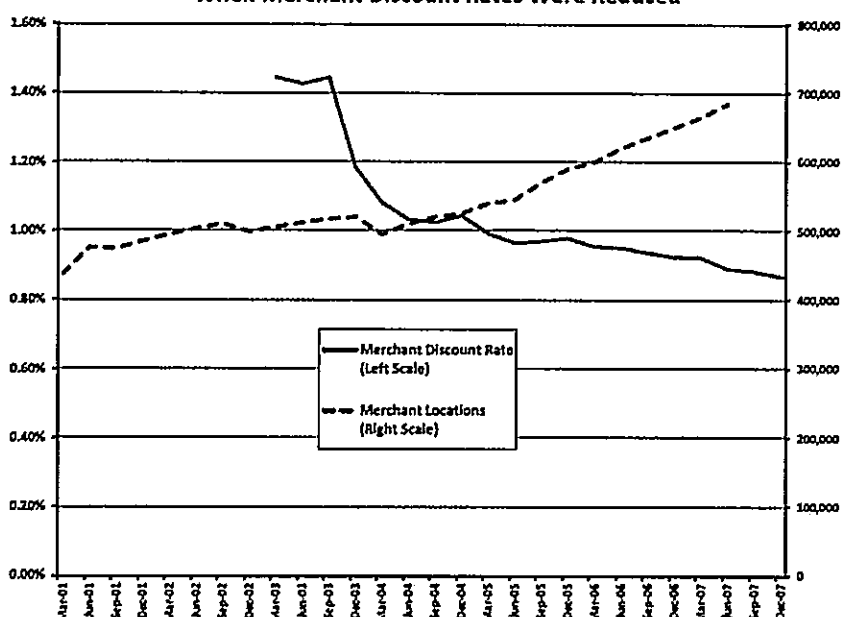
cobradas a los consumidores aumenta su bienestar e, indirectamente, el bienestar el comercio como consecuencia del mayor número de consumidores asociados a la red. Una reducción en las tarifas cobradas al comercio aumenta el bienestar de los comercios e, indirectamente, el bienestar de los consumidores como consecuencia del mayor número de comercios asociados a la red.

"In the market for payment services defined above, equilibrium prices for both consumers and merchants are lower, or at least not higher, in duopoly than in the monopolistic cartel. Lower consumer fees increase consumer welfare and, indirectly, merchant welfare because of the higher number of consumers in a network. Lower merchant fees increase merchant welfare and, indirectly, consumer welfare because of the higher number of merchants in a network."

²⁰³ Chakravorti, Sujit y Roberto Roson, "Platform Competition in Two-Sided Markets: The Case of Payment Networks, *Review of Network Economics*", Vol.5, Issue 1, marzo de 2006. p. []. Traducción libre de: *"Therefore, market competition implies a downward pressure on prices, associated with a change in the price structure. The first effect is welfare-improving, whereas the second one may have negative welfare consequences. In our setting, the first effect dominates the second one, so that both consumers and merchants are better off in any case"*.

²⁰⁴ Informe Frankel.

Figure 8
Merchant Acceptance Locations in Australia Grew Rapidly
When Merchant Discount Rates Were Reduced



Sources: Reserve Bank of Australia Average Merchant Fees for Debit, Credit and Charge Cards, statistical series C3 (<http://www.rba.gov.au/statistics/tables/xls/c03hist.xls>); Robert Stillman, William Bishop, Kyla Malcolm, Nicole Hildebrandt, "Regulatory Intervention in the Payment Card Industry by the Reserve Bank of Australia, Analysis of the Evidence," CRA International, April 28, 2008., p.25-26.

328. De manera similar, en los años 90 existía un monopolio en la adquirencia de las tarjetas MasterCard en Alemania por parte de la empresa Euro Kartensysteme GmbH. En 1999, debido a presiones competitivas, comenzó a adquirir para Visa además de MasterCard lo que llevó a los adquirentes de Visa, B&S Card Service GmbH y Citigroup Inc., a adquirir para Mastercard también, estableciendo la dualidad en el mercado y aumentando la competencia en la adquirencia de ambas marcas. En los años que siguieron, los precios cayeron drásticamente y la aceptación aumentó en un 15%²⁰⁵.

329. Por lo tanto, existe evidencia tanto teórica como empírica que mayor competencia llevaría a una reducción de precios y a un subsecuente aumento en la cobertura de las plataformas de medios de pago. El modelo de Transbank no sólo es perjudicial en cuanto a precios, sino que además afecta la cobertura y la calidad del servicio. Como lo reconocen *Evans* y *Schmalensee*, la competencia

²⁰⁵ Eric Grover, "Shifting Tides for Brazil's Credit Card Waters," The Deal Magazine, September 15, 2009,

entre adquirentes no sólo se trata de menores merchant discount, sino que además de fiabilidad del sistema, cobertura y otras variables competitivas²⁰⁶.

II.4. Cuarto Efecto: Condiciones únicas de comercialización a las que deben someterse los comercios

330. Otro efecto de que Transbank no enfrente competencia, es que no tiene ningún incentivo a prestar servicios diferenciados. Es decir, además de que los establecimientos de comercio que quieren adherirse a la red transaccional de pago con tarjetas de aceptación universal estén obligados a contratar los servicios de Transbank, están obligados a someterse al único set de condiciones comerciales que Transbank ofrece sin admitir su modificación, no pudiendo optar éstos por alternativas ajustadas a sus necesidades específicas.

331. Si bien es cierto que la estandarización de los servicios ofrecidos puede revestir ciertas eficiencias, la excesiva rigidez de dichos servicios por una parte, y el que tan solo los grandes comercios puedan eventualmente optar por soluciones ajustadas a sus necesidades, demuestra que la generalidad de comercios en realidad debe someterse al único set de condiciones comerciales disponible en el mercado.

332. Así, todas las variables competitivas que podrían revestir en que un comercio prefiera un tipo de servicio en vez de otro, se reducen a cero. En otras palabras, además de estar sometidos a los precios o *merchant discount* fijados por Transbank sin ningún poder negociador, se encuentran obligados a aceptar: (i) los mismos periodos de pago o liquidación al comercio; (ii) la misma tecnología; (iii) los mismos servicios adicionales o complementarios.

333. Lo antes dicho queda demostrado en que Transbank ofrece sus servicios de adquirencia en virtud de un único contrato de adhesión estándar, que puede descargarse de su página web, en el que describe las condiciones uniformes bajo

²⁰⁶ David Evans y Richard Schmalensee, *Paying with Plastic* (2nd ed. 2005), p. 260. Véase también: Ann Kjos, *The Merchant-Acquiring Side of the Payment Card Industry: Structure, Operations, and Challenges*, Federal Reserve Bank of Philadelphia Payment Cards Center, Discussion Paper, October 2007,

las cuales presta su servicio. Dicho contrato, según se observa, establece cargas no transables para el comercio que, de existir competencia, serían perfectamente negociables. Solo por dar algunos ejemplos:

- Obligación a los comercios que tienen más de un local físico a instalar POS en **TODOS los locales físicos del establecimiento**, sin dejar que el comercio pueda elegir si prefiere tener POS sólo en algunos locales donde les resulta más rentable²⁰⁷.
- Requerimiento de **90 días de anticipación** para poner término al servicio, durante los cuales se debe seguir pagando las comisiones a TBK²⁰⁸.
- Imposición de medidas muy estrictas para el mantenimiento de una cuenta, otorgándose el derecho de terminar el contrato por **condiciones tales como como la no ejecución de transacciones por un periodo de al menos 7 días**²⁰⁹.
- Obligación de **uso exclusivo de la red de Transbank** para *“todas y cada una de las ventas y prestaciones en que se emplee como medio de pago alguna de las Tarjetas”*²¹⁰.
- Obligación de **uso de los POS propios de Transbank**, no permitiendo que se compren POS proveídos por terceros²¹¹.

²⁰⁷ *“En caso que el Establecimiento tuviere más de un local con el nombre de fantasía indicado en la **Solicitud**, se obliga a que en todos ellos, incluidos aquellos que instale o abra con posterioridad a la suscripción de este Contrato, se acepten como medio de pago las tarjetas, sometiéndose dicha aceptación a la **Solicitud** y al presente Contrato.”* Contrato de Afiliación, Versión Enero 2014. Disponible en www.transbank.cl.

²⁰⁸ *“El presente Contrato tendrá una duración indefinida, pudiendo cualquiera de las partes ponerle término en cualquier tiempo mediante carta certificada o con certificación de recepción remitida a la otra parte con a lo menos 90 días corridos de anticipación a la fecha en que se desee que la terminación se produzca.”* Ibídem.

²⁰⁹ *“Especialmente serán causales para la suspensión de este contrato por parte de Transbank: la entrega de información no fidedigna, la no ejecución de transacciones con Tarjetas por un período de a lo menos siete días, el no pago de las tarifas, la negativa a recibir las Tarjetas como medio de pago o la discriminación respecto de otros medios de pago, la utilización de las tarjetas para fines distintos al pago de un bien o servicio o la sospecha de compromiso de seguridad o estabilidad del sistema de Tarjetas.”* Ibídem.

²¹⁰ *“Por el presente Contrato **Transbank** se obliga a otorgar el servicio de red y de autorización y captura electrónica de transacciones efectuadas con **Tarjetas**, comprometiéndose el **Establecimiento** a utilizar el servicio en todas y cada una de las ventas y prestaciones en que se emplee como medio de pago alguna de las **Tarjetas**, y a pagar a **Transbank** por la prestación del servicio contratado.”* Ibídem.

²¹¹ *“Para el otorgamiento del servicio señalado o los demás que determine **Transbank**, es necesario utilizar un determinado equipamiento de propiedad de ésta, el que será entregado en **Comodato o Préstamo de Uso al Establecimiento**”* Ibídem.

334. Según explican distintos establecimientos afiliados a la red transaccional, Transbank no admite que ninguna de las cláusulas de su contrato tipo sean negociadas. Como es lógico, si existiera algún competidor, si bien Transbank podría seguir ofreciendo exactamente los mismos servicios sin modificarlos en ninguna de las variables competitivas antes mencionadas, al menos los comercios podrían optar por contratar los servicios de adquirencia ofrecidos por el competidor en vez de Transbank.

335. Lo mismo ocurre respecto del servicio Webpay en que, por ejemplo, no se permite que los establecimientos de comercio contraten a empresas de *fraud screening*. En efecto, los desarrollos de ventas a través de la web Webpay no dejan espacio para la existencia de empresas especializadas en *fraud screening*²¹², las que son contratadas en el resto del mundo por los mismos establecimientos de comercio.

336. Por el contrario, en Chile el sistema Webpay de Transbank obliga a que el cliente sea redirigido a la página del banco, cuestión que implica que el establecimiento de comercio no puede tener control sobre la prevención de fraudes, debiendo confiar para ello en Transbank, no obstante tener que asumir el costo del fraude. De acuerdo a Servicios Informáticos Hostname: *“La circunstancia de que el usuario sea redirigido a la página de Transbank si bien puede significar una mayor confianza para éste, toda vez que la página le es conocida y le da una sensación de seguridad, impide que las empresas que han contratado el servicio tengan algún tipo de intervención durante el proceso de pago online, reduciéndose nuestra participación a implementar un botón de pago dentro de nuestro sitio web, razón por la que no podemos en caso alguno controlar y/o evitar que se produzcan fraudes durante dicho proceso”*²¹³.

337. De esta manera, Transbank concentra la totalidad de los procesos, no permitiendo a los comercios diferenciarse en niveles de seguridad, y cerrando todavía otro mercado potencial en Chile.

²¹² [Referencia N° 25 en Anexo Confidencial]

²¹³ Respuesta de Hostname a Oficio Ord. N°0024, de fecha 05 de septiembre de 2012. Ver en Cuaderno de Documentos Confidenciales de la FNE de estos autos, DVD II: Antecedentes confidenciales aportados por Terceros – Soporte Digital, documento n° 103, fojas 4927 y ss.

338. Lo anterior no obsta a que Transbank desarrolle servicios especiales para determinados comercios que, en todo caso, representan situaciones excepcionales referidas a comercios de gran tamaño.

339. Con todo, actualmente la única alternativa para comercios pequeños y medianos es someterse a unas únicas condiciones de comercialización o simplemente quedar fuera de la red transaccional. Así, bastantes han sido los establecimientos comerciales que, en el contexto de la investigación llevada por esta Fiscalía, han advertido sobre la excesiva rigidez de Transbank frente a sus necesidades específicas.

340. Entre otros, la empresa [Referencia N° 26 en Anexo Confidencial] ha señalado que Transbank no ofrece *"Ninguna flexibilidad, es un producto cerrado y no acepta incorporación de otros medios que no sean los establecidos por Transbank."*²¹⁴ Lo mismo acusa [Referencia N° 27 en Anexo Confidencial], al señalar que *"El servicio de Transbank es un servicio estándar y no tiene un grado de adaptabilidad al comercio"*²¹⁵. [Referencia N° 28 en Anexo Confidencial], solo por dar un ejemplo más, ha señalado que tras solicitar a Transbank una solución específica para sus necesidades, se le dio como única alternativa cambiarse al sistema *Host to Host*.

341. Esta falta de adaptabilidad a las necesidades específicas del comercio, además, pone en desventaja a los establecimientos pequeños y medianos respecto de los más grandes²¹⁶, siendo en la práctica imposible para el comercio pequeño y mediano establecer cualquier tipo de negociación con Transbank²¹⁷.

²¹⁴ Cita asociada a Referencia N° 26 en Anexo Confidencial.

²¹⁵ Cita asociada a Referencia N° 27 en Anexo Confidencial.

²¹⁶ [Referencia N° 29 en Anexo Confidencial]

²¹⁷ [Referencia N° 30 en Anexo Confidencial]

342. Las declaraciones de distintos establecimientos de comercio dan cuenta que en el mercado de servicios de adquiere existencia diversos espacios para competir –más allá del *merchant discount*–, en los que, sin embargo, debido al monopolio de Transbank, no se compite.

343. Frente a esto, Transbank ha intentado destacar como una virtud la fijación única de condiciones comerciales, al señalar que sus servicios permitirían emparejar la cancha para todos los comercios independiente de su tamaño, permitiéndoles acceder al mismo tipo de servicios y tecnología²¹⁸. Esto sería cierto en un ambiente en que existe competencia, pero la verdad es que, al otorgar Transbank soluciones específicas solo a los grandes comercios, obligando al gran porcentaje de medianos y pequeños a someterse a un único set de condiciones comerciales, sí está poniendo en desventaja a unos respecto de otros.

344. En todo caso, claramente no es la provisión de servicios estándar sin discriminación entre comercios lo que esta Fiscalía critica, sino las ineficiencias producidas por la falta de diferenciación, cuyo principal efecto es la falta de adecuación a las distintas necesidades del comercio, cuya causa es la falta de competencia en el mercado.

345. Frente a todo lo expuesto, resultan llamativos los comentarios de Transbank, quien ha intentado forzosamente argüir que ser el único oferente no significa que las condiciones de comercialización ofrecidas sean unas solas. Intenta justificar lo antes señalado, aduciendo que su estructura de cobros con descuentos por volumen sería un ejemplo de flexibilidad en las tarifas al comercio. Sin embargo, las razones dadas por Transbank son incorrectas, ya que a dichos descuentos por volumen solo pueden acceder los grandes comercios, quienes son

²¹⁸ Ver pág. 49 del aporte de antecedentes de Transbank en el proceso ERN 20-14: “...(d) a lo que se debe agregar que el modelo de Transbank, por vía de sus acciones de desarrollo, empareja la cancha entre emisores grandes y pequeños, traspasándoles a todos las economías del sistema y permitiéndoles competir con los mismos desarrollos e innovaciones (quien quiera desarrollar una banca de personas, cualquiera sea su tamaño, tiene a su disposición toda la red de Transbank, a los mismos costos, habida cuenta de las economías de escala disponibles, para prestar los servicios de oferta de TC y TD, como se muestra en el Gráfico N°5 que sigue). **Igualmente empareja la cancha entre comercios grandes y pequeños, permitiéndoles a todos acceder de la misma manera a desarrollos tecnológicos y comerciales no propietarios. También empareja la cancha para las distintas marcas de tarjetas.**” (énfasis agregado)

un número muy reducido en comparación al comercio mediano o pequeño, quienes se encuentran inevitablemente excluidos de ese tipo de condiciones.

346. Para mayor abundancia, Transbank agrega que habría otro tipo de condiciones que los comercios supuestamente podrían contratar “sin ataduras en conformidad al Avenimiento”. Se trataría de *“la aceptación de una o más de las tarjetas, de cada una de sus marcas, canales de venta, o los productos específicos para el mercado local”*, según indican. Sin embargo H. Tribunal, este ejemplo resulta artificioso, pues no existe incentivo alguno para que el comercio opte por aceptar menos marcas de tarjetas que el total administrado por Transbank, ya que ésta no tiene tarifas diferenciadas por marca, siendo el mismo *merchant discount* el que deberá pagarse sea que se acepten todas o una sola bandera²¹⁹. En definitiva, bajo esta estructura tampoco existe competencia entre las marcas.

347. Por último, Transbank da como ejemplo de diferenciación en el servicio ofrecido, un listado de rubros²²⁰ para los que supuestamente se prestarían servicios específicos. Al respecto, valga señalar que a esta Fiscalía no le consta ni quién, ni en qué circunstancias se llevaron a cabo las peticiones por parte de actores de estos rubros para que Transbank realizara desarrollos específicos. A la vez, tampoco consta qué tipo de servicios diferenciados supuestamente se les prestaría a estos rubros ni hay referencia alguna a su vigencia. Lo único cierto es que, de existir servicios adicionales por rubro, se trataría de situaciones excepcionalísimas a la que solo accede un número limitado de clientes, que no reflejan lo dicho por la generalidad del comercio en la investigación seguida por esta Fiscalía.

²¹⁹ Sin perjuicio de lo señalado, el contrato de afiliación tipo de Transbank para los comercios establece que el comercio debe aceptar todas las marcas: *“Aceptada por Transbank la Solicitud presentada por el Establecimiento, este último se encuentra afiliado a los Sistemas de Tarjetas de Crédito y/o de Débito que Transbank opera y se obliga a aceptar las Tarjetas de Crédito de las marcas Visa, MasterCard, Magna, Diners Club y American Express o de otras marcas que Transbank opere en el futuro”* [Cláusula 5.1, versión enero 2014, en <https://www.transbank.cl/public/documentacion/contratos-a-establecimientos/contrato-afiliacion-ene-2014.pdf>]

²²⁰ Entre los que señala: “restaurantes y hoteles, agencias de viajes, estaciones de servicio, empresas que requieren de pagos recurrentes, colegios y universidades, pequeños comercios, etc.”

348. En buenas cuentas, el poder contar con más de una red por la cual operar las transacciones y elegir in situ la que le ofrezca mejores condiciones es una ventaja que sólo tienen los comercios en países con competencia en este mercado. Ello logra evitar la pérdida de ventas por caídas del sistema, los cobros de tarifas excesivas y aumenta la eficiencia asignativa, destinando así más recursos a la red que le resulta más económica y que maximiza sus ventas.

II.5. Quinto Efecto: Deficiencias en la calidad del servicio prestado por Transbank

349. Según se ha visto, la única decisión que el comercio podría tomar frente a deficiencias en el servicio prestado por Transbank sería sencillamente marginarse de la red de pago con tarjetas de crédito y débito de aceptación universal, pero dicha decisión implica asumir el costo de limitar las opciones de pago de los consumidores finales, costo que puede resultar demasiado alto.

350. Por lo mismo, muchas veces al comercio no le queda otra alternativa que convivir con los problemas que frecuentemente el servicio de Transbank presenta. Tal como subraya el representante de [Referencia N° 31 en Anexo Confidencial]: *"[...] al no existir alternativas en el mercado, [...] depende absolutamente de la disponibilidad del servicio que ofrece Transbank para poder operar. Mi equipo manejaba [...] en ocho países y el único país de Latinoamérica donde se daba esta situación es Chile. Esto hace que Chile sea el país menos desarrollado de la región en términos de métodos de pago y comercio electrónico."*²²¹ (énfasis agregado).

351. Dichas deficiencias en el servicio prestado por Transbank, de acuerdo a los antecedentes puestos a disposición de la FNE por diferentes empresas aportantes de información, se traducen principalmente en: (i) excesivos tiempos de implementación de los sistemas; (ii) caídas generales de la red y saturación de la misma en épocas en que su uso es más intensivo; (iii) plataformas de atención al cliente deficientes (a nivel presencial, telefónico y vía mail) y procedimientos engorrosos para la resolución de problemas; (iv) deficiente nivel de información

²²¹ Cita asociada a Referencia N° 31 en Anexo Confidencial.

entregada respecto de las transacciones y ventas efectuadas en el comercio; (v) lentitud, ineficiencia y fallas del sistema Webpay.

352. Lo recién señalado no es novedad para Transbank, quien en sus procesos de evaluación interna ha reconocido deficiencias en calidad de servicio, reflejadas en un alto número de reclamos por parte del comercio. En efecto, lo antes dicho fluye de la discusión generada en el mismo seno del directorio de Transbank, en la que se señala afirma: *“Transbank no ha sido capaz de conciliar su crecimiento con un adecuado nivel de servicio, reflejado en una fuerte tendencia a la baja en los indicadores de satisfacción global por segmentos así como también en los de satisfacción global por procesos y canales... Lo anterior se ha manifestado claramente, en el último tiempo, en un significativo aumento en el volumen de reclamos, y en el número de requerimientos de clientes no atendidos o a destiempo”*²²² (énfasis agregado).

A) Excesivos tiempos de implementación de los sistemas

353. Una de las principales falencias que reclama el comercio, es la excesiva tardanza de Transbank para conectar a su red a los establecimientos que solicitan adherirse al sistema de pagos con tarjetas de aceptación universal. Dicha tardanza se traduce, muchas veces, en la espera de semanas o meses para poder ofrecer a los consumidores finales realizar sus pagos con tarjetas de crédito o débito bancarias.

354. A este respecto, un comercio declara que *“el tiempo, desde la firma del contrato para habilitar el servicio para la apertura de un nuevo local es excesivo, comunican un plazo de quince días hábiles, sin embargo, frecuentemente se demoran más de un mes”*²²³ (énfasis agregado).

355. Este excesivo plazo en la implementación no es banal, ya que muchos comercios realizan gran parte de sus ventas por medio del pago con tarjetas, por

²²² [Referencia N° 32 en Anexo Confidencial]

²²³ [Referencia N° 33 en Anexo Confidencial]

lo que la excesiva tardanza puede significar la pérdida de una cantidad importante de ingresos. En ese sentido, sobre la instalación de equipos en los establecimientos, un comercio indica que el servicio es *“muy malo, en especial cuando se requieren nuevos equipos por nuevas aperturas de tienda, lo que provoca perder ventas por no disponer de los medios de pago que provee Transbank”*²²⁴ (énfasis agregado).

356. Pero esta excesiva tardanza no ocurre solo en la conexión a la red de Transbank por medio de POS físicos, sino también en la implementación de botones de pago. En ese sentido, otro comercio aportante de antecedentes dentro de la investigación alegó que “[...] llevamos 3 meses trabajando para implementar Webpay directamente, proceso que ha sido extremadamente lento por la falta de soporte y respuesta de Transbank S.A.”²²⁵ (énfasis agregado).

357. Ahora bien, no solo los antecedentes recabados por esta Fiscalía durante la investigación dan cuenta de estas falencias en el servicio prestado por Transbank. Gran cantidad de reclamos dirigidos al Servicio Nacional del Consumidor (“SERNAC”) se refieren al mismo motivo, como consta en los antecedentes aportados por dicho servicio en la Consulta y en el ERN. Lo anterior demuestra que éstos no son casos aislados, sino problemas habituales del mercado. A continuación, se citan algunos ejemplos representativos de los reclamos recibidos por el SERNAC:

“SOY SOCIO DE LA EMPRESA TRIPA PRODUCTORA DE LA FERIA DEL SANGUCHE QUE SE ESTA LLEVANDO A CABO EN EL PARQUE ARAUCANO. EL DIA 4 DE DICIEMBRE ESTABLECIMOS UN ACUERDO CON TRANSBANK PARA CONTAR CON TERMINALES PARA EL PAGO CON TARJETAS DE DEBITO Y CREDITO. NOS HAN COMUNICADO DE TRANSBANK QUE NO VAMOS A PODER CONTAR CON LOS TERMINALES POR UN ERROR INTERNO PROVOCANDONOS UN SERIO PERJUICIO EN INGRESOS Y PARA CON NUESTROS CONSUMIDORES PUES NO

²²⁴ [Referencia N° 34 en Anexo Confidencial]

²²⁵ [Referencia N° 35 en Anexo Confidencial]

PODEMOS DARLES EL SISTEMA DE PAGO ANUNCIADO. SOLICITUD RETRIBUCION POR EL PERJUICIO EN DINERO E IMAGEN".²²⁶

DESDE EL 26 DE OCTUBRE HE ESTADO PIDIENDO QUE ME INSTALEN UN EQUIPO DE TRANSBANK PARA HACER VENTAS CON TARJETA DE CREDITO Y DEBITO EN MI LOCAL COMERCIAL. **TRAS INNUMERABLES LLAMADOS, EMAILS Y RECLAMOS, NO ME HAN DADO EL SERVICIO.** TUVE PERDIDAS MUY IMPORTANTES POR VENTAS NO EFECTUADAS EN EPOCA DE NAVIDAD, Y EL CONSIGUIENTE ENFADO DE NUESTRA CLIENTELA. **LAMENTABLEMENTE ES LA UNICA EMPRESA QUE DA ESTE SERVICIO, POR LO QUE NO PUEDO RECURRIR A OTRA.**²²⁷

EL TERMINAL SOLICITADO PARA FERIA MATERIA PRIMA A TRAVES DEL PORTAL WEB DE TRANSBANK **NO LLEGO POR TERCER AÑO CONSECUTIVO, Y NO SE DIO RESPUESTA, SOLUCION, NO SE CUMPLIO CONTRATO,** SIMPLEMENTE SE DIJO QUE NO IBA A LLEGAR²²⁸

358. H. Tribunal, estos son solo algunos ejemplos de los tantos que aparecen en la información aportada por el SERNAC, relativa a la tardanza o no implementación de terminales de Transbank²²⁹.

B) Caídas generales de la red y saturación de la misma en épocas de mayor demanda

²²⁶ Reclamo que consta en Celda N° 163 de planilla Excel aportada por SERNAC en presentación de fojas 841.

²²⁷ Reclamo que consta en Celda N° 169 de planilla Excel aportada por SERNAC en presentación de fojas 841.

²²⁸ Reclamo que consta en Celda N° 179 de planilla Excel aportada por SERNAC en presentación de fojas 841.

²²⁹ En el mismo sentido, los reclamos que constan en celdas número 193, 403, 399, 394, 383, 371, 316, 310, 301, 299, 296, 266, 260, 255, 241, 231, 217, todas de la planilla excel aportada por SERNAC en presentación de fojas 841.

359. Un segundo problema frecuente reportado por comercios que forman parte de la red transaccional de Transbank, es la inestabilidad de dicha red, la que constantemente sufriría caídas que pueden durar minutos, horas y varios días – llegando incluso a sumar 5 días-, como se observa, por ejemplo, en el listado de caídas del sistema Transbank acompañado por una empresa en la investigación²³⁰.

360. En el mismo sentido, se han pronunciado otras empresas: [Referencia N° 37 en Anexo Confidencial], al señalar que “(...) *el sistema, en términos generales, ha presentado caídas esporádicas que pueden ir en algunos casos desde tres horas a un día de duración al mes*”²³¹ (énfasis agregado); [Referencia N° 38 en Anexo Confidencial], al indicar que “*Muchas Veces tenemos problemas de conexión, hemos perdido ventas, clientes se aburren de esperar, por este mismo motivo algunas ventas se duplican. El número de fallas o interrupciones son aproximadamente 50 en el mes en todas nuestras tiendas y son demoras de 5 a 8 minutos por cada una de ellas*”²³² (énfasis agregado); y, [Referencia N° 39 en Anexo Confidencial], que al referirse a sus estadísticas del año 2011, señalan que “(...) *por problemas en la plataforma de Transbank a nivel cadena tenemos 47 eventos, que implica la pérdida de un número mayor de transacciones de venta*”²³³ (énfasis agregado); entre muchas otras²³⁴.

361. Como explican las recién citadas, con estas caídas se pierden transacciones valiosas, dado que muchos consumidores sólo utilizan este medio de pago. Pero esta situación es aún más grave para las empresas que utilizan exclusivamente plataformas virtuales para efectuar ventas. En esos casos, al interrumpirse el servicio de Transbank pierden el 100% de las ventas que podrían haber realizado durante la caída.

362. En efecto, empresas como [Referencia N° 41 en Anexo Confidencial], que se dedican al comercio electrónico, realizan sus ventas exclusivamente a través

²³⁰ [Referencia N° 36 en Anexo Confidencial]

²³¹ Cita asociada a Referencia N° 37 en Anexo Confidencial.

²³² Cita asociada a Referencia N° 38 en Anexo Confidencial.

²³³ Cita asociada a Referencia N° 39 en Anexo Confidencial.

²³⁴ [Referencia N° 40 en Anexo Confidencial]

de la web. Por lo mismo, que durante los años 2010 y 2011 hayan sido “(...) al menos 27 los días donde la plataforma de Transbank no estuvo 100% funcional por razones no atribuibles a [...]”²³⁵, significa que durante todo ese tiempo sencillamente no tuvieron posibilidad de realizar ventas, calculando los ingresos que dejaron de percibir por estos problemas cerca de \$130.000.000, según indican en su respuesta.

363. Lo mismo declara la empresa [Referencia N° 42 en Anexo Confidencial], explicando que sus caídas han implicado dos tipos de pérdidas, las “(...) estimadas en base al costo comercial -por dejar de vender- y el costo de los sistemas de distribución -por recargar los sistemas de reserva en transacciones redundantes-”, daños que no habrían sido compensados.

364. Además de estas caídas que, de acuerdo a las declaraciones de distintos establecimientos de comercio, sufre generalmente la red Transbank, éstos también han señalado que suelen quedarse sin servicio en épocas de alto uso de la red, como por ejemplo, según lo señalado por, [Referencia N° 43 en Anexo Confidencial] “(...) en fechas de alta demanda por pagos como la temporada de pago de impuestos, Cyber Monday, fechas cercanas a la Navidad, etc”²³⁶.

365. Otras fechas en que se producen mayores interrupciones por saturación de la red, de acuerdo a lo señalado por los comercios, son “(...) fines de semana y en fechas de alta demanda (tales como fin de mes, periodo de navidad, día del niño, etc.)”²³⁷, como explica una empresa. Otros comercios agregan: el mes de diciembre; ventas nocturnas en centros comerciales; día del padre; día de la madre; etc.²³⁸.

366. Frente a esto, tal como se ha venido repitiendo, los establecimientos solo pueden realizar sus reclamos, esperando que a través de las plataformas de atención al cliente sean conducidos de forma eficiente para ser solucionados.

²³⁵ Cita asociada a Referencia N° 41 en Anexo Confidencial.

²³⁶ Cita asociada a Referencia N° 43 en Anexo Confidencial.

²³⁷ [Referencia N° 44 en Anexo Confidencial]

²³⁸ [Referencia N° 45 en Anexo Confidencial]

C) Plataformas deficientes de atención de post venta al cliente y procedimientos engorrosos para la resolución de problemas

367. Uno de los puntos más críticos en el servicio prestado por Transbank, se relaciona con las plataformas de atención al cliente y, en general, con los procedimientos para la atención de reclamos y resolución de problemas.

368. Transbank dispone de tres formas distintas de atención a clientes: presencial, telefónica y vía mail. Respecto de todas existen antecedentes de un deficiente nivel de funcionamiento.

369. Dichas deficiencias se demuestran, a juicio de parte de sus clientes, en que: las respuestas de ejecutivos son excesivamente tardías; los ejecutivos muy pocas veces se encuentran disponibles; éstos no responden los correos electrónicos; una vez contactados se demoran en dar una solución a los problemas planteados; el nivel de información que entregan es muy bajo y de mala calidad; o la rotación de ejecutivos es muy alta, lo que además –según respuestas dadas por establecimientos comerciales- empeora todos los puntos anteriores²³⁹.

370. Por ejemplo, en relación al bajo nivel y mala calidad de la información que entrega Transbank, [Referencia N° 47 en Anexo Confidencial] explica cómo actúa la sociedad de apoyo al giro cuando se cae la red. Señala al respecto que "(...) sólo en un par de ocasiones Transbank nos ha informado informalmente razones como "plataformas de los bancos con problemas", "sistema saturado por ser el último día para el pago de impuestos" o "problemas con la plataforma de Transbank". **Pero generalmente no hay una explicación oportuna ni formal por parte de Transbank**"²⁴⁰ (énfasis agregado).

371. Por su parte, la experiencia de una empresa demuestra cómo podría reaccionar Transbank frente a las necesidades de sus clientes. A la época de su respuesta, esta empresa contó que "*Hasta hace unos 30 días atrás, no teníamos ningún contacto con un ejecutivo de atención empresa. Nuestra única opción era*

²³⁹ [Referencia N° 46 en Anexo Confidencial]

²⁴⁰ Cita asociada a Referencia N° 47 en Anexo Confidencial.

hacerlo a través de un Call Center, cuya atención es mala. En las últimas tres semanas y producto de nuestros reclamos tuvimos una primera reunión en que acogieron los reclamos, pero hasta el día de hoy no tenemos solución. A modo de ejemplo: a) la rebaja en las comisiones aún no se hacen efectivas, pese a que fue avisado por ellos mismos vía carta; b) ventas con tarjetas de crédito internacionales en nuestros locales, que en un principio no fueron reconocidas por Transbank, y cuyos vouchers enviamos en el mes de junio pasado y a la fecha aún no tenemos ninguna respuesta. c) Pedimos bloqueo para ventas internacionales lo cual no se ha hecho efectivo, estas ventas funcionan sin necesidad de pin, causando eventuales fraudes²⁴¹.

372. En general, muchos establecimientos comerciales coinciden en lo mismo: el servicio de post venta ofrecido por Transbank es deficiente, tanto en relación al soporte tecnológico, como a aspectos propiamente comerciales. Y esto ocurre a todos los niveles de atención. Algunos alegan que *“cuesta mucho comunicarse con el call center”* y que *“cuando hay falla de sistema, ellos no dan solución inmediata lo cual afecta a las ventas”, “entregan horas de visitas técnicas con muchos días de espera”²⁴².*

373. Otros alegan que *“los correos electrónicos no los responden muchas veces”²⁴³*. Otra empresa destaca la existencia de demoras de más de un mes por parte de Transbank en la entrega de información solicitada sobre cargas diarias incompletas²⁴⁴. Es decir, no solo cuesta contactarse con el servicio de post venta, sino que una vez contactados las demoras serían excesivas, como también destacan otras empresas²⁴⁵, siendo que la mayoría de las veces se trata de asuntos que deben resolverse de forma inmediata, como por ejemplo cuando se producen caídas.

374. Por otra parte, para el caso en que efectivamente Transbank dispone de procedimientos para resolver fallas o problemas suscitados en el comercio, éstos serían lentos y engorrosos, especialmente en lo referido a la resolución de

²⁴¹ [Referencia N° 48 en Anexo Confidencial]

²⁴² [Referencia N° 49 en Anexo Confidencial]

²⁴³ [Referencia N° 50 en Anexo Confidencial]

²⁴⁴ [Referencia N° 51 en Anexo Confidencial]

²⁴⁵ [Referencia N° 52 en Anexo Confidencial]

problemas de transacciones fraudulentas o erróneas (duplicidades, no abono de ventas, fallas al anular y reversar pagos).

375. Así, por ejemplo, algunos comercios han sufrido casos en que *“se han presentado **dificultades con la anulación de las ventas pagadas en cuotas**, existiendo situaciones en que Transbank en su reporte, ha anulado sólo la primera cuota, manteniendo vigentes las cuotas restantes, con los inconvenientes que ello genera para nuestros clientes”*²⁴⁶ (énfasis agregado).

376. Por su parte, otros han señalado que *“hemos tenido reiterados casos de problemas con clientes donde les aparece duplicidad (hasta triplicidad) del cobro en sus estados de cuenta. Sin embargo, en nuestros informes y pagos desde Transbank aparece sólo una vez la transacción”*²⁴⁷, para lo cual Transbank establece como procedimiento que *“el cliente debe ir a su banco, sacar una cartola de su cuenta y revisar que la reversa esté realizada. No puede sacar su cartola por internet ya que éstas NO muestran las reversas”*²⁴⁸.

377. El gran problema que esta situación genera es que el consumidor final tiende a atribuir al comercio estas inconsistencias en los cobros y no a Transbank, según explica la recién citada: *“El cliente reclama ante nosotros por creer que somos los responsables, pero nada podemos hacer”*²⁴⁹, salvo informarle al afectado sobre el procedimiento establecido por Transbank. Sin embargo, según la experiencia de la misma empresa, *“(…) cuando se le da al cliente el detalle de este trámite, engorroso y de plazos inciertos, el reclamo que realizan es contra nuestra empresa, no contra Transbank, debiendo nosotros compensar el mal rato, con compras gratis por ejemplo”*^{250 251}.

378. Tanto es así, que incluso varios comercios alegan tener varias demandas en su contra por supuestas infracciones a la Ley del Consumidor, por responsabilidad atribuible a Transbank. Como se observa, estas deficiencias

²⁴⁶ [Referencia N° 53 en Anexo Confidencial]

²⁴⁷ [Referencia N° 54 en Anexo Confidencial]

²⁴⁸ Cita asociada a Referencia N° 54 en Anexo Confidencial.

²⁴⁹ Cita asociada a Referencia N° 54 en Anexo Confidencial.

²⁵⁰ Cita asociada a Referencia N° 54 en Anexo Confidencial.

²⁵¹ [Referencia N° 55 en Anexo Confidencial]

pueden terminar provocando daños significativos no solo por las ventas que no llegan a concretarse, sino también porque el consumidor final atribuye la falla al establecimiento de comercio y no a la red transaccional, dañándose la credibilidad e imagen del comercio afectado²⁵².

379. En buenas cuentas, –como resume uno de los comercios afectados, Transbank *“actúa con desinterés y negligencia frente a los problemas que les planteamos y dan muestra de una descoordinación interna para la solución de cualquier problema, lo que vuelve ineficiente y tedioso el trabajar con ellos y perjudica la calidad de atención a nuestros clientes”*²⁵³.

D) Deficiente nivel de información entregada respecto de las transacciones y ventas efectuadas en el comercio

380. No solo existiría desinformación por parte de los comercios cuando se producen caídas o fallas en el sistema. También les resultaría difícil acceder en la forma y tiempo requerido a información relativa a sus transacciones, lo que para algunos comercios representa mayores costos de administración.

381. Un comercio, por ejemplo, explica que no tienen como evaluar con precisión cuánto tarda Transbank en realizar los abonos de montos correspondientes a compras efectuadas con tarjetas de crédito, porque *“sólo 1 vez al mes tenemos información del detalle de vales pagados; durante el mes recibimos abonos en nuestra cuenta corriente, pero sin saber a qué vales corresponden”*²⁵⁴.

382. Por otra parte, señalan que *“la información entregada por Transbank para la conciliación de los vouchers y los abonos realizadas es incompleta”*^{255 256}. Frente a esto, indican que en varias oportunidades le han solicitado a Transbank que dicha entrega de información se modifique de acuerdo a sus necesidades, pero explican que *“lo que nos ofrece Transbank para eliminar este problema es*

²⁵² [Referencia N° 56 en Anexo Confidencial]

²⁵³ [Referencia N° 57 en Anexo Confidencial]

²⁵⁴ [Referencia N° 58 en Anexo Confidencial]

²⁵⁵ Cita asociada a Referencia N° 58 en Anexo Confidencial.

²⁵⁶ [Referencia N° 59 en Anexo Confidencial]

*adherimos al sistema "host to host", el que la última vez que se los cotizamos, estaba absolutamente fuera de nuestras posibilidades"*²⁵⁷.

383. A la vez, según explica una empresa, el nivel de información que manejan respecto de tarjetas internacionales es deficitario, representando un aumento en los niveles de riesgo de fraude, ya que en relación a este tipo de tarjetas **"no es posible para nuestro comercio identificar para las transacciones realizadas por internet si las tarjetas están bloqueadas. En caso que Transbank solicite la información de alguna de ellas (hoja de registro de la venta y guía de despacho firmada), a pesar de enviarla dentro de los plazos estipulados, pueden ser retenidas por el concepto "Servicio no utilizado por Usuario T.C.", no existiendo posibilidad de reclamo."**²⁵⁸ (énfasis agregado),

E) Webpay: obsolescencia y problemas de seguridad del sistema

384. Una última cuestión relevante de subrayar, son las deficiencias identificadas en la calidad de los servicios prestados por la plataforma Webpay para realizar ventas online, la que, además de presentar fallas, funcionaría de acuerdo a un modelo muy retrasado en comparación con los estándares mundiales²⁵⁹, según indican algunos comercios que trabajan exclusivamente con plataformas de pago virtuales y tienen presencia en diferentes países.

385. Dicho retraso se produciría porque Webpay *"obliga al sitio que lo utiliza a sacar a su cliente de la página del comercio e incluir más pasos de compras innecesarios con la consecuente demora para el consumidor y riesgo de que la conexión falle en esos pasos"*²⁶⁰, lo que no ocurre en otros modelos existentes en la actualidad.

386. Un caso ejemplar es el de una empresa, que señaló **"a los 6 meses de comenzar a utilizar la plataforma de WebPay Plus recibimos objeciones de distintos pagos y transacción. Objeciones quiere decir que el cliente dueño de**

²⁵⁷ Cita asociada a Referencia N° 59 en Anexo Confidencial.

²⁵⁸ [Referencia N° 60 en Anexo Confidencial]

²⁵⁹ [Referencia N° 61 en Anexo Confidencial]

²⁶⁰ Cita asociada a Referencia N° 61 en Anexo Confidencial.

la tarjeta de crédito no reconoce el cobro u objeta haber realizado esa transacción. Transbank descontó de nuestro abono más de \$2.500.000 aproximados por pagos objetados. Este momento no fueron recuperados por nuestra empresa. El argumento de Transbank fue que estos pagos fueron realizados con tarjetas de crédito robadas del extranjero (...). Es decir, que aunque Transbank valida una transacción y dice la tarjeta de crédito es válida, Transbank no garantiza la transacción si la tarjeta fuera robada. Es decir que la única persona que roban es el comercio que utiliza su plataforma”²⁶¹ (énfasis agregado).

387. Por lo demás, ciertas fórmulas que Transbank ha utilizado pretendiendo prevenir fraudes dentro de la plataforma de ventas online, parecen desproporcionadas a ojos de ciertos clientes, haciendo recaer la responsabilidad en el comercio cuando, en la práctica, éste no tiene forma de evitar el fraude. Así lo describe una empresa al comentar que *“en ocasiones nos han hecho llegar cartas con petición de información del comprador en casos de fraude de tarjetas, requiriendo datos como “Otros documentos que acrediten que el que compra es el dueño de la tarjeta”, lo cual es imposible para nosotros tener esa información ya que el manejo de datos de la tarjeta es por parte del banco y no nuestra, nosotros solo nos remitimos a entregar un link a webpay.cl para generar el pago”²⁶².*

388. En resumen, establecimientos comerciales de distintos rubros y tamaños dan cuenta que la calidad de los servicios prestados está muy por debajo de los estándares esperables, presentando deficiencias de distinta índole. Esto, naturalmente, es esperable en un mercado en que el único proveedor –Transbank- no cuenta con incentivos para prestar un servicio de calidad que satisfaga las necesidades de sus clientes. Por lo mismo -y sumado a las demás consecuencias perniciosas que la estructura de Transbank genera en el mercado de la adquirencia-, es indispensable que el H. Tribunal establezca las medidas necesarias para introducir competencia en este mercado.

II.6. Riesgos relacionados con la estructura orgánica de directorios y otras instancias de encuentro dentro de las SAG

²⁶¹ [Referencia N° 62 en Anexo Confidencial]

²⁶² [Referencia N° 63 en Anexo Confidencial]

A) Existencia de directores y altos ejecutivos cruzados entre bancos y sociedades de apoyo al giro.

414. Dentro de los riesgos que a nivel orgánico ha identificado esta Fiscalía, uno se refiere a la autorización para que directores y ejecutivos de bancos sean simultáneamente directores de SAG. Dicha autorización se encuentra en dos cuerpos normativos complementarios: (i) la Circular N°3 de la SBIF sobre “Normas Generales para Empresas de Apoyo al Giro” (en adelante “**Circular N°3**”); y (ii) el Capítulo 11-6 de la SBIF sobre “Inversiones en Sociedades en el País que pueden mantener los Bancos” (en adelante “**Capítulo 11-6**”).

415. La Circular N°3, en su Título II numeral 2, regula la “Dirección, administración y funcionamiento de las sociedades de apoyo al giro”, señalando al respecto:

2.1. Directores.

No existe inconveniente para que un director de una sociedad de apoyo al giro sea, a la vez, director de una institución financiera socia o accionista, de una sociedad filial fiscalizada por esta Superintendencia o de otra empresa de apoyo al giro. En general, el cargo de director de cualquiera de las entidades es incompatible con el de empleado de ellas, salvo que se trate de un empleado de la institución financiera matriz que ejerza el cargo de director de una filial fiscalizada por esta Superintendencia o de una sociedad de apoyo al giro.

Sin embargo, no podrán ser directores de una sociedad de apoyo al giro cuyas funciones consistan en la administración y operación de Cámaras de Compensación de Alto Valor, los gerentes o empleados de una institución financiera que sea accionista o socia de aquella.

416. Complementa lo anterior la regulación sobre quiénes pueden tener el cargo de gerente en las SAG, así como lo dispuesto respecto del personal en general, señalándose al respecto:

2.2. Gerente y personal.

La sociedad de apoyo al giro podrá compartir gerente y personal con una institución financiera socia o accionista, con las filiales de ésta que se encuentren sujetas a la fiscalización de esta Superintendencia o con otras sociedades de apoyo al giro en que la institución socia o accionista participe.

Lo anterior no procede cuando se trate de entidades no fiscalizadas por este Organismo.

417. Por su parte, el Capítulo 11-6 de la SBIF, en el N°6 de su Título III que regula las SAG, establece que éstas “se atenderán a lo dispuesto en el N°9 del título II de este Capítulo, en lo que se refiere a la relación con sus bancos socios o accionistas, las filiales de éstos y las demás sociedades de apoyo al giro en que sus dueños participen”. Este numeral 9 regula la dirección, administración y funcionamiento de las sociedades filiales en el mismo sentido que la Circular N°3, estableciendo que:

9.1. Directores.

No existe inconveniente para que un director de una sociedad filial fiscalizada por esta Superintendencia sea, a la vez, director del banco matriz, de otra sociedad filial fiscalizada por este Organismo o de una empresa de apoyo al giro. En general, el cargo de director de cualquiera de las entidades es incompatible con el de empleado de ellas, salvo que se trate de un empleado del banco matriz que ejerza el cargo de director de una filial fiscalizada por esta Superintendencia o de una sociedad de apoyo al giro.

En todo caso, el ejercicio del cargo de director, gerente o empleado en las sociedades filiales fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros o de la Superintendencia de Pensiones, se sujetará a las normas legales o reglamentarias que rigen a esas sociedades.

9.2. Gerente y personal.

La matriz con sus filiales, o éstas entre sí, podrán compartir gerente y personal, siempre que se trate de filiales fiscalizadas por este Organismo. Las sociedades sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros o de la Superintendencia de Pensiones, deberán tener gerente y personal independiente del banco matriz y de las filiales fiscalizadas por esta Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

418. Todas las disposiciones antes citadas podrían encontrar un fundamento en la particular naturaleza de las SAG, cuyo objeto es la prestación de servicios a la institución financiera que la crea, lo que haría razonable que se autoricen estructuras orgánicas en que se crucen directores y/o altos ejecutivos, ya sea para permitir más control o mayores eficiencias en la gestión y administración de las SAG.

419. Sin embargo, cuando los accionistas de una SAG representan casi el 90% de participación de un determinado mercado, como ocurre con Transbank en los servicios de operación y adquirencia de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal, las justificaciones antedichas se desvanecen frente a los evidentes riesgos para la competencia derivados de que en un directorio se reúnan quienes, al mismo tiempo, son directores o altos ejecutivos en los bancos que supuestamente compiten en el mercado de la emisión de tarjetas de aceptación universal.

420. En efecto, es información pública que directores de Transbank son, al mismo tiempo, directores o altos ejecutivos de los bancos propietarios de dicha SAG. La siguiente tabla muestra dicho cruce entre directores y ejecutivos hasta el cierre de la Investigación.

TRANSBANK			
	Nombre Director	Banco que representa	Cargo en dicho banco
1	Fernando Cañas Berkowitz (Pdte.)	Banco de Chile	Ex Gerente General
2	Ángel Rebolledo Lemus	Banco Santander	Gerente Operaciones y Tecnología
3	Jorge Tagle Ovalle (Vicepdte.)	Banco de Chile	Gerente División Banca Comercial
4	Rodrigo Tonda Mitri	Banco de Chile	Gerente Canales
5	María Isabel Aranda Ramírez	Scotiabank	Gerente de Productos
6	Mauricio Fuenzalida Espinoza	BBVA	Gerente de División de Marketing e Innovación

7	Richard Kouyoumdjian Inglis	Corpbanca	Director Operaciones, Calidad y Servicios
8	Victoria Martínez Ocamica	Banco Estado	Gerente General de Administración
9	José Isla Valle	Banco de Crédito e Inversiones	Director de Bci Asset Management, Bci Factoring, Bci Corredora de Seguros S.A
10	Miguel Mata Huerta	Banco Santander	Director de Santander AM Chile (Ex CFO)

421. Lo mismo ocurre en otras SAG que prestan servicios en el mercado de medios de pago de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal, cuya propiedad es compartida por la mayoría de quienes compiten en el lado emisor de este mercado, como se observa en las siguientes tablas, cuya información corresponde al año 2014.

NEXUS			
	Nombre Director	Banco que representa	Cargo en dicho banco
1	Jorge Díaz Vial (Pdte.)	Banco de Chile	Director Sociedades Ligadas
2	Mario Gaete Hörmann (Vicepdte.)	Banco de Crédito e Inversiones	Gerente Corporativo Áreas de Apoyo
3	Álvaro Burrull Cornejo	Banco de Chile	Gerente de Operaciones y Servicios
4	Américo Becerra Morales	Corpbanca	Gerente de Operaciones y Procesos
5	Ángel Rebolledo Lemus	Banco Santander	Gerente Operaciones y Tecnología
6	Fernando Sáenz Castro	Banco Scotiabank	Vicepresidente Operaciones y Servicios Compartidos
7	Guillermo Ramírez Vilardell	Banco Estado	Integrante del Comité de Auditoría

REDBANC			
	Nombre Director	Banco que representa	Cargo en dicho banco
1	Jorge Díaz Vial	Banco de Chile	Director Sociedades Ligadas

	(Pdte.)		
2	Jorge Tagle Ovalle	Banco de Chile	Gerente División Banca Comercial
3	Rodrigo Tonda Mitri	Banco de Chile	Gerente Canales
4	Ángel Rebolledo Lemus (Vicepdte.)	Banco Santander	Gerente Operaciones y Tecnología
5	Miguel Mata Huerta	Banco Santander	Director de Santander AM Chile (Ex CFO)
6	Ricardo Servanti Vivanco	Banco Santander	Gerente Canales Complementarios
7	Fernando Sáenz Castro (Vicepdte.)	Banco Scotiabank	Vicepresidente Operaciones y Servicios Compartidos
8	José Isla Valle	Banco de Crédito e Inversiones	Director de Bci Asset Management, Bci Factoring, Bci Corredora de Seguros S.A
9	Luis Javier Blas Agueros	BBVA	Gerente División de Medios

422. Es más, incluso se observan casos en que el ejecutivo de un banco es director de todas las SAG que prestan servicios en un mismo mercado, como ocurre actualmente por ejemplo con el Sr. Ángel Rebolledo Lemus quien, además de ser Gerente de Operaciones y Tecnología del Banco Santander, forma parte del directorio de Transbank, Redbanc y Nexus.

423. La repetición de nombres en los directorios de diferentes SAG que, al mismo tiempo, son altos ejecutivos o directores del banco al que representan, deja en evidencia que estos directorios son ambientes propicios para el encuentro entre competidores con los riesgos evidentes que ello acarrea tanto del lado adquirente, como del lado emisor u otros mercados relacionados.

424. Estos cruces entre representantes (ya sea directores, ya sea ejecutivos) de empresas competidoras, denominados por literatura comparada *Interlocking Directorates*, generan evidentes riesgos a la libre competencia.

425. Ahora bien, aumentarán aún más los riesgos a la competencia, si el mercado en el que se comparte la propiedad está relacionado a aquél en que

compiten, como evidentemente ocurre con el mercado de medios de pago de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal. En efecto, al ser un mercado de dos lados, las políticas comerciales que se determinen en uno de esos lados será relevante para el desarrollo y competencia en el mismo.

426. Por su parte, si bien es cierto que existen ciertas explicaciones que justifican el *interlocking* en la industria bancaria en determinados casos²⁶³, en la industria de medios de pago chilena no se avizoran dichas justificaciones ni eficiencias, al menos en lo que se refiere a las sociedades creadas para apoyar el giro bancario en el mercado de los medios de pago. Lo anterior, precisamente porque en Chile las SAG deben constituirse por uno o más bancos, no existiendo razones de garantía relacionadas al acceso al crédito (y en concreto, al buen uso de dichos fondos) que justifiquen la presencia de directores cruzados.

427. Esto demuestra lo necesario que resulta regular en la industria bancaria los aspectos relativos a los vínculos personales dentro de las empresas creadas para apoyar el giro bancario. Por lo mismo, a esta Fiscalía llama especialmente la atención que la normativa de la SBIF sometida al presente análisis provenga de modificaciones que la autoridad sectorial realizó en el pasado al texto original.

428. En efecto, fue por medio de la Circular N° 12 de la SBIF, de 18 de mayo de 2000 que, entre otras cosas, se estipuló que “*no existe inconveniente para que los directores de una SAG sean directores o empleados de las respectivas instituciones financieras accionistas o socias*”. Por su parte, fue la Circular N° 15 de la SBIF, de 13 de septiembre de 2001, la que resolvió eliminar la exigencia de que las SAG deben tener gerente, personal, locales y equipamientos independientes de las instituciones financieras socias o accionistas²⁶⁴.

²⁶³ Una justificación que puede existir para ser más flexible en temas de interlocking cuando participan bancos, es que la presencia de vínculos personales entre bancos y compañías no bancarias da cuenta, en parte, de la importancia de este tipo de relaciones como medida para facilitar el establecimiento de vínculos materiales de todo tipo (v.gr., acceso a crédito). Conforme a la OCDE, este tipo de interlockings constituyen la hipótesis más común de dicha práctica: “*Empirical evidence suggests, however, that the majority of interlocking directorates are between financial and non-financial companies. Thus, representatives of banks commonly sit on the boards of competing firms. These indirect interlocks are typically not a factor in competition policy.*” OECD (2003), Loc. Cit.

²⁶⁴ Una tercera modificación, que sí tuvo por objeto mitigar los riesgos de interlocking, fue la introducida por la Circular N° 17 de la SBIF, de 8 de abril de 2004, que modificó las disposiciones

429. Así las cosas, en opinión de esta Fiscalía resulta indiscutible la necesidad de que la normativa de la SBIF se adecue a los estándares que sobre interlocking se han comenzado a desarrollar a nivel comparado respecto de la industria bancaria.

B) Existen instancias adicionales –v. gr Comités dentro de SAG- en que competidores se reúnen para desarrollar políticas comerciales conjuntas.

430. Un segundo riesgo en relación a los vínculos personales que se pueden producir dentro de las SAG, es que en éstas se crean comités de diversa índole en los que se reúnen competidores, sin que exista regulación ni fiscalización de parte de la SBIF sobre la información que ahí se intercambia.

431. Un ejemplo es lo que ocurre con los Comités de Marketing dentro de Transbank, órgano cuyo propósito es evaluar periódicamente diversas políticas comerciales referidas al rol adquirente. Sin embargo, a sus sesiones no solo asisten ejecutivos de Transbank, sino que también participan en dichas reuniones representantes de gran parte de los bancos propietarios de Transbank, incidiendo en las decisiones que dicho órgano toma, según consta en las actas de sesiones de dicho Comité.

432. En ese contexto, queda en evidencia al leer las actas con el contenido de las sesiones de este comité de marketing de Transbank que las materias discutidas muchas veces abordan temas propios del rol emisor o que afectan a toda la industria.

433. Por ejemplo, en una sesión²⁶⁵ se discutió una propuesta consistente en *“ofrecer al tarjetahabiente un servicio centralizado de Call Center, sea directo o derivado del emisor, y alertas vía SMS y/o mail ante cada evento de pago”*, lo que

que permiten que los empleados de un banco ejerzan el cargo de Director de una SAG, estableciendo una excepción cuando se trate de sociedades que administren Cámaras de Compensación de Pagos de Alto Valor.

²⁶⁵ [Referencia N° 64 en Anexo Confidencial]

claramente es una política comercial propia del lado emisor dirigida a los tarjetahabientes (servicios de atención al cliente).

434. Otro ejemplo, da cuenta del desarrollo dentro del comité de marketing de políticas comerciales referidas a la emisión de tarjetas. Así, en una sesión²⁶⁶ en que se elaboró una iniciativa tendiente a captar el pago de los gastos comunes de edificios, se planteó *“la posibilidad de entregar tarjetas a las comunidades para que éstas puedan pagar las cuentas básicas de sus respectivos edificios”*, concluyéndose que *“se invitará a los bancos a emitir dichos plásticos”*.

435. Finalmente, un tercer ejemplo demuestra cómo en una sesión²⁶⁷, a propósito de la campaña de marketing para el lanzamiento de PIN en crédito, se aprobó una propuesta bajo la condición de *“no incluir marcas distintas a las bancarias en las gráficas”*. Es decir, no solo se discutieron políticas conjuntas propias del lado emisor, sino que se buscó explícitamente excluir de dichas políticas comerciales a las tarjetas no bancarias.

436. Sin embargo, frente a esta situación nunca se ha establecido una regulación que prohíba la existencia de estos espacios de encuentro, especialmente si se trata de una SAG cuyos propietarios son prácticamente todos los bancos de la plaza, en términos de participación de mercado.

437. La única autorización que otorga la SBIF en su normativa, que pudiera relacionarse al cometido de una instancia como el comité de marketing de Transbank en el desarrollo de políticas promocionales, es aquella que dispone que una SAG *“podrá promover los servicios de la institución financiera socia o accionista, como asimismo los que presten sus filiales fiscalizadas por esta Superintendencia, pudiendo canalizarse a través de la empresa de apoyo al giro la documentación que se genera entre las demás sociedades y sus respectivos clientes”*²⁶⁸.

²⁶⁶ [Referencia N° 65 en Anexo Confidencial]

²⁶⁷ [Referencia N° 66 en Anexo Confidencial]

²⁶⁸ En Circular N°3 y en el Capítulo 11-6 de la SBIF.

438. La norma citada reconoce una situación razonable, la cual sería que una SAG promueva los servicios de uno o más de sus accionistas por separado e individualmente. Sin embargo, es evidente que dicha disposición no permite que una SAG cree un comité de promoción al cual asistan todos sus accionistas y en conjunto debatan cuáles serán las políticas comerciales y de marketing a ser desarrolladas. El resultado natural de esto, tal como se vio en los ejemplos citados, es que muchas veces dichas políticas comerciales tendrán por objeto una coordinación relacionada al mercado en que sí se supone que debieran competir: el mercado de la emisión de tarjetas bancarias.

III. Medidas Necesarias para Introducir Competencia en el Mercado

441. Habida cuenta de los efectos y riesgos anticompetitivos que genera la actuación conjunta de los bancos e instituciones financieras en el rol adquirente por medio de Transbank, es indispensable que se establezcan las medidas adecuadas que aseguren el acceso de competidores a este mercado.

442. Así fue como lo concibió esta Fiscalía al proponer al H. Tribunal una serie de medidas en el procedimiento de Consulta, todas las que, en opinión de este Servicio, resultaban adecuadas, proporcionadas y suficientes para hacerse cargo de los efectos y riesgos anticompetitivos identificados previamente. La misma finalidad buscada con esas mismas medidas, son las que se deben buscar por medio de alternativas regulatorias que, en definitiva, generen los incentivos para que el mercado se abra a la entrada de competidores.

443. En lo que sigue, se verá que: **(1.1)** debe regularse una medida de carácter principal, que permita terminar con el esquema de incentivos que actualmente existe en el mercado, lo que solo puede hacerse por la vía de una medida estructural que limite la actuación conjunta en Transbank; y **(2.1)** dicha medida requiere la existencia de medidas complementarias que permitan la competencia efectiva en el mercado afectado.

III.1. El objetivo principal: terminar con el esquema de incentivos que actualmente existe en el mercado.

444. En lo que sigue, se explicará por qué esta Fiscalía considera: **(i)** que la mejor manera de terminar con el esquema de incentivos es limitar la actuación conjunta de los bancos a través de Transbank; **(ii)** que las aprehensiones de Transbank respecto de la medida principal propuesta por esta Fiscalía son infundadas; **(iii)** que los Proyectos de Ley que han ingresado al Congreso en relación con el mercado de medios de pago no resuelven el problema de competencia en la adquirencia; y **(iv)** que la reforma normativa en concreto, debiera limitar la actuación conjunta de los bancos a través de SAG que revistan determinadas características..

A) La mejor manera de terminar con el esquema de incentivos es limitar la actuación conjunta.

445. En la Consulta, esta Fiscalía propuso como medida principal que se limite la actuación de los bancos e instituciones financieras a través de transbank. En concreto, se pidió al TDLC:

“(...) ordenar que, a partir del plazo de 1 año contado desde que la resolución del H. Tribunal quede ejecutoriada o en el plazo que V.S. determine, los bancos e instituciones financieras solo podrán ofrecer servicios de adquirencia conjuntamente, ya sea a través de cualquier tipo de asociación entre ellos, legal o de hecho, o a través del encargo o delegación del rol adquirente a un tercero, sea Transbank o cualquier otro, en tanto la suma de sus participaciones de mercado no exceda el 30% del monto total de transacciones con tarjetas de crédito o tarjetas de débito de aceptación universal²⁶⁹, según corresponda. En cualquier caso, si es que los bancos e instituciones financieras constituyeren cualquier tipo de asociación entre ellos para ejercer el rol adquirente, deberán informarlo previamente a la Fiscalía Nacional Económica.

Dentro del plazo indicado en el párrafo anterior y como consecuencia de la limitación porcentual contenida en el mismo, los bancos e instituciones financieras que no continúen afiliando establecimientos de comercio a través de Transbank, deberán revocar los mandatos de afiliación concedidos a la

²⁶⁹ Ello a partir de la medición y publicación periódica que efectúa la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras acerca del monto total de las transacciones con tarjetas de crédito o tarjetas de débito de aceptación universal.

misma, no pudiendo obtener a partir de dicho momento ningún servicio de adquirencia de parte de Transbank".

446. Complementaria a la medida antes descrita, pero tan indispensable con ella, fue la propuesta de que en los contratos de afiliación entre los bancos e instituciones financieras como adquirentes, o aquellas empresas que actúen en su representación, y el comercio, no se puedan imponer condiciones que impliquen costos de cambio tales que impidan, restrinjan o entorpezcan la libre competencia.

447. La medida solicitada, no solo atendía al hecho evidente de que Transbank no es una instalación esencial, sino especialmente al esquema de incentivos existentes, que hace completamente inverosímil pensar que alguno de los bancos propietarios de Transbank tenga interés en desplegar una red paralela que le compita. Por lo mismo, la propuesta hecha por esta Fiscalía se realizó luego de concluir que no existe ninguna otra forma de abrir la competencia en el mercado, que no sea por la vía de establecer una medida de orden estructural en el mercado.

448. Muestra de ello, es que ya el año 2005, en el Acuerdo Conciliatorio al que llegó esta FNE con Transbank en el proceso C 16-2004 que concluyó con la Sentencia 29/2005, se intentó abrir el mercado estableciendo una serie de medidas conductuales, las que fueron completamente ineficaces. Así, se dispuso que:

"Los bancos emisores de tarjetas de crédito y débito, podrán afiliar establecimiento de comercio directamente o a través de terceros, incluido Transbank S.A., En el caso de que el emisor opte por afiliar comercio directamente, la comisión será determinada individualmente por ese banco emisor con el respectivo establecimiento de comercio. Cuando se afilie a través de terceros, éstos podrán fijar las comisiones, para lo cual, los emisores otorgarán los respectivos mandatos individuales. En consecuencia, Transbank S.A. sólo aceptará mandatos individuales y revocables para afiliar establecimientos comerciales, modificando en este sentido los actuales mandatos, y adoptará las medidas que sean necesarias para dejar sin efecto cualquier otro acuerdo en el cual los emisores renuncien a su derecho a afiliar establecimientos comerciales directamente o a través de otros terceros".

449. Sin embargo, a pesar de esta modificación, los incentivos de los bancos no cambiaron en nada, pues siguieron delegando en Transbank –ahora cada uno de forma individual- todas las decisiones relativas al rol adquirente, por lo que Transbank siguió siendo la única alternativa de cara a los comercios.

450. En efecto, los bancos propietarios de Transbank no tienen ningún incentivo a generar una red o delegar el rol adquirente en un tercero que compita con la red incumbente de la cual son propietarios.

451. Por su lado, los bancos y emisores financieros no bancarios, que no tienen participación en Transbank o cuya participación es insignificante, tampoco tienen incentivos para delegar el rol adquirente en otros terceros, ni mucho menos para ejercer el rol adquirente por sí mismos. Pueden existir diversas razones de ello, pero la principal es que se trata de bancos que tienen un tamaño tal que no les permitiría ampliar su giro al desarrollo de la adquirencia y menos si eso implica desafiar al incumbente; y, además, no sufren directamente los efectos del monopolio de Transbank, toda vez que por los servicios prestados por ésta pagan las mismas tarifas que los bancos que tienen propiedad en Transbank, de acuerdo a una oferta pública de tarifas que se construye a partir de los costos en que incurre esta última.

452. Ahora bien, que el límite de la actuación conjunta de los bancos e instituciones financiera a través de Transbank se fije en un 30% de participación de mercado, se fundamenta en la necesidad que los dos actores principales de este mercado -Banco Santander y Banco de Chile-, quienes detentan una participación mayor al 20% cada uno (o cualquiera que alcance altos niveles de participación de mercado), en ningún caso puedan seguir actuando conjuntamente en el rol adquirente. De este modo, se evita que los intereses de los dominantes sigan alineados a través de un mismo adquirente, inhibiendo al resto de emisores de actuar a través de un tercero distinto de Transbank o de generar su propia red transaccional.

453. Al respecto, es interesante lo que plantea Transbank, al decir que, de imponerse la limitación propuesta por la FNE, no existiría impedimento para que

un conjunto de bancos emisores con menos del 30% de participación a través de un adquirente, puedan afiliarse al 100% de los comercios, por lo que no se garantizaría la competencia. Esta afirmación, implica desconocer la finalidad de la medida propuesta por la FNE, cual es desalinearse los incentivos de los bancos propietarios de Transbank. Si los actores que representan el 70% de participación de mercado no se benefician de la estructura monopólica, es altamente probable que estén abiertos a delegar el rol adquirente en un competidor, en la medida que éste ofrezca un mejor servicio.

B) Las aprehensiones de Transbank respecto de la medida principal propuesta por la FNE son completamente infundadas.

454. En su presentación Transbank dedica una sección para explicar por qué, según su entendimiento, una medida como la solicitada por la FNE sería desproporcionada e ineficaz. Para esto, elabora los siguientes argumentos, todos los cuales, de acuerdo a lo demostrado a lo largo de este documento, deben ser desechados.

455. En primer lugar, Transbank señala limitar la actuación conjunta de los bancos no sería solución para los elevados MD, porque las actividades adquirentes representan sólo el 20% del total del MD, resultando desproporcionado enfocar la solución en aquello que representa tan sólo el 20% del problema.

456. Lo cierto, es que Transbank se equivoca, por tres motivos: (i) en primer término, porque el ingreso de competencia significa que deberá fijarse una tasa de intercambio explícita, la que incluso podría equivaler a cero (al menos en débito), y ésta sí representa un porcentaje muy relevante del MD; (ii) en segundo lugar, porque la entrada al mercado de un rival generará competencia por afiliarse comercio, lo que tenderá a la baja general del MD; y (iii) Porque la apertura del mercado de servicios de adquirencia de tarjetas debiera permitir el ingreso de competidores que operen su propia red o lo hagan con terceros distintos de Transbank, como podría ocurrir perfectamente con empresas internacionales como Getnet o Firstdata, lo que podría implicar una reducción en los costos que hoy en día forman parte del MD.

457. En segundo y tercer lugar, Transbank considera que esta medida sería innecesaria porque sus servicios se tarifican a costo económico, de manera que respecto de los servicios adquirentes habría traspasado a comercios y emisores sus economías de escala y densidad.

458. Transbank vuelve a equivocarse: (i) en primer lugar, porque no es cierto que traspase sus eficiencias a los comercios. En efecto, se ha demostrado que los ingresos han crecido exponencialmente en comparación con las bajas del MD, lo que significa que el costo promedio por transacción ha tendido fuertemente a disminuir. Esto permite concluir que Transbank traspasa las ganancias en eficiencias y ahorro de costos a emisores en forma de aumento de beneficios, en vez de traspasarlos al comercio; (ii) en segundo lugar, porque la tarificación Ramsey, a la cual se refiere Galetovic & Sanhueza, si bien establece un modelo para diferenciar el cobro a los comercios, nada dice sobre el monto de los cobros hechos en función de esa forma de diferenciación, por lo que no impide la existencia de altos MD; y (iii) en tercer término, porque si bien el pago a emisores sí se tarifica a costo económico, nada obsta a que entrando competencia, se dispute el 18% de utilidades que los bancos le han fijado a Transbank.

459. En cuarto lugar, Transbank señala que si el objetivo de la medida propuesta por la FNE fuera disipar las rentas recaudadas a través del MD, dado que su mayor componente sería la remuneración del lado emisor, mayor competencia en la adquirencia no disiparía renta alguna que se estuviera extrayendo producto de la tasa de intercambio implícita (ya que ésta equivale a la remuneración del lado emisor). Propone que para resolver esto, lo necesario es la correcta e independiente determinación de la TI explícita.

460. Sobre este punto, la Fiscalía concede que, en caso de considerarse necesaria una fijación de TI, naturalmente ésta debe fijarse por un actor independiente y no por los emisores, como sugiere el Informe de Galetovic & Sanhueza (fs. 1020), dado los evidentes riesgos de colusión que ello provocaría, según demuestra la experiencia internacional. Sin embargo, ello no obsta, en caso alguno, a que sea imprescindible abrir el mercado adquirente a la competencia. En efecto, el propósito de fijar la TI, es que no se generen abusos al establecer un

piso muy alto para la fijación del MD a partir de ella. Pero, incluso, ésta podría ser equivalente a cero (al menos, respecto del débito), como ocurre en diversos países, según expone Allan Frankel en su informe. Por lo mismo, un modelo eficiente es aquel en el que se compite en adquirencia -con los correlativos beneficios en precio, innovación y cobertura, entre otros-, siendo un complemento la fijación de la TI, pero en ningún caso una medida autosuficiente.

461. En quinto lugar, Transbank afirma que, dadas las reglas sobre universalidad de aceptación de tarjetas con bandera -que hacen que quién afilie a un comercio lo hace para todo el sistema-, no existiría ningún impedimento para que uno o un conjunto de bancos que represente el 30% o menos de participación de mercado, termine haciendo, a través de un solo adquirente el 100% de la afiliación de comercios, por lo que la medida propuesta por la FNE no garantizaría la competencia en el mercado.

462. Sobre este punto, Transbank parece no haber comprendido el propósito principal de la medida solicitada por esta Fiscalía, cual es lograr desalinear los incentivos de los emisores para que, en el futuro, aquella parte que no esté integrada verticalmente con Transbank tenga los incentivos para realizar por sí mismo el rol adquirente o delegarlo en un tercero de Transbank, en la medida que ofrezca un servicio competitivo. Por lo demás, lo razonable es esperar que algunos emisores busquen afiliar comercios de distintos lugares geográficos y a diverso tipo, de acuerdo a lo atractivo que le resulte en relación con el tipo de tarjetahabiente al que apunte su negocio.

463. En sexto lugar, Transbank señala que esta medida terminaría con las eficiencias del monopolio integrado, agregando al respecto que *"las utilidades de los bancos propietarios de Transbank no son probablemente lo realmente relevante para ellos, sino que lo relevante es la capacidad que les entrega la compañía de desarrollar políticas industriales en adquirencia, eficaces y alineadas con el desarrollo a largo plazo del lado emisor"*²⁷⁰.

464. La verdad H. Tribunal, es que resulta interesante observar como Transbank, al referirse a que es "lo relevante" para los propietarios de Transbank, olvida por

²⁷⁰ Respuesta Transbank, página 101.

completo referirse a los ingresos por MD que durante años le ha traspasado a dichos bancos, de acuerdo a este particular modelo por medio del que han calculado las comisiones teniendo como piso una TI implícita que nadie jamás ha regulado.

465. Por último, Transbank alega que existen otras alternativas que permitirían introducir competencia sin desarticular la estructura de una empresa que sería eficiente. La verdad, H. Tribunal, es que a lo largo de esta presentación se ha demostrado que la estructura de Transbank genera claras ineficiencias, por lo que esta Fiscalía no avizora otra manera de introducir competencia que sea distinta a la que se propone en este proceso. Por lo demás, la medida no busca desarticular una empresa, sino simplemente establecer un modelo de mercado coherente con un sistema de libre competencia, proceso que se ha vivido en todos los países del mundo que tenían estructuras monopólicas.

C) Los Proyectos de Ley que han ingresado al Congreso en relación con el mercado de medios de pago no resuelven el problema de competencia en la adquirencia.

466. En los últimos años, esta FNE ha tenido a la vista 3 distintos Proyectos de Ley, cuyo objeto ha sido regular el mercado de medios de pago. Ninguno de ellos, según se explica a continuación, cumple el objetivo de desalinear los incentivos de los emisores en el rol adquirente, por lo que resultan ineficaces para introducir competencia al mercado y, por el contrario, incluso en algunos casos contribuye a consolidar el monopolio de Transbank.

467. El primero de ellos, ingresado el 5 de junio de 2012, es el Proyecto de Ley que Modifica el Decreto con Fuerza de Ley N°3, de 1997, la Ley General de Bancos y la Ley N°18.840 Orgánica Constitucional del Banco Central, impulsando la competencia en el mercado de tarjetas de crédito y débito (Boletín N° 8331-05).

468. En lo medular, éste propone la modificación del D.F.L. N°3 que fija texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos y de otros

cuerpos legales, en el sentido de sustituir el N°24 del artículo 69, que regula las operaciones que pueden realizar los bancos, por el siguiente texto:

*"24) Emitir y operar tarjetas de crédito y débito, para lo cual los Bancos deberán ofrecer a los clientes y a los comercios adheridos **al menos dos opciones de red transaccional, y en donde al menos una de ellas no se encuentre relacionada con los bancos emisores.***

Los operadores de sistemas de tarjetas de crédito y/o de tarjetas de débito no podrán discriminar a los emisores de tarjetas, respecto de las tarifas que cobren por tipo de transacción o servicio, según quien sea el emisor o el número de transacciones que sean realizadas o procesadas por su sistema.

Las sociedades de apoyo al giro bancario y filiales bancarias que intervengan en cualquier calidad en el procesamiento de una transacción de tarjeta de crédito y/o de tarjeta de débito bancarias, no podrán cobrar tarifas, por tipo de transacción o servicio, diferenciadas según sea la red u operador en que se capturó o inició la transacción.

469. El Proyecto de Ley referido intenta forzar la entrada de un competidor al mercado de adquirencia. Sin embargo, nada obsta a que dicho competidor deba desenvolverse en el mercado según las condiciones que le impongan los bancos, quienes seguirán integrados verticalmente con Transbank. En consecuencia, el escenario que enfrentará ese nuevo competidor permite vaticinar que el mismo carecerá de la capacidad para competirle a un rival con poder monopólico e integrado con quienes administran el negocio en el otro lado de la plataforma transaccional.

470. El segundo de ellos, ingresado el 17 de diciembre de 2013, es el Proyecto de Ley que regula la competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos (Boletín 9201-03). Éste buscaba insertar mayor competencia en los medios de pago electrónico, bajo la premisa de que existe gran consenso sobre la relevancia de este mercado en el desarrollo financiero de un país, y de los efectos positivos que a su vez tendría sobre el desarrollo económico, reconociéndose que en mercados internacionales *"la industria se organiza en torno a pocas*

*plataformas tecnológicas encargadas del procesamiento, a las cuales se conectan múltiples emisores por un lado y múltiples adquirentes por el otro*²⁷¹.

471. Para ello, el proyecto establece que el operador debe definir condiciones y requisitos para prestar sus servicios de procesamiento, debiendo prestarlos a toda empresa que cumpla con ellos, sean emisores o adquirentes de sistemas de crédito, débito o prepago.

472. Sin embargo, este proyecto de ley tampoco logra subsanar los problemas de fondo que llevan a la falta de competencia en este mercado, porque no permite el ingreso de nuevos competidores al mercado de la adquirencia de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal, al no establecer ningún mecanismo que desalinee los incentivos generados por la estructura verticalmente integrada entre la emisión, operación y adquirencia. En cambio, mantiene intacta la normativa actual que deja en manos de los emisores -dueños de Transbank- la decisión de quién ingresa a dicho mercado.

473. En otras palabras, el proyecto no considera la particularidad del mercado chileno en que, además de existir un adquirente/operador monopólico, este es de propiedad de los mayores bancos emisores del país, lo que hace que carezcan de incentivos para contratar algún tercero, según se ha explicado a lo largo de esta presentación. Al respecto, Harrison y Muñoz afirman en su informe preparado para la SBIF²⁷²:

"(...) la existencia de altos niveles de integración vertical entre los bancos y los operadores de las plataformas transaccionales podría ser una posible barrera a la entrada que determinaría los niveles de competencia en la industria. En este sentido, dicha estructura de mercado permitiría a los bancos utilizar la plataforma para maximizar sus beneficios, desincentivando la competencia entre emisores de tarjeta (existentes o potenciales) y, anulando la competencia en el lado adquirente dada la existencia de un solo operador. Desde esta perspectiva, los emisores dueños de la plataforma tendrían el incentivo a bloquear la entrada de otros

²⁷¹ Boletín N° 9201-03, sobre el proyecto de ley que regula la competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos, pp. 3

²⁷² "Organización industrial de la industria bancaria en relación a las sociedades de apoyo al giro en Chile", Harrison y Muñoz, Julio 2013.

emisores no bancarios de tarjetas, ya que la regulación vigente permite que las SAG presten servicio a bancos, filiales y otras SAG."

474. Algo similar se menciona en el Primer Informe de la Comisión de Economía sobre este Proyecto de Ley: *"Al mismo tiempo, al ser propiedad de los bancos, la única red de procesamiento existente tiene pocos incentivos para prestar sus servicios o interconectarse con potenciales nuevos adquirentes"*.

475. En ese sentido, cuando el proyecto de ley establece que su objetivo es permitir que cualquier adquirente *"que cumpla con las condiciones necesarias"* pueda acceder a la red de procesamiento, no establece cuáles serían estas condiciones ni quién las determinaría, dejando abierta la posibilidad de que emisores, bajo la excusa de que actores distintos de Transbank no cumplen con los estándares supuestamente requeridos para prestar servicios de adquirencia, impidan el ingreso de nuevos adquirentes al mercado.

476. Es por esto que todo lo propuesto en el Proyecto de Ley sólo toma relevancia una vez remediado este problema estructural, y de lo contrario los efectos concretos de una ley como ésta serían escasos o nulos.

477. Un segundo problema detectado es que el Proyecto de Ley, aunque habla de insertar competencia en los medios de pago electrónicos en general, sólo se enfoca en la competencia en la adquirencia. No se hace ninguna referencia a la competencia en la operación, donde el Proyecto asume que Transbank sería un monopolio natural, debido a sus supuestas características de facilidad esencial, lo que, según se explicó previamente, no resulta cierto al día de hoy.

478. En conclusión, un Proyecto de Ley como éste, teniendo el diagnóstico y la intención correcta, no lograría cambios reales en el mercado de medios de pago electrónicos en su actual formato, ya que pasa por alto el problema fundamental estructural del cual surge el monopolio de Transbank. Para que efectivamente surja competencia es necesario abordar estos problemas estructurales de integración vertical, con el fin de proveer incentivos a los emisores a conectar con nuevos adquirentes y operadores, y luego imponer condiciones de interconexión a los actores en un mercado más competitivo y dinámico.

479. Por último, esta Fiscalía ha tenido a la vista el Proyecto de Ley que Permite la Emisión de Medios de Pago con provisión de Fondos por Entidades no Bancarias (Boletín N° 9197-03), al que el Ministerio de Economía y el de Hacienda hicieron referencia al aportar antecedentes en este expediente de recomendación normativa.

480. Dicho Proyecto de Ley busca incrementar la competencia entre emisores, permitiendo la incorporación de nuevos actores a la emisión de instrumentos de prepago, con el propósito de dar mayor acceso al sistema financiero a un grupo de la población que hoy no está bancarizado. Por lo mismo, no resuelve el problema de los incentivos respecto del desarrollo del rol adquirente de la red de pagos.

481. En resumen, ninguno de los Proyectos de Ley tenidos a la vista por esta Fiscalía permiten -de manera efectiva- introducir competencia en el mercado de medios de servicios de adquirencia de tarjetas de aceptación universal, por lo que resulta necesario que se formule una propuesta normativa que, a la luz de los antecedentes aportados por esta Fiscalía, permita efectivamente desalinear los incentivos que actualmente tienen los bancos para seguir indefinidamente actuando en este mercado a través de un monopolio.

D) Una reforma normativa específica, debiera limitar la actuación conjunta de los bancos a través de SAG que revistan determinadas características.

482. En lo que respecta a este ERN, en lo que sigue se analizará la forma en que los propósitos buscados por dichas medidas podrían obtenerse, a través de la intervención del regulador en este mercado. Para ello, esta Fiscalía ha tenido a la vista, principalmente, las siguientes normas:

1. Ley Orgánica Constitucional N° 18.840 del Banco Central de Chile.
2. DFL N°3 de fecha 26 de noviembre de 1997 que Fija Texto Refundido, Sistematizado y Concordado de la Ley General de Bancos y de Otros Cuerpos Legales que se Indican (Ley General de Bancos).

3. Capítulos III.J.1 y III.J.2 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile.
4. Circular N°3 de la SBIF sobre Normas Generales para Empresas de Apoyo al Giro.
5. Capítulo 2-15 sobre Tarjetas de Débito.
6. Capítulo 8-3 de la SBIF sobre Tarjetas de Crédito.
7. Capítulo 11-6 de la SBIF sobre Inversiones en Sociedades en el País que pueden mantener los Bancos.

483. A partir de un análisis de la normativa vinculada al sistema de medios de pago, esta Fiscalía ha llegado a la conclusión que cualquier intervención normativa para introducir competencia en el mercado de adquisición de tarjetas de débito y crédito de aceptación universal, debe ir dirigida a que aquellas SAG vinculadas al mercado de medios de pago, que además, presten servicios directa o indirectamente a personas naturales o jurídicas distintas de los emisores bancarios o no bancarios.

484. El reconocimiento legal de esta figura se encuentra en los artículos 74 y 75 de la Ley General de Bancos, que establecen:

Artículo 74.- *Los Bancos podrán, también, previa autorización de la Superintendencia, y cumpliendo los requisitos generales que para el objeto específico ella establezca mediante norma de carácter general, ser accionistas o tener participación en una sociedad cuyo único objeto sea:*

a) Prestar servicios destinados a facilitar el cumplimiento de los fines de las entidades financieras.

b) Que por su intermedio las instituciones financieras puedan efectuar determinadas operaciones de giro bancario con el público, excepto la de captar dinero.

Una vez otorgada a un banco la autorización para constituir una sociedad con un objeto determinado, ella no podrá denegarse a otros bancos.

Artículo 75.- *La Superintendencia tendrá a su cargo la fiscalización exclusiva de las sociedades a que se refiere la letra b) del artículo 70, y el artículo 74, incluso para los efectos del registro de los valores que emitan y estará facultada para dictar las normas generales a que deberán sujetarse en sus operaciones, según el giro que realicen.*

485. Por su parte, el Capítulo 11-6, sobre Inversiones en Sociedades en el País que pueden mantener los Bancos, en su Título III, N°2, establece que: *"Las SAG podrán ser constituidas con la participación de uno o más bancos. En cualquier caso, excepcionalmente podrá autorizarse la participación como socios a entidades que no sean bancos ni filiales de los mismos, si se demuestra a este Organismo que ello resultará ventajoso para los bancos que participan"*²⁷³

486. Según se observa, esta normativa autoriza a diversos bancos asociarse entre sí y prestar servicios del giro bancario a público. Dicha regulación se justifica en que, en determinadas circunstancias, puede traer consigo sinergias el que sea una sola empresa la que provea un insumo a un conjunto de bancos, siendo razonable que entre varios de ellos desarrollen dicho giro.

487. Sin embargo, en determinados casos dichas SAG prestan servicios a terceros, como ocurre con Transbank –al ser ésta mandataria de los emisores–, lo que puede redundar en que al asociarse se produzca un nivel de concentración que ponga en riesgo la libre competencia de cara a los consumidores. Ese riesgo, naturalmente se tornará cierto si dicha asociación de bancos representa un alto porcentaje del mercado.

488. Por lo mismo, una medida regulatoria debiera sujetarse a la clasificación existente en el Capítulo 11-6 de la Recopilación Actualizada de Normas de la SBIF²⁷⁴, que establece que las SAG se clasifican en aquellas *"...vinculadas al sistema de pagos y aquellas cuyo giro no se relaciona con dicho sistema"*²⁷⁵. Luego, de aquéllas cuyo giro está vinculado al sistema de pagos, la regulación específica debiera restringirse a aquella que prestan o pudiesen llegar a prestar

²⁷³ RANSBIF Capítulo 11-6, Título III, N°2.

²⁷⁴ Circular N° 3.401, de fecha 8 de agosto de 2007. Específicamente respecto de las SAG's la Circular General que las regula fue dictada el 27 de diciembre de 1989 (Circular N°3 "Normas Generales para Empresas de Apoyo al Giro") y ha sido objeto de numerosas modificaciones y complementaciones.

²⁷⁵ "[E]l giro específico de estas sociedades es materia de autorización por parte de la Superintendencia y en todo caso, de acuerdo con la ley, ese giro no puede incluir la captación de dinero del público". Y que: "De acuerdo a sus funciones, las sociedades de apoyo al giro pueden dividirse entre aquellas que tienen relación o se encuentran vinculadas al sistema de pagos y aquellas cuyo giro no se relaciona con dicho sistema".

servicios a terceros que no sean bancos ni instituciones financieras no bancarias, como ocurre con Transbank.

489. Por lo dicho, el H. TDLC debiese proponer una modificación normativa:

1. Que, regule a un determinado grupo de sociedades de apoyo al giro bancario.
2. Que, dicho grupo se defina a partir de dos características: (i) estén vinculadas al sistema de pagos; y (ii) presten servicios a terceros no bancos ni instituciones financieras no bancarias, sea que estén autorizadas a funcionar en virtud de la letra a) o b) del artículo 74 de la Ley General de Bancos.
3. Que, la regulación tenga por objeto limitar el número de bancos que se puedan asociar en una SAG con las características antes indicadas.
4. Que, ese límite no sea mayor al 30% del porcentaje de participación de mercado que detenten los bancos que se están asociando.
5. Que, dicha participación de mercado se determine a partir de información objetiva, como por ejemplo una publicación periódica que efectúe la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

III.2. Medidas complementarias que esta Fiscalía considera necesarias para que la competencia introducida en el mercado sea efectiva.

490. En el procedimiento de Consulta esta Fiscalía propuso una serie de medidas accesorias a la medida principal recién analizada, sin las cuales podrían generarse distorsiones que impidan el ingreso efectivo de competencia. Sin perjuicio de ello, a lo largo de este expediente de recomendación normativa han surgido nuevos antecedentes que permiten complementar las propuestas descritas en la Consulta, así como adherir a medidas que diversos actores del mercado han sugerido.

491. En relación a las medidas que propuso esta Fiscalía en la Consulta, valga recalcar que Transbank estuvo de acuerdo –en mayor o menor medida- con todas ellas, lo que demuestra no solo la necesidad de que se regule este mercado, sino

que los actores principales del mismo coinciden en dicho diagnóstico y, al menos en lo que respecta a las medidas accesorias, a la forma de hacerlo. Ahora bien, según se explicó, ninguna de ellas tiene eficacia para introducir competencia, si no se limita en primer lugar la actuación conjunta de los bancos en Transbank.

A) Procedimiento de fijación de la tasa de intercambio.

492. Como una primera medida de carácter complementario, esta Fiscalía propone que se recomiende una modificación normativa que establezca dentro de las facultades del Banco Central de Chile, la de establecer un mecanismo técnico e independiente para la fijación de la tasa de intercambio, que contemple la opinión del H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y de esta Fiscalía Nacional Económica.

493. La necesidad de que se fije una tasa de intercambio ha sido reconocida por Transbank, quien ha señalado que *"esta medida pareciera ser central a cualquier política dirigida a facilitar que ingresen nuevos adquirentes"*²⁷⁶. A la vez, es una necesidad que ha reconocido el Ministerio de Economía, el Banco Santander y Multicaja, entre otros aportantes de antecedentes.

494. Ahora bien, según se ha visto en este informe y como demuestra la experiencia internacional, la TI se ha constituido en un problema anticompetitivo mayor y que ha sido objeto de diversos procesos de libre competencia en otras jurisdicciones. En efecto, ello ha ocurrido cuando la fijación de la tasa ha quedado entregada a los propios emisores, los licenciantes y/o proveedores de red.

495. Por ello, esta Fiscalía considera necesario que sea el Banco Central de Chile quien tenga a cargo el procedimiento para la determinación de dicha TI, en el cual se contemple la participación de los organismos de libre competencia

B) Modificaciones normativas sobre las disposiciones de la SBIF relativas a la dirección, administración y funcionamiento de las Sociedades de Apoyo al Giro Bancario.

²⁷⁶ Escrito Aporta Antecedentes Transbank en Expediente de Recomendación Normativa Rol 20-14, página 97.

496. Adicionalmente, esta Fiscalía ha concluido, de acuerdo al análisis realizado previamente, que es necesario que la SBIF introduzca modificaciones en su normativa sectorial, con el objeto de regular la estructura orgánica de directorios y otras instancias de encuentro dentro de las SAG, en aquellos casos en que dicha SAG sea propiedad de un número significativo de instituciones financieras.

497. Dado que dichas instituciones financieras sí debiesen competir en mercados relacionados, resulta sobradamente riesgoso para la competencia la excesiva libertad con que se les permite compartir directores y/o altos ejecutivos, así como la excesiva facilidad con que pueden crear instancias de reunión y tomas de decisión sin la existencia de una fiscalización adecuada.

498. Por lo anterior, resulta indispensable que la SBIF introduzca, al menos, las siguientes cuatro modificaciones en su regulación sectorial:

- i. Que se prohíba expresamente que un director de una sociedad de apoyo al giro sea, a la vez, director de una institución financiera socia o accionista, de una sociedad filial fiscalizada por esta Superintendencia o de otra empresa de apoyo al giro, si sus socios o accionistas representan un porcentaje significativo de participación dentro de un mercado relacionado.
- ii. Que se prohíba expresamente que una sociedad de apoyo al giro comparta gerente y personal con una institución financiera socia o accionista, con las filiales de ésta que se encuentren sujetas a la fiscalización de esta Superintendencia o con otras sociedades de apoyo al giro en que la institución socia o accionista participe, si sus socios o accionistas representan un porcentaje significativo de participación dentro de un mercado relacionado.
- iii. Que se prohíba expresamente que en los comités u otras instancias creadas al interior de una SAG, participen o tomen decisiones representantes de sus socios o accionistas, si éstos representan un porcentaje significativo de participación dentro de un mercado relacionado.

- iv. Que se obligue a las SAG a guardar registro de audio de todas las sesiones que realicen en aquellos comités en que se desarrollen políticas comerciales, debiendo ser entregadas a la SBIF para su fiscalización.

C) Otras disposiciones normativas cuyo objeto es establecer obligaciones a los actores del mercado de medios de pago que garanticen la interconexión de la red.

499. En la Consulta presentada por esta Fiscalía, se solicitaron una serie de medidas complementarias en orden a asegurar que, de abrirse el mercado de medios de pago, no hayan barreras que impidan la libre interconexión de los nuevos entrantes.

500. Estas medidas se traducían en las siguientes obligaciones que iban dirigidas a Transbank:

- i. Obligación de Transbank de prestar sus servicios de operación a adquirentes en forma desagregada y prohibición de discriminar, esto es, publicando las condiciones objetivas, generales y carentes de discriminaciones arbitrarias que permitan a los adquirentes acceder a la totalidad de sus servicios en forma desagregada.
- ii. Obligación de interconexión, en orden a que los bancos e instituciones financieras, operadores, adquirentes y otras empresas a las que se les haya encargado alguna función relacionada con los negocios de emisión, operación o adquirencia de tarjetas de crédito y débito, establezcan los mecanismos operativos necesarios que garanticen la plena interconexión entre los diversos actores del sistema, que sean necesarias para el funcionamiento del sistema de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal.

- iii. Obligación de no influir limitar o influir de cualquier forma, contractual o de hecho, en la elección que las empresas adquirentes realicen de sus proveedores de servicios de operación de cualquier tipo.

501. Según se ha fundamentado en la Consulta, todas estas medidas son indispensables para que la competencia que se produzca en el mercado sea efectiva, pues buscan limitar posibles conductas que los dominantes puedan tener en perjuicio de quienes entren a competir al mercado. Respecto de las dos primeras, Transbank ha señalado expresamente en su aporte de antecedentes al ERN que concurre en que sean incorporadas por vía regulatoria. Respecto de la última, no cabe duda que es necesaria para que, el día de mañana, Transbank no sea el único proveedor de servicio.

POR TANTO,

A S.S. EXCMA. RESPETUOSAMENTE PEDIMOS: Tener presente las consideraciones expuestas en la vista de la causa, y al momento de fallarse.

PRIMER OTROSÍ: En atención a lo dispuesto en el Auto Acordado N° 11/2008 del H. Tribunal, en su texto modificado por el Auto Acordado N° 15/2012, sírvase este H. Tribunal tener por acompañado el Anexo Confidencial a esta presentación.

Atendido que el Anexo Confidencial que se acompaña, contienen información comercial sensible aportada por terceros e intervinientes en este proceso, cuya revelación podría afectar significativamente el desenvolvimiento competitivo de sus titulares, como asimismo antecedentes que dan cuenta de información de carácter personal y sensible de los aportantes de información, solicitamos al H. Tribunal declarar que sea mantenido **bajo confidencialidad**.

SEGUNDO OTROSÍ: Sírvase VS., a efectos de dar cumplimiento estricto a lo dispuesto por el Auto Acordado N° 11/2008 del H. Tribunal, en su texto modificado

por el Auto Acordado N°15/2012, acompañamos en este acto versión pública del Anexo Confidencial acompañado en el primer otrosí.