EN LO PRINCIPAL: Solicita dictación de Instrucciones de Carácter General. **PRIMER OTROSÍ**: Acompaña documentos. **SEGUNDO OTROSÍ**: Acompaña documentos y solicita confidencialidad. **TERCER OTROSÍ**: Personería, patrocinio y poder.

H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Mónica Salamanca Maralla, Fiscal Nacional Económico (S), en representación de la **FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA** ("FNE"), ambos domiciliados para estos efectos en calle Huérfanos N°670, piso 8, Santiago, a este H. Tribunal, respetuosamente solicito:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 Nº3 del texto vigente del DL Nº211, de 1973 (en adelante, "DL 211"), y en consideración a los antecedentes que a continuación se indican, solicito a este H. Tribunal tenga a bien evaluar la pertinencia y oportunidad de dar inicio a un procedimiento para la dictación de Instrucciones de Carácter General en el mercado de tarjetas de pago, con el objeto de determinar un procedimiento para la regulación de las denominadas "tasas de intercambio" ("TI"), que corresponden a la remuneración por transacción que reciben los emisores de tarjetas de pago de los adquirentes u operadores.

I. Resumen ejecutivo

1. El inicio de un procedimiento de regulación de las TI, mediante el ejercicio de la facultad de este H. Tribunal de dictar Instrucciones de Carácter General en este proceso, resulta necesaria, idónea, pertinente y oportuna. En efecto, será solo la regulación que el H. Tribunal dicte la que podrá lograr a tiempo que el paso al modelo de cuatro partes no afecte la libre competencia.

2. Ello, primero, porque la realidad fáctica así lo requiere, en forma urgente, en protección de la libre competencia: bajo las extraordinarias circunstancias de los últimos meses, las autoridades sectoriales no han podido avanzar en la materia y aún no se han tomado acciones dirigidas a dictar las regulaciones necesarias en el futuro cercano y de forma oportuna. Lo anterior, en un contexto en que el mercado ya se movió a un modelo de cuatro partes y en que las marcas de tarjetas han fijado sus respectivas TI con una estructura y

niveles tales que generan un alza significativa en los costos a los comercios por aceptar pagos con tarjetas, traspasables en gran parte a los consumidores, sea que paguen con o sin tarjeta. Ello, además, dificulta de forma considerable la competencia por parte de nuevos adquirentes.

3. Segundo, porque no cabe duda alguna que la regulación de las TI resulta indispensable en el mercado y así lo comprobó expresamente el H. Tribunal en la Proposición de Modificación Normativa Nº19-17 ("PMN Nº19"). En efecto, el H. TDLC constató que la fijación de TI por parte de las marcas conduce ineludiblemente a una falla de mercado que se traduce en mayores precios, y que la regulación es la vía idónea para resolverla. Es por ello que, a nivel comparado, todas las jurisdicciones más avanzadas han regulado las tasas.

4. Tercero, porque el procedimiento de regulación que se solicita en este acto es abordable, comprobado y eficiente. Así, se trataría de una regulación temporal -hasta que la autoridad competente proporcione una solución definitiva- pero imprescindible dada la urgencia relatada. Asimismo, no se está pidiendo al H. Tribunal un ejercicio discrecional ni arbitrario, sino ordenar un procedimiento objetivo, transparente e imparcial, ejecutado por una entidad independiente con experiencia y conocimiento en la materia, en base a criterios ya comprobados a nivel comparado. De la misma forma, la regulación provisional que se solicita no afecta a ningún actor del sistema, al mantener los niveles de tasas implícitas existentes antes de la migración al modelo de cuatro partes.

5. En suma, lo que se solicita en esta presentación no es más que una consecuencia de buscar la ejecución de una política pública de competencia ya asentada por el H. TDLC: la indispensable regulación de las TI. Asimismo, lo pedido se reduce a la determinación del procedimiento de regulación de la mismas, de manera temporal, sin perjuicio de la conveniencia que la regulación definitiva adopte una metodología similar a la aquí propuesta. En nuestra opinión, ambos elementos deberían circunscribir la discusión de autos y, con ello, lograr determinar en forma pronta y eficiente un procedimiento de regulación idóneo que permita definir TI socialmente óptimas y, con ello, fomentar la competencia en la función de adquirencia.

6. En fundamentación de esta solicitud, a continuación se tratan: (i) las decisiones previas de este H. Tribunal y de la Excma. Corte Suprema que han

establecido la necesidad de regular las TI; (ii) los cambios recientes en las circunstancias del mercado que ameritan una implementación urgente de esa regulación; (iii) el escenario institucional que justifica la dictación de Instrucciones de Carácter General, como instrumento idóneo para implementar oportunamente la regulación de TI; (iv) la metodología propuesta por esta Fiscalía para la determinación de las TI y; (v) una síntesis con las conclusiones que respaldan esta solicitud.

II. Antecedentes: el H. TDLC ha comprobado que la regulación de las TI resulta indispensable para el adecuado funcionamiento del mercado

A. Proposición de Modificación Normativa Nº 19-17, del H. TDLC

7. Como bien conoce este H. Tribunal, una de las recomendaciones centrales de la PMN Nº 19, dictada en enero del año 2017, correspondía a la fijación de las tasas de intercambio. Así, este H. Tribunal indicó: *"[…] en virtud de las medidas propuestas, que buscan fomentar principalmente la competencia en el mercado de la adquirencia, resulta indispensable que la autoridad fije las tasas de intercambio, esto es, aquellos pagos que deben ser hechos a los bancos emisores de tarjetas por las operaciones que se realizan en aquellos establecimientos comerciales afiliados por otro emisor o un adquirente no emisor.[…] En un esquema de competencia en la adquirencia, como el recomendado, es la autoridad la que debe regular esta tasa de intercambio de la forma más eficiente posible, entregando los incentivos adecuados para fomentar la participación en esta actividad*" [1].

8. Las TI juegan un rol relevante en un modelo de cuatro partes, pues corresponden a la remuneración que reciben los emisores por cada transacción (financiando así -total o parcialmente- un lado del mercado), normalmente definida como un porcentaje del monto de la transacción, que a su vez corresponden a un costo soportado por los adquirentes u operadores, el cual es financiado con las comisiones que estos cobran a cada comercio afiliado.

[1] Sección X, propuesta 3.6 de la PMN Nº19. Destacados son nuestros.

9. Este punto fue propuesto por la FNE en dicho expediente[2], pues corresponde al elemento que permitiría balancear ambos lados de la plataforma de medios de pagos. Sin embargo, como se señaló en el informe acompañado a fojas 1010 del citado proceso, lo que verdaderamente determina los precios en industrias de múltiples lados es cuán elástica es la demanda de un tipo de cliente (por ejemplo, los tarjetahabientes) respecto del otro (por ejemplo, los comercios). En el caso de los pagos con tarjeta, la existencia de tasas de intercambio positivas evidenciaría que la demanda de los comercios por servicios de aceptación de tarjetas es más inelástica que la de los usuarios de tarjeta[3].

10. En ciertos escenarios de innovación y etapas tempranas del desarrollo de una plataforma puede ser necesario e incluso eficiente aprovechar las diferencias en elasticidades para que un lado financie el crecimiento del otro lado del mercado[4] y así ganar "tracción" para aumentar la escala de la plataforma. Sin embargo, en mercados que ya cuentan con una escala mínima eficiente, no debiera ser necesaria la existencia de subsidios cruzados desde un lado de la plataforma al otro, y su fijación por sobre el nivel socialmente eficiente pasaría a ser un mecanismo a través del cual un lado de la plataforma (en este caso, los emisores) pueden llegar a extraer mayores rentas e incentivar usos menos eficientes de este medio de pago[5].

11. Como ya constató este H. Tribunal en la PMN Nº19, la competencia no disciplina los incentivos ni la capacidad de las marcas de tarjetas a fijar TI más altas que el nivel óptimo del sistema de pagos. Por el contrario, esto ha motivado la intervención regulatoria en diversos países.[6].

12. En el mismo sentido, las ineficiencias que generan tasas de intercambio orientadas a rentabilizar la inelasticidad de la demanda de los comercios por

---

[2] Rol ERN Nº20-14, aporte de antecedente FNE de fojas 1349, sección III.2.A).
[3] Véase Carlton y Frankel (1995), The Antitrust Economics of Credit Card Networks, 63 Antitrust Law
Journal.
[4] Véase: Economides y Katsamakas (2006), Two-Sided Competition of Proprietary vs. Open Source Technology Platforms and the Implications for the Software Industry, Management Science Vol. 52, No. 7, July 2006, pp. 1057–1071; Rochet y Tirole (2005), Two-Sided Markets: A Progress Report; Rochet y Tirole, "Platform Competition in Two-Sided Markets." Journal of the European Economic Association, Vol. 1 (2003); Parker y Van Alstyne (2005) "Two-Sided Network Effects: A Theory of Information Product Design." Management Science, Vol. 51.
[5] PMN 19-17, p. 243 a 251 y 432.
[6] PMN 19-17, p. 259 y ss.

tarjetas como medio de pago, ha generado preocupación a nivel comparado, con distintos modelos de regulación que ya llevan varios años en funcionamiento y ha permitido comprobar sus efectos positivos, así como las variables relevantes en su diseño e implementación[7].

B. Resolución TDLC Nº53-2018 y sentencia de la Excma. Corte Suprema en el caso sobre *merchant discount* de Transbank

13. Más recientemente, este H. Tribunal tuvo la ocasión de abordar esta misma materia, indirectamente, ratificando la opinión expuesta anteriormente, en la causa rol NC 435-2016, "Consulta de Cruz Verde S.A. sobre *merchant discounts* de Transbank S.A.", en que analizó el Plan de Autorregulación de Transbank y las comisiones que esta empresa cobraba a los comercios bajo el modelo de tres partes. La Resolución Nº 53, dictada en septiembre de 2018, entre sus conclusiones sostuvo que: *"[…] En efecto, y tal como dio cuenta la Proposición Normativa N°19/2017, la jurisprudencia comparada muestra esfuerzos ingentes para reducir los subsidios cruzados desde el comercio adquiriente al lado emisor, por la vía de fijar un límite máximo a la tasa de intercambio, cuestión que debería redundar en menores merchant discounts cobrados al comercio adquiriente. Dado que en Chile no está regulada la tasa de intercambio, resulta pertinente preguntarse si los merchant discounts son mayores a los cobrados en otros países."*[8].

14. En dicha línea, agregó que *"[…] En suma, los merchant discounts en Chile serían en promedio más elevados que en países con mayor grado de bancarización (desarrollados) y más bajos que algunos países de la región (de acuerdo a información no corroborada, según se indicó precedentemente). Con todo, la información de autos muestra claramente que los merchant discounts en Chile son siempre más elevados que en aquellos países que han regulado la tasa de intercambio y de los cuales se dispone de información, esto es, Estados Unidos, Canadá, México, Reino Unido y Australia"*[9].

[7] Véase; Comisión Europea (2020), *Study On The Application Of The Interchange Fee Regulation*; Reserve Bank Of Australia (2016), *Review Of Card Payments Regulation. Conclusions Paper.*
[8] Res. 53, considerando 76º.
[9] Íbid., considerando 95º.

15. Si bien la Resolución citada fue dejada sin efecto por sentencia de la Excma. Corte Suprema -de fecha 27 de diciembre de 2019, en la causa Rol Nº 24.828-18-, dicha sentencia reproduce las mismas afirmaciones en relación al efecto de las tasas de intercambio en la determinación de los *merchant discounts* aplicados por Transbank y su comparación con referentes internacionales[10].

16. Sin embargo, en nuestro país aún no se ha concretado la regulación recomendada por este H. Tribunal y no se vislumbra que esto se logre en el corto plazo.

III. Necesidad de una regulación inmediata de las TI

17. En las circunstancias actuales, la regulación de las TI no solo es un paso necesario para incrementar la eficiencia e intensidad de competencia en el mercado de medios de pago con tarjeta, en pos del bienestar de los consumidores, como se señaló en la PMN Nº19, sino que por cambios recientes en el mercado de tarjetas de pago, resulta urgente e imprescindible su implementación inmediata, para evitar efectos nocivos en esas dimensiones, como se describirá en adelante. Ello es lo que motiva esta solicitud de ejercicio de la potestad regulatoria asignada a este H. Tribunal.

A. Paso al modelo de cuatro partes

18. Hasta el año 2019, en el mercado de tarjetas de pago aún predominaba casi completamente el modelo de tres partes, ya conocido por este H. Tribunal en la PMN Nº19, que se caracterizaba por una vinculación contractual entre todos los emisores nacionales y un único adquirente -Transbank- que desarrollaba esa actividad de manera delegada por los emisores. Adicionalmente, los principales emisores tienen -conjuntamente- el 100% de la propiedad de esa empresa.

19. Sin embargo, durante el año 2019 comenzó -en paralelo- a funcionar también el modelo de cuatro partes, con la desvinculación entre el banco Santander -como emisor- y Transbank. También, desde el año 2017, Multicaja dio

[10] Sentencia Excma. Corte Suprema en Rol 24.828-19, considerandos 24º y 27º a 30º.

incipiente inicio a la operación de transacciones con tarjetas de crédito marca Mastercard, y luego Visa.

20. Para el 1 de abril de 2020, el paso de Transbank al modelo de cuatro partes está completo, en términos regulatorios y contractuales, aun cuando operativamente quedarían pendientes algunas interconexiones y desarrollos por ciertos emisores, como ha descrito la misma empresa ante este H. Tribunal[11]. Ello se detalla en los siguientes puntos.

a) Término de contratos y mandatos de afiliación entre Transbank y los emisores

21. En efecto, Banco Santander puso término en marzo de 2019 al contrato de operación y delegación de adquirencia que mantenía con Transbank, y a partir del mes siguiente las transacciones con tarjetas de ese banco comenzaron a ser procesadas, paulatinamente, bajo el modelo de cuatro partes.

22. Respecto de los demás emisores, al 1 de abril de 2020, todos los contratos de operación y delegación que mantenían con Transbank también fueron terminados anticipadamente, con lo que la determinación de la remuneración de los emisores dejó de estar acordada entre el adquirente y éstos, pasando a regir aquellas TI determinadas por cada marca.

b) Transbank obtuvo licencias independientes como operador adquirente

23. Por otra parte, y como consecuencia directa del término de la delegación de las funciones de adquirencia que los emisores habían pactado con Transbank, esta empresa debió obtener licencias de cada marca de tarjetas que opera, como adquirente independiente. En efecto, desde marzo de este año Transbank ya cuenta con licencias como adquirente independiente de Visa, Mastercard y de American Express.

24. Con las dos circunstancias descritas precedentemente, la relación entre Transbank y los emisores, en lo que a TI respecta, está regida por las reglas que cada marca ha establecido, las mismas que ya aplicaban a Multicaja, todos ahora bajo el modelo de cuatro partes.

[11] Rol NC Nº463-20, a fojas 9, consulta de Transbank S.A., p.2.

c) Incorporación de nuevos adquirentes

25. Un tercer elemento estructural que ha cambiado recientemente tiene relación con la próxima entrada de nuevos competidores en el segmento de adquirencia. Si bien es esperable que Transbank mantenga una posición dominante, la operación de otros adquirentes agrega una nueva dimensión de análisis a los riesgos para la libre competencia que conllevan las TI, pues éstas representan el componente más importante del costo marginal de adquirencia y, en ese sentido, si su nivel es más elevado que el óptimo, limitan el espacio de competencia en adquirencia.

26. En efecto, como se señaló, Multicaja ya está efectuando operaciones con tarjetas de crédito Mastercard bajo el modelo de cuatro partes, y se encuentra incorporando transacciones con tarjetas de prepago, de débito y de marca Visa, pues también cuenta con licencia de esa marca. Por otra parte, tres nuevos adquirentes relacionados a emisores bancarios -Santander, BCI, y Compraquí[12] de BancoEstado- se encuentran en distinto grado de avance para su entrada autónoma al mercado.

27. Al abrirse el segmento de adquirencia a la competencia, pasa a ser relevante que la vinculación entre estos y los emisores sea en base a condiciones públicas, transparentes, objetivas y no discriminatorias, para evitar que las reglas aplicables -en particular respecto de las TI- puedan distorsionar la dinámica competitiva entre adquirentes.

B. Las marcas de tarjetas han establecido tasas de intercambio y su aplicación tendrá efectos perjudiciales inminentes en el mercado

28. Hace ya varios años que las marcas de tarjetas han publicado reglas sobre TI aplicables a Chile, las que han sido conocidas por este H. Tribunal en procesos anteriores. A diferencia de la gran mayoría de los países en que operan Visa, Mastercard y American Express, en Chile estas TI no son públicas y no están disponibles para consulta de cualquier interesado. Por el contrario, tanto Visa como Mastercard han solicitado a esta Fiscalía mantenerlas bajo

[12] Que actualmente opera como sub adquirente mediante interconexión con Transbank.

confidencialidad[13], argumentando que califican como información comercial sensible, por lo que sólo se describen a continuación de manera genérica.

29. Mastercard, desde noviembre del año 2016 a octubre del año 2018 mantuvo inalterados la estructura y niveles de las TI, distinguiendo distintos niveles de TI según 24 categorías por rubro y tamaño del comercio correspondiente, con rangos entre 0,10% y 2,65% para tarjetas de crédito, de 0,10% a 1,25% para tarjetas de débito, y con TI igual a cero para ciertas instituciones públicas de recaudación fiscal. En abril de 2019 publicó una modificación relevante de sus reglas de TI para transacciones nacionales, en que distingue por tipo de tarjeta (Standard, Gold, Platinum, Black y Commercial), agregó un recargo (variable) por transacciones electrónicas (en general, operaciones de tipo "Tarjeta no presente") y modificó las categorías de comercios y los rangos de TI aplicables. Luego, en junio de 2019, publicó una revisión de las TI para transacciones con tarjetas de débito y prepago, agregando también un recargo para transacciones no presenciales.

30. Visa, por su parte, en agosto de 2019 publicó sus instrucciones sobre TI actualizadas para transacciones domésticas en Chile. Éstas también distinguieron la TI aplicable según el tipo de tarjeta, tipo de transacción (tarjeta presente y no presente) y categorías según rubro y tamaño del comercio, en rangos de 0,35% a 1,75% para transacciones de tarjetas de crédito y de 0,30% a 1,15% para transacciones con tarjetas de débito y prepago.

31. En cuanto a American Express, la información disponible es más limitada, pues su modelo de negocios difiere del de las marcas anteriores, en cuanto a que para Chile no se establecen TI determinadas, sino que porcentajes de distribución entre el emisor y el adquirente respecto de las comisiones determinadas a los comercios.

32. Pues bien, es justamente dicha determinación de tasas la que justifica la pertinencia y urgencia de la presente solicitud. En una estimación conservadora, la aplicación de las TI fijadas por las marcas tendrá un efecto perjudicial directo y significativo en los comercios y consumidores que, de no

[13] Respuestas de Mastercard de fecha 21 de enero y 24 de junio de 2019; y respuesta de Visa de fecha 27 de agosto de 2019, todas en la investigación Rol FNE Nº2595-18.

mediar la implementación por Transbank del sistema de tarifas a comercios que actualmente ha sido sometido a consulta ante este mismo H. Tribunal, ya habría sido completamente traspasado a los comercios afiliados a dicho adquirente.

33. En efecto, tomando como base todas las transacciones de comercios afiliados a Transbank en el año 2019, esta FNE estima que aplicar las TI establecidas por las marcas significaría un alza en el costo total de recibir tarjetas de pago de aproximadamente US$60 millones anuales[14] generando incrementos de comisiones a más de 6.200 comercios respecto de tarjetas de crédito y 3.300 para débito[15].

34. Lo anterior constituye un efecto muy significativo, por cuánto en dicho año esos comercios generaron el 45,6% del valor total de transacciones con tarjeta de crédito y el 17,4% con tarjetas de débito. En promedio, estos comercios enfrentarían un alza de 43 puntos base en el *merchant discount* para operaciones con tarjeta de crédito y 16 puntos base respecto de tarjetas de débito, tal como se desprende del siguiente cuadro:

[14] Monto se obtiene sumando las alzas promedio para transacciones con tarjetas de crédito y débito. Información obtenida de las investigaciones abiertas por la FNE. Se utilizan valores de UF y dólar al 5 de junio de 2020.
[15] En este análisis, se toma como universo de comercios aquellos de los que se dispone información con respecto a sus tasas de intercambio y costos de marca, es decir, aquellos que registraron ventas con tarjeta en 2018 y 2019 (132.818 mil comercios en el caso de crédito y 135.236 en el caso de débito). Estos comercios representan el 98,9% y 98,3% de los montos transados con tarjeta de crédito y débito, respectivamente, por Transbank.

Cuadro Nº1 - Efecto alza estimada en comisiones a comercios por TI fijadas por marcas

	CRÉDITO			DÉBITO		
	MARCA 1	MARCA 2	PROMEDIO	MARCA 1	MARCA 2	PROMEDIO
Número comercios con alza	5.401	7.064	6.233	4.816	1.790	3.303
% Comercios con alzas	4,07%	5,32%	4,69%	3.56%	1,32%	2.44%
Ventas comercios con alza [UF]	305.227.874	330.501.219	317.864.547	193.249.322	108.850.194	151.049.758
% ventas con alza	43,82%	47,45%	45,64%	22,20%	12,51%	17,35%
Efecto alza [UF]	1.762.046	914.383	1.338.214	346.956	162.294	254.625
Efecto alza en puntos base (TI + CM - MD)	0,58%	0,28%	0,42%	0,18%	0,15%	0,17%
Efecto alza [US$]	65.288.933	33.880.530	49.584.732	12.855.720	6.013.480	9.434.600

Fuente: Elaboración propia con datos de Transbank del año 2019.
Notas: Considera como "comercio con alza" a aquellos comercios cuya TI más costos de marca (CM) informada por las marcas es mayor al MD aplicado por Transbank en el año 2019, considerando margen adquiriente nulo. "Alza promedio" corresponde al promedio simple de las alzas causadas por las TI de las dos principales marcas de tarjeta de crédito.

35. Debe destacarse que la estimación anterior corresponde a la cota inferior de los efectos reales que tendrá la aplicación de las TI establecidas por las marcas de tarjetas. En este cálculo no se considera margen adquiriente alguno, es decir, no se consideran costos de procesamiento o adquirencia, ni tampoco una rentabilidad por el negocio, por lo que las alzas tenderían a ser mayores -en montos y número de comercios afectados- si se considerase un margen adquiriente, cualquiera sea su valor. Además, el efecto se incrementará año a año, con la tendencia creciente del valor de transacciones con tarjetas de pago.

36. Como el H. Tribunal podrá apreciar, es simplemente inadmisible y contrario a todo lo sostenido y perseguido por esta magistratura en los procesos ya mencionados, que el paso al modelo de cuatro partes genere tal nivel de ineficiencia, cuestión que hace patente la necesidad de regulación.

37. Si bien esta estimación sólo muestra aquellos comercios en los que las tasas de intercambio fijadas por las marcas de tarjetas, sumada a los costos de marca, superan el *merchant discount* pagado por el comercio en el año 2019, también existen ciertos comercios y/o categorías en que dicha relación se

invierte. Sin embargo, esas reducciones no tienen la magnitud tal que logren compensar a aquellos comercios que son afectados por las alzas.

38. Si se considera el efecto neto (adición de las alzas y bajas en los *merchant discount* estimados por la aplicación de las TI y CM), se observa que la situación sigue siendo deficitaria para el total de comercios afiliados a Transbank. Éstos enfrentarían, como resultado, un efecto agregado de alzas entre US$20 millones y US$78 millones anuales[16] para operaciones con tarjeta de crédito y débito.

Cuadro Nº2 - Efecto neto estimado en MD 2019 por TI fijadas por marcas

	CREDITO		DEBITO	
	MA = 0,20%	**MA = 0,30%**	**MA = 0,20%**	**MA = 0,30%**
MD Promedio ponderado cobrado a comercios (MD) [%]	1,50%	1,50%	0,91%	0,91%
TI Promedio ponderado fijado por marcas (TI) [%]	1,22%	1,22%	0,63%	0,63%
CM Promedio ponderado fijado por marcas (CM) [%]	0,18%	0,18%	0,07%	0,07%
MA [%]	0,20%	0,30%	0,20%	0,30%
Diferencia en puntos porcentuales (TI + CM + MA - MD) [%]	0,10%	0,20%	-0,02%	0,08%
Efecto neto en MD [UF]	674.291	1.370.804	-133.844	736.518
Efecto neto en MD [U$S]	24.984.433	50.792.274	-4.959.316	27.290.142

Fuente: Elaboración propia con datos de Transbank del año 2018 y 2019.
Notas: "MA" corresponde al rango estimado de margen adquirente, según información presentada por Transbank en al H. TDLC

39. Adicionalmente, las TI determinadas por las marcas están estructuradas de forma tal que contienen diferencias relevantes en el nivel aplicable a distintos rubros de comercios y también significativos recargos adicionales para las transacciones denominadas "no presenciales"[17] que, en general, corresponden a operaciones de comercio electrónico, cada vez de mayor importancia relativa.

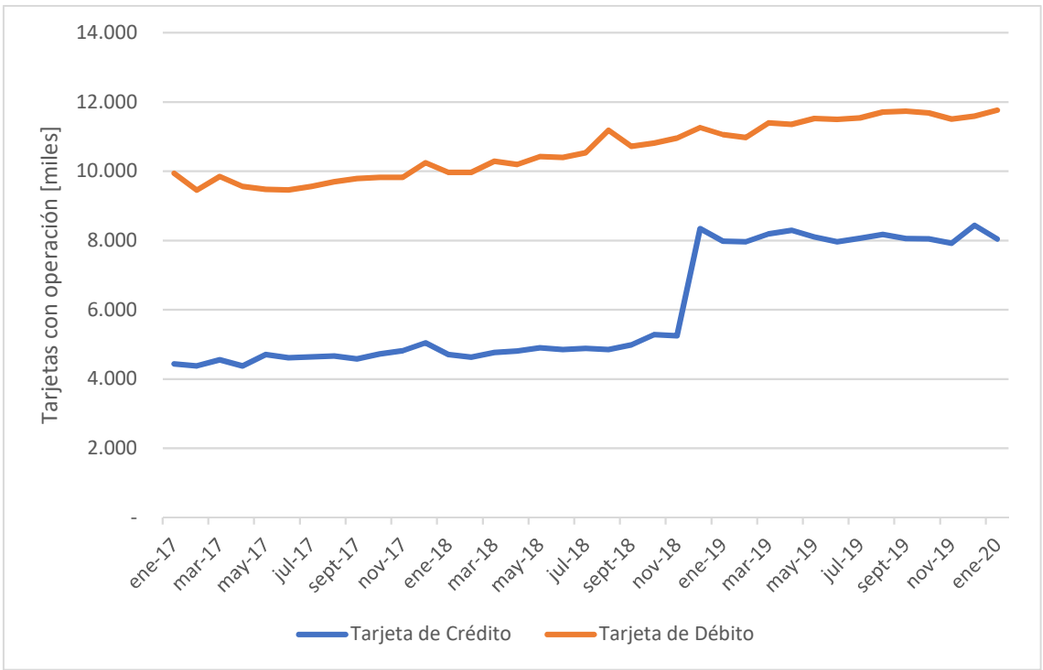
[16] Rango obtenido del efecto neto estimado para niveles de MA de 0,2% y 0,3%
[17] También denominadas "Card Not Present" o "CNP". Al efecto, véase las tablas y reglas de TI definidas por cada marca de tarjetas, contenidas en respuestas de Mastercard de fecha 21 de enero y 24 de junio de 2019; y respuesta de Visa de fecha 27 de agosto de 2019, todas en la investigación Rol FNE Nº 2595-18.

C. La evolución de los indicadores relevantes del mercado de tarjetas de pago confirma la necesidad de regular las TI

40. Hasta el año 2019, las tendencias del mercado de tarjetas de pago no variaron significativamente de las conocidas y analizadas por este H. Tribunal en los procesos Rol ERN Nº20-14 y NC N°435-2016.

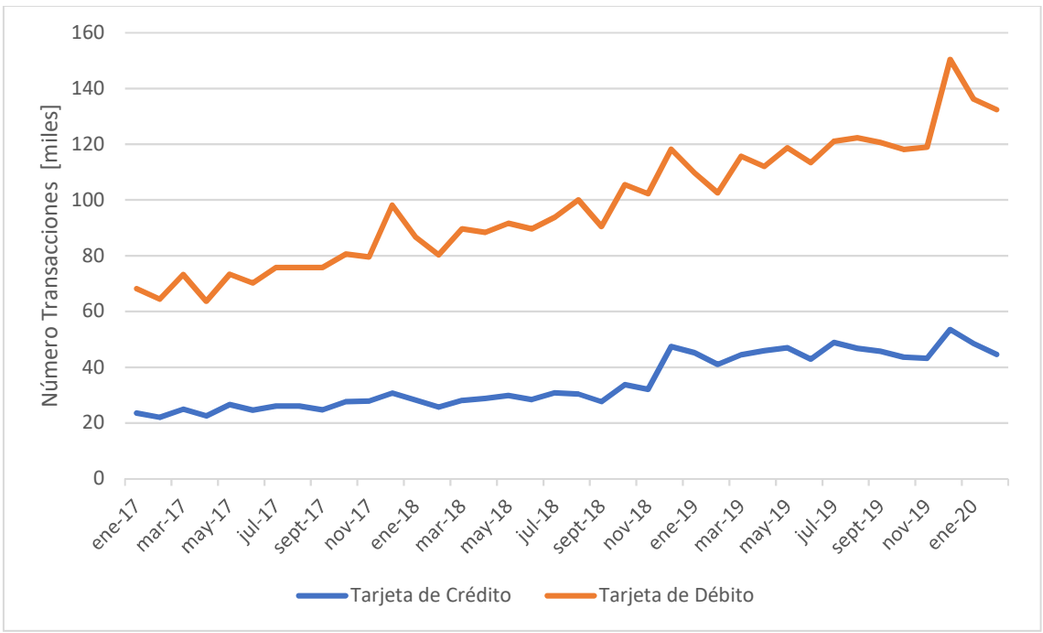
41. Así, se destaca el sostenido crecimiento tanto en el número de tarjetas emitidas y activas, el número de transacciones y montos transados, en contraste al reducido incremento en el total de comercios afiliados al sistema de tarjetas de pago con el adquirente predominante (Transbank). Todo lo anterior se aprecia en los cuadros y gráficos siguientes.

Gráfico Nº1 - Evolución del número de tarjetas de crédito y débito activas



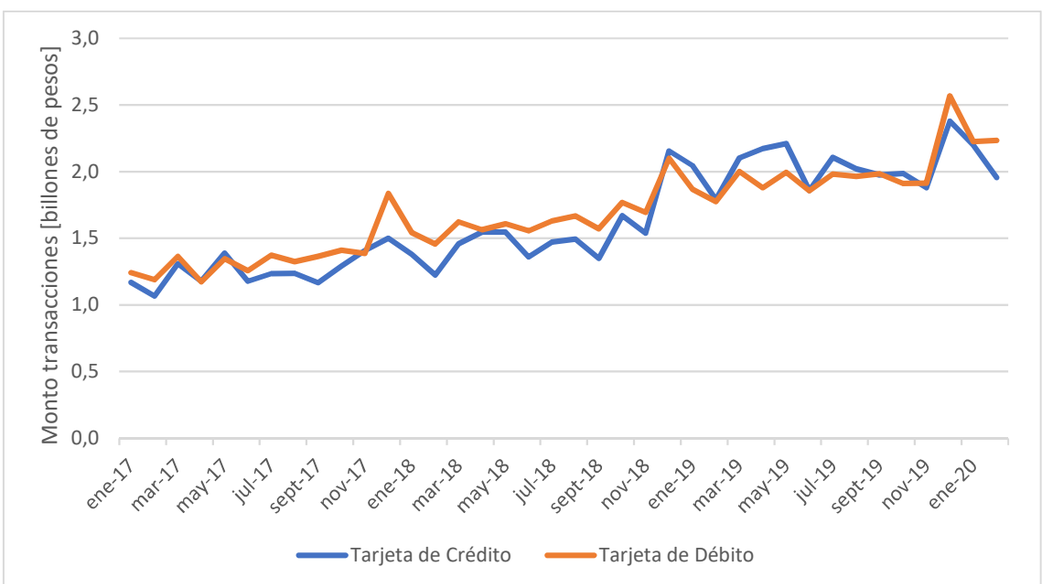
Fuente: CMF.
Nota: Salto cuantitativo en el número de tarjetas de crédito en diciembre de 2018 corresponde principalmente a ingreso de CMR Falabella S.A. como entidad bancaria a registros de la CMF.

Gráfico Nº2 - Evolución del número de transacciones con tarjetas de pago



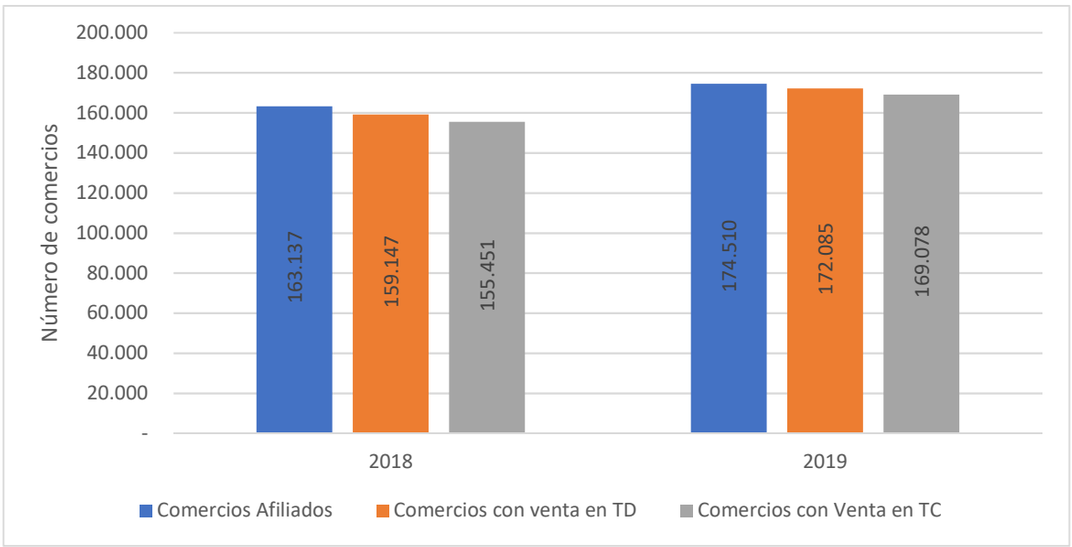
Fuente: CMF.

Gráfico Nº3 - Evolución del monto de las transacciones con tarjetas de pago



Fuente: CMF.

Gráfico Nº4 - Evolución del número de comercios afiliados a Transbank



Fuente: Transbank S.A.
Nota: No considera los comercios afiliados por subadquirentes y proveedores de servicios de pago (PSPs)

42. Una conclusión preliminar de esta información es que prácticamente todo el crecimiento del sistema de tarjetas de pago se ha dado dentro de los mismos comercios ya afiliados, y no por una extensión en la cobertura geográfica o de rubros que permita a los usuarios de tarjetas disponer de nuevas ocasiones de uso, existiendo un número relevante de comercios para los que aún no es económicamente rentable contar con este medio de pago. En efecto, menos del 2% de las ventas con tarjetas de débito y crédito procesadas por Transbank en 2019 corresponden a comercios nuevos, que no registraban ventas con esta tarjeta en el año 2018[18].

43. Ese desbalance ya es un indicador de que los niveles actuales de tasa de intercambio (implícita para el periodo descrito) son superiores a los socialmente óptimos. Las TI establecidas por las marcas de tarjetas no favorecen la corrección de ese desbalance, por el contrario, sólo incrementarán los ingresos de los emisores sin fomentar el aumento de la cobertura del sistema de pagos con tarjetas.

44. Otro efecto relevante del crecimiento del mercado descrito ya fue anticipado por este H. Tribunal. Dada la decisión de los emisores accionistas de

[18] Según información de Transbank S.A. en investigaciones FNE Rol 2515-18 y 2605-20.

Transbank de establecer una estructura en que reciben como ingreso el 100% de las comisiones pagadas por los comercios y retribuyen a Transbank pagándole los costos de operación más rentabilidad fija de 18%, y que una proporción relevante de esos costos son de naturaleza fija, el crecimiento del mercado descrito redunda en que tenga menores costos por transacción. Entonces, la combinación de mayores ingresos por comisiones y menores costos de operación ha generado un crecimiento en la TI implícita, esto es, los ingresos netos de los emisores por cada transacción[19]. Estos aumentarán aún más con las tasas establecidas por las marcas de tarjetas.

45. Por último, otro factor relevante considerado por el H. Tribunal en la PMN Nº19 para evaluar las TI vigentes fue observar si las rentas captadas por los emisores desde el lado de los comercios eran o no disipadas mediante reducción de costos u otros beneficios a los usuarios de tarjetas[20]. Si observamos la evolución de los ingresos por comisiones cobradas a los tarjetahabientes y los costos incurridos por los emisores en beneficios (vía programas de fidelización), vemos que el traspaso ha disminuido en los últimos años, y es particularmente bajo para las tarjetas de débito.

Cuadro Nº3 - Evolución de la Tasa de traspaso de ingresos de emisores a Programas de Beneficios para usuarios de tarjetas de débito y crédito

	2017	2018	2019
Crédito	59,0%	63,5%	60,0%
Débito	6,6%	6,2%	3,8%
Total Agregado	**43,1%**	**44,8%**	**39,9%**

Fuente: Respuestas de Emisores en investigación FNE Rol Nº 2515-18.

[19] Véase PMN Nº19, consideración 452: "*En efecto, si bien Transbank tiene una rentabilidad acotada (de 18%), el traspaso a los emisores de todo el excedente por sobre dicha rentabilidad, el aumento en el número de transacciones (véase Gráfico N°1), y la baja en los costos de procesamiento y adquirencia, han determinado que los ingresos de los bancos por concepto de tasas de intercambio implícitas se hayan incrementado en los últimos años. En este sentido, es posible asumir que ante un explosivo crecimiento en el número de transacciones y de clientes, los costos por cada transacción efectuada disminuirán, toda vez que parte de los costos de la infraestructura de red utilizada no dependen directamente del número de transacciones efectuadas*".

[20] Véase PMN Nº19, consideración 455: "*La evidencia muestra, sin embargo, que dichas rentas no se disipan completamente a través de beneficios a los tarjetahabientes. Es así como el informe económico acompañado a fojas 1041 concluye para el caso de Transbank y los bancos emisores en Chile que "en el caso de los bancos controladores de Transbank esta disipación de rentas por el lado emisor sería del 20% del aumento de rentas adquirentes, y en el caso de los 10 bancos considerados, del 30%". Si bien este estudio no analiza directamente los niveles de las rentas obtenidas y los gastos producidos por la emisión y la adquirencia, el análisis de diferencias en los años recientes permite concluir que el incremento en las rentas obtenidas no se refleja en un aumento de igual entidad en los gastos. Por tanto, las rentas de los emisores no se disiparían completamente, constituyendo una renta que no se sostendría en una industria más competitiva".*

46. Esto es un tercer indicador de que las TI implícitas vigentes en el modelo de tres partes serían más altas que las óptimas, y que los efectos en el mercado empeorarán con la aplicación de las TI establecidas por las marcas de tarjetas.

47. No obstante que las TI implícitas vigentes en Chile hasta marzo de este año ya eran altas para el balance de nuestro mercado de medios de pago con tarjetas[21], las marcas han determinado aplicar TI que no resuelven ese desbalance, evidencia directa de que la competencia entre ellas ha generado -precisamente- la falla de mercado descrita por la literatura económica y que este H. Tribunal buscó evitar en la PMN Nº19 al recomendar la regulación de las TI.

IV. Justificación de la necesidad de regular las tasas de intercambio mediante Instrucciones de Carácter General

48. Asentados los inminentes efectos perjudiciales que la aplicación de las TI determinadas por las marcas producirán en el mercado, hacemos presente que esta solicitud se fundamenta en cuatro factores: necesidad, pertinencia, idoneidad y oportunidad de la regulación de TI. Las Instrucciones de Carácter General, como facultad regulatoria excepcional entregada al H. TDLC, debe estar justificada en al menos estas dimensiones, como dan cuenta aquellas oportunidades en que ha sido ejercida[22] como también las decisiones en las que se han rechazado solicitudes para dictarlas[23].

49. En ese sentido, el ejercicio de esta facultad regulatoria responde a: (i) la identificación por el H. TDLC de una alteración en la libre competencia, que en este caso ya consta en las decisiones previas citadas en la sección I; (ii) que la solución óptima de esa alteración requiere de reglas aplicables a toda una industria o mercado, lo que también ha sido indicado en la PMN Nº19[24] y consta de lo expuesto en los puntos anteriores; (iii) que no exista un regulador sectorial o éste no haya intervenido, a pesar de haber sido emplazado a

[21] Véase PMN Nº19, consideración 448.
[22] Roles NC Nº98-05 y Nº409-12, sobre el mercado de residuos sólidos domiciliarios; NC Nº 386-10 y 423-14, sobre diferenciación de precios en servicios públicos de telefonía.
[23] Roles NC Nº124-06, sobre solicitud de la FNE respecto del mercado de distribución de estrenos cinematográficos; NC 342-09, sobre solicitud de Fedeleche respecto del cumplimiento de la Sentencia Nº 7 del H. TDLC; NC 381-10, sobre el mercado de suministro y mantención de alumbrado público; NC Nº412-12, sobre solicitud de Multicaja respecto de transacciones con tarjetas bancarias de crédito y débito.
[24] Sección X, propuesta 3.6 de la PMN Nº19.

hacerlo; y (iv) que la intervención del H. TDLC permita resolver la alteración antes que se generen efectos negativos significativos o irreversibles. Estas dos últimas materias se tratan a continuación.

A. No se ha dictado la regulación necesaria

50. A la fecha de esta solicitud, no se ha dictado ni se encuentra en proceso de dictación regulación alguna respecto de la determinación de TI. En efecto, los proyectos de ley que se referían a esta materia, Boletines Nº9201-03 (y 10399-03 agregado) y Nº8331-05 no han tenido tramitación desde marzo de 2016 y junio de 2017, respectivamente. Tampoco se ha conocido alguna decisión desde el Poder Ejecutivo respecto de la implementación de la PMN Nº19 o algún otro nuevo proyecto de ley relacionado con esta materia.

51. La única respuesta emitida por el Poder Ejecutivo en relación con la PMN Nº19 correspondió al Oficio Ord. Nº2033 del Ministerio de Hacienda, de 22 de septiembre de 2017, ingresado a fojas 2098 del expediente ERN Nº20-14, en el que se refirió principalmente a las mejoras regulatorias introducidas mediante la Ley Nº20.950, que autoriza la emisión y operación de medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias (dictada en octubre del año 2016), que habría eliminado algunas barreras legales para la entrada en este mercado de medios de pago.

52. Asimismo, el Ministro de Hacienda de la época indicó que compartía el diagnóstico general sostenido por el H. TDLC respecto de la situación del mercado e hizo presente los cambios realizados por el Banco Central a la regulación contenida en el Capítulo III.J del Compendio de Normas Financieras, que tienen por objetivo aumentar la oferta de servicios de operación de tarjetas, reconociendo la organización de la industria como un sistema de cuatro partes. Finalmente, señaló que respecto de aquellas *"materias que requieren ser abordadas a nivel legislativo -como, por ejemplo, la eventual desintegración de Transbank S.A., el establecimiento por parte de un ente público de una tarifa de intercambio, etc.- este Ministerio se encuentra estudiando tales asuntos*", con el objetivo de "*identificar y estudiar las vías institucionales idóneas para materializar aquellas medidas contenidas en la Proposición Normativa que sean necesarias para fortalecer la competencia en esta industria y cuya implementación no genere costos que puedan neutralizar sus beneficios, por ejemplo, afectando la seguridad del sistema de pagos".*

53. Por su parte, el Banco Central señaló, en su Informe de Estabilidad Financiera, que "*Para el BCCh es importante que el funcionamiento del mercado de pagos minoristas se continúe desarrollando de una manera que contribuya a la inclusión financiera y bajo condiciones adecuadas de seguridad, eficiencia y competencia. La implementación plena del Modelo de 4 Partes, sugerido por la institucionalidad de competencia en Chile y establecido explícitamente en la regulación del BCCh, sería un paso importante en esa dirección. Sin embargo, ello requiere necesariamente que los distintos actores privados agoten las instancias para resolver las fricciones que impiden su funcionamiento. El BCCh espera que las diversas iniciativas que han sido anunciadas por actores de esta industria se puedan materializar, y continúa dispuesto a realizar nuevos ajustes a su normativa, que sean posibles dentro del ámbito de sus facultades, para contribuir el desarrollo de este mercado*."[25]. A esta fecha tampoco se conoce de alguna iniciativa regulatoria adicional desde esta entidad que aborde la determinación de las TI.

54. Finalmente, durante el año 2019, el Ministerio de Hacienda coordinó mesas de trabajo[26] con diversos actores de la industria para abordar los desafíos que presentaba la transición a un modelo de cuatro partes. Sin embargo, la regulación de TI no ha sido explicitado como un objetivo de esas mesas y, considerando las evidentes alteraciones económicas de los últimos meses, no ha podido ser abordada oportunamente, como sí lo fueron las condiciones de interconexión y de seguridad de los medios de pago y la apertura a la innovación, entre otros.

55. En conclusión, a pesar que tanto el Ministerio de Hacienda como el Banco Central conocen de la recomendación del H. TDLC en cuanto a regular las TI, de los recientes cambios en la industria y los problemas aparejados a ellos, y tienen las facultades -sea por vía legislativa o de normas sectoriales- para impulsar medidas que resguarden los efectos negativos que tiene la aplicación

[25] Banco Central, Informe de Estabilidad Financiera Segundo Semestre 2018, p.81
[26] Comunicado de prensa "Ministro de Hacienda define agenda de trabajo para implementar modelo de cuatro partes en medios de pago", en https://www.hacienda.cl/sala-de-prensa/noticias/historico/ministro-de-hacienda-define-agenda-de.html (última visita 01/06/2020)

de TI superiores a las socialmente óptimas, no ha sido posible avanzar en establecer la regulación propuesta en la PMN N°19.

B. La dictación de Instrucciones generales es el mecanismo idóneo para hacerse cargo del problema competitivo detectado

56. Como se expuso, al día de hoy se han implementado regulaciones legales (Ley Nº20.950) y sectoriales (por el Banco Central y Comisión del Mercado Financiero) que han permitido la apertura del segmento de adquirencia a nuevos entrantes bajo el modelo de cuatro partes. No obstante, ninguna de ellas ha abordado un punto central de la PMN Nº19: la regulación de las TI. Y, como se señaló también, tampoco parecer ser que ello vaya a suceder en un tiempo razonable.

57. Es precisamente dicha regulación incompleta la que genera la urgencia que justifica esta solicitud y el ejercicio de las facultades de este H. Tribunal para dictar Instrucciones de Carácter General en este mercado, específicamente destinadas a evitar que el paso a la operación de múltiples adquirentes bajo un modelo de cuatro partes cause ineficiencias significativas y mayores costos por el uso de tarjetas como medio de pago, tanto para los comercios como para los consumidores. Ello, además, en cumplimiento de una política de competencia ya de sobra acreditada por el H. TDLC.

58. Como se señaló en la sección III.B, cada una de las marcas de tarjetas que operan en Chile (Visa, Mastercard y Amex) ya ha definido, unilateralmente, las tasas de intercambio aplicables a las transacciones entre emisores y operadores que no mantengan un contrato entre sí. Asimismo, como se señaló en la sección III.A, los dos adquirentes que actualmente tienen operaciones -Transbank y Multicaja- ya están funcionando bajo el sistema de cuatro partes y pagan a los emisores las tasas de intercambio que ha fijado cada marca.

59. Si bien este paso al modelo de cuatro partes y el aumento de la competencia en el segmento de adquirentes son claramente efectos beneficiosos del levantamiento de las barreras regulatorias identificadas por el H. TDLC en la PMN Nº19, estos no se traducirán en un mercado más eficiente y que genere beneficios a los consumidores, precisamente por la falta de regulación de las TI.

60. Todo lo señalado redunda en que, de no mediar una regulación adecuada y oportuna de las TI aplicables a las transacciones bajo el modelo de cuatro partes, todo el esfuerzo del H. Tribunal, de esta Fiscalía y de otros actores de la industria por lograr abrir este mercado a la competencia y eliminar las barreras y distorsiones que presenta, serán en vano pues generarán mayores costos a los comercios y a los consumidores, que irán en beneficio de los emisores, sin que sean necesarios para mantener el equilibrio entre ambos lados de este mercado.

61. Por el contrario, los niveles de TI fijados por las marcas tenderán a incrementar la brecha entre el número de tarjetas emitidas (altamente rentables para los emisores) y el número de comercios que las aceptan, como se describió en la sección III.C, con el riesgo cierto de incrementar los costos de uso de este medio de pago en un porcentaje relevante de las transacciones, afectando especialmente al comercio electrónico, y que incluso pueden causar la salida del sistema de aquellos comercios que, con las comisiones vigentes al año 2019, ya estaban en el punto de indiferencia.

62. El plazo para lograr contener los efectos negativos señalados también es acotado. Es necesario implementar un mecanismo de regulación de las TI antes que estas sean traspasadas efectivamente a los comercios y a los consumidores.

63. Si bien Transbank ha comprometido un sistema tarifario de contención, que actualmente está siendo revisado por este H. Tribunal, su propuesta sólo considera postergar hasta el 31 de marzo de 2021 el traspaso a los comercios de los efectos generados por las TI establecidas por las marcas.

64. Considerando el tiempo de tramitación y de implementación de las eventuales Instrucciones de Carácter General que se solicitan, resulta necesario dar inicio al procedimiento lo antes posible, para evitar que se produzca ese traspaso generalizado de TI a las comisiones que pagarán los comercios a Transbank.

65. Es imprescindible contar a tiempo con una regulación de implementación directa y simple, que perviva sólo mientras sea indispensable la intervención de este H. Tribunal, hasta que esta materia sea abordada por otras vías institucionales, sea mediante la dictación de normas legales o sectoriales.

66. En ese sentido, el ejercicio oportuno de la facultad de este H. Tribunal para dictar instrucciones a los agentes de este mercado y establecer un mecanismo de regulación de las TI sólo busca llenar un vacío regulatorio de forma temporal, por las circunstancias específicas ya descritas que justifican su intervención especialísima, como ha sido en anteriores procesos de dictación de Instrucciones de Carácter General. Ello sin perjuicio de que la metodología que se propone a continuación, que tendría la ventaja de haber sido testeada en un proceso ante el H. TDLC, pueda también ser recogida por la regulación definitiva que se dicte.

V. Metodología propuesta

67. Para la regulación de las TI, la experiencia comparada y los desarrollos teóricos muestran dos opciones con diferentes aproximaciones al problema, ventajas y desventajas. Como señala la PMN Nº19, una de estas opciones corresponde a la regulación basada en costos del emisor, seguida por Australia y Estados Unidos, principalmente; la otra corresponde a búsqueda de valores que equilibren ambos lados de la plataforma mediante un test de indiferencia del comercio, llamado también “test del turista”, adoptado por la UE e Inglaterra, entre otros.

68. Ya son al menos 48 países[27] los que han adoptado regulaciones de TI bajo alguna variante de las opciones metodológicas generales indicadas, con mayor o menor discrecionalidad en su aplicación.

69. Para el caso particular de Chile, la evaluación de la FNE se inclina a descartar la aplicación de un modelo basado en costos de emisores, por las siguientes razones: (i) las particularidades de la estructura del mercado de tarjetas de pago vigente hasta 2019 dificulta contar con información precisa y no distorsionada de las funciones de costos de la actividad de emisión, así como de referencias de magnitud de esos costos que no correspondan a precios de transferencia entre relacionadas; (ii) es un modelo particularmente sensible a la intensidad de la competencia entre emisores en otras dimensiones, como

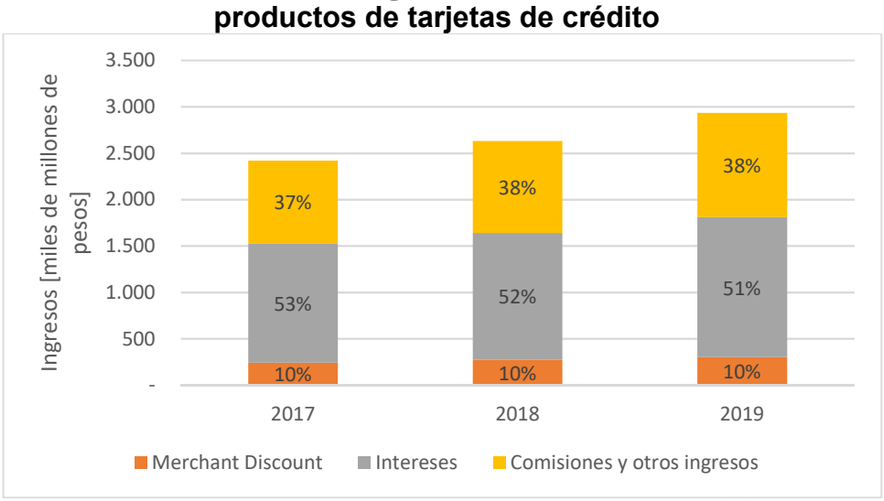
[27] De la información disponible en Hayashi y Maniff, (2014, 2016 y 2019), *Public Authority Involvement In Payment Card Markets: Various Countries*, Federal Reserve Bank Of Kansas City; y Gorka J. (2018), *Interchange Fee Economics*.

por ejemplo tasas de interés por operaciones de crédito con tarjetas, las comisiones por mantención y uso de tarjetas y los programas de beneficios a clientes.

70. La particularidad del mercado chileno, que contaba con un solo operador adquirente al que todos los emisores delegaron no solo las funciones de afiliación y adquirencia, sino que también otros servicios relacionados con las funciones de procesamiento emisor, junto con otras dos sociedades de apoyo al giro bancario -Redbanc y Nexus- que también son de propiedad colectiva de los principales emisores, dificulta obtener información histórica que pueda servir de *benchmark* adecuado para estimar costos. Así, por ejemplo, sólo se cuenta con precios de transferencia para gran parte de los servicios necesarios para el procesamiento emisor, servicio que ha sido externalizado por los emisores en estas empresas relacionadas.

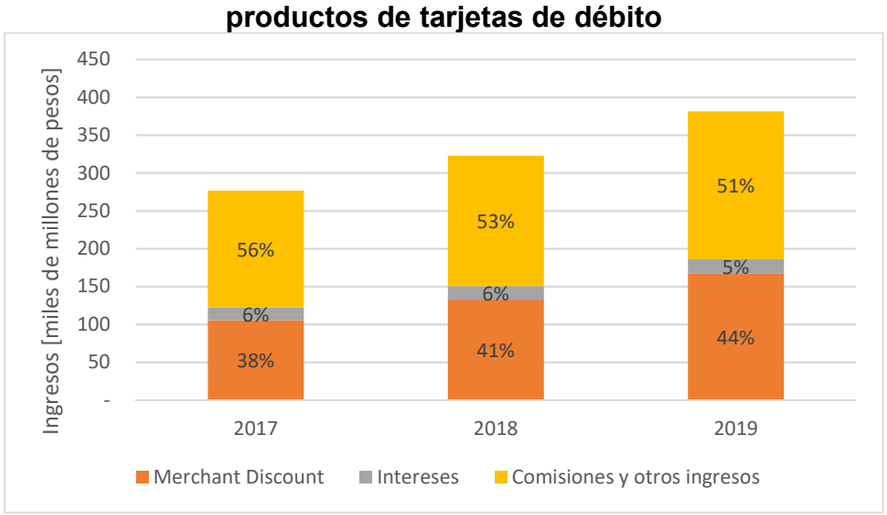
71. Por otra parte, ya se señaló que las TI no son ni siquiera el principal ingreso de los emisores asociado a los productos de tarjetas de pago. Por el contrario, intereses, comisiones y otros ingresos son mucho más relevantes para los emisores, mientras que, por el lado de los gastos y costos, los de operación y procesamiento tampoco son los principales *drivers*. Para el período 2017-2019 y bajo el modelo de tres partes, los ingresos por MD representaron en promedio el 10% y 41% de los ingresos totales de los emisores asociados a los productos de tarjeta de crédito y débito, respectivamente. Como las TI son menores a los MD, su relevancia bajo el sistema de cuatro partes sería, en cualquier caso, inferior a la descrita.

Gráfico Nº6 - Estructura del ingreso de los emisores asociado a los productos de tarjetas de crédito



Fuente: Respuestas de Emisores en investigación FNE Rol Nº 2515-18.

Gráfico Nº7 - Estructura del ingreso de los emisores asociado a los productos de tarjetas de débito



Fuente: Respuestas de Emisores en investigación FNE Rol Nº 2515-18.

72. Considerando lo señalado, la literatura económica más relevante y los resultados positivos identificados en diversos estudios sobre la implementación del modelo europeo de regulación de las TI, bajo el "test del turista", es que proponemos sea utilizada esa metodología, como criterio sustantivo que permite balancear ambos lados del mercado hacia un óptimo social.

73. Para su implementación, proponemos que el H. TDLC determine que las obligaciones de pago por transacciones nacionales con tarjetas de pago, entre emisores y operadores o adquirentes, sean sujetas a tasas máximas, diferenciadas por tipo de tarjeta. Las tasas de intercambio máximas podrán estar definidas como un monto fijo por transacción, un porcentaje del valor de la transacción o una combinación de ambos.

74. Los niveles y estructura de las tasas de intercambio máximas deberían ser establecidos mediante un estudio económico realizado por una entidad independiente y de experiencia comprobada a nivel internacional, seleccionada por el H. TDLC o quien éste designe, mediante una licitación pública.

75. Las Instrucciones de Carácter General deberán definir las cualidades de independencia y experiencia internacional mínima exigidas, la metodología y criterios económicos a utilizar en el estudio, y los resguardos de confidencialidad de la información comercial necesaria para su ejecución.

76. El financiamiento de este estudio podrá ser de cargo de los mismos agentes económicos del mercado, emisores y adquirentes, a prorrata de su participación en el mercado, sea en número o valor de transacciones.

77. También se solicita considerar que las comisiones o cualquier otro tipo de cobro que las marcas de tarjeta exijan a emisores y adquirentes, así como los pagos o aportes financieros que realicen estas a ellos por cualquier concepto, no podrán distorsionar o afectar el adecuado equilibrio entre las actividades de emisión y de aceptación de tarjetas de pago, así como tampoco impedir, restringir o entorpecer la competencia en emisión y adquirencia.

78. Los valores específicos de TI para cada tipo de transacción, bajo los máximos señalados en el párrafo precedente, podrán ser establecidos por cada emisor, separadamente, bajo condiciones públicas, objetivas, transparentes y no discriminatorias. Para aquellos emisores que no establezcan los valores de TI que cobrarán por transacción a los adquirentes, se propone que estos sean determinados por las marcas de tarjetas, bajo las mismas condiciones y con los mismos topes máximos indicados.

79. Como la metodología propuesta, así como cualquiera que requiera del levantamiento y análisis de información detallada tanto de comercios, adquirentes y emisores, claramente requiere de un tiempo para su implementación, y existe urgencia en su rápida implementación, se propone también una regulación transitoria

80. Desde la fecha que determine este H. Tribunal -y que solicitamos sea anterior al 1 de abril de 2021- hasta la fecha de vigencia del primer estudio que determine las tasas de intercambio máximas aplicables para operaciones nacionales con tarjetas de pago, se propone establecer que los adquirentes pagarán a los emisores una tasa de intercambio máxima equivalente a la TI implícita recibida por los emisores en el año 2019, separadamente para tarjetas de crédito, de prepago y débito.

81. Este mecanismo de TI máximas propuestas para este periodo transitorio corresponden a un nivel muy conservador, que en cualquier caso no empeora el equilibrio existente a esa época en el mercado, de forma que no implican ningún riesgo de efectos negativos en el periodo transitorio necesario hasta que se complete e implemente el sistema de regulación de TI que determine este H. Tribunal.

VI. CONCLUSIONES

82. De lo expuesto en esta solicitud, se estima debidamente justificada la necesidad y urgencia de la dictación de Instrucciones de Carácter General por este H. Tribunal, en ejercicio de la facultad señalada en el artículo 18 Nº 3 del DL 211.

83. Ya son más de tres años desde la dictación de la PMN Nº19, sin que se haya dado una solución sectorial a los problemas identificados en ella respecto de las TI. Sin embargo, los recientes cambios en el mercado han gatillado una migración completa hacia el sistema de cuatro partes -buscada por esta Fiscalía y el mismo H. Tribunal- que, sin esa pieza clave, generará efectos indeseados en perjuicio de los comercios, los consumidores y los competidores en adquirencia.

84. Ni los emisores ni las marcas de tarjetas tienen los incentivos para determinar por si mismas las TI que se acerquen al óptimo social. Eso ha sido constatado por el H. TDLC en base a lo demostrado tanto por la literatura económica como, empíricamente, en los casos de libre competencia seguidos contra ellas en diversos países. En efecto, lo que tenemos es una falla de mercado, en que la competencia entre las marcas lleva a que cada una incremente los cobros a los comercios para incentivar la emisión de sus respectivas marcas, aprovechando las diferencias en elasticidades de demanda entre comercios, consumidores y emisores.

85. Y también se ha demostrado empíricamente que la regulación de TI es una herramienta adecuada y exitosa para lograr los objetivos de balance en el mercado de tarjetas de pago, en particular aquellos sistemas basados en el test de indiferencia del comercio. En dicha línea, el procedimiento de regulación que se solicita en este acto es uno comprobado y eficiente. Así, atendida su urgencia, se trataría de una regulación provisional hasta que la autoridad competente proporcione una solución definitiva, a cargo una entidad independiente con experiencia y conocimiento en la materia, en base a criterios ya comprobados a nivel comparado. De la misma forma, la regulación temporal que se solicita no afecta a ningún actor del sistema, al mantener los niveles de tasas implícitas actualmente existentes.

86. En suma, esta solicitud no viene sino a resaltar la necesidad inmediata de solucionar un problema estructural de libre competencia ya identificado por el H. TDLC, que amerita de un regulación continua y directa capaz de hacerse cargo del mismo, y cuya necesidad el H. TDLC ya ha constatado en forma clara.

87. De dicha forma, la propuesta de esta Fiscalía está alineada con los objetivos trazados en la PMN Nº19, busca concretizar un instrumento regulatorio ya identificado como necesario por el TDLC y, al encargarse a un ente externo e independiente, toma los resguardos adecuados para que la regulación que se implemente cumpla con condiciones de objetividad, transparencia y no discriminación que permitan validarla como un instrumento apropiado y eficiente para la regulación del mercado.

POR TANTO,

SOLICITAMOS AL H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA: tener presente lo expuesto y dar inicio al procedimiento para la dictación de Instrucciones de Carácter General en el mercado de tarjetas de pago, en particular respecto de la determinación del procedimiento para la regulación de tasas de intercambio, considerando las propuestas contenidas en esta presentación.

PRIMER OTROSÍ: Solicito al H. Tribunal tener por acompañados los documentos que se individualizan a continuación:

1. Archivo Excel “TRX_yTarjetas_CMF.xlsx”, que contiene las bases de datos sobre emisión y transacciones de tarjetas de pago elaboradas y publicadas por la Comisión del Mercado Financiero, utilizadas para confeccionar los gráficos Nº 1, 2, 3 y 4 de esta solicitud.
2. Archivo Excel “Tablas_MDvsTI.xlsx”, preparado por la FNE para obtener las tablas contenidas en esta solicitud.
3. Documento “Antecedentes y Metodologías de Cálculo”, preparado por la FNE, que describe el procesamiento de datos realizado para obtener las tablas contenidas en esta solicitud.
4. Versión pública del archivo “VISA_AI09208.pdf”, cuya confidencialidad se solicita en el segundo otrosí.
5. Versión pública del archivo MASTERCARD_AN2498.pdf, cuya confidencialidad se solicita en el segundo otrosí.

6. Versión pública del archivo MASTERCARD_AN2748.pdf, cuya confidencialidad se solicita en el segundo otrosí.
7. Versión pública del archivo Excel BD_MDvsTI_TDLC.xlsx, cuya confidencialidad se solicita en el segundo otrosí.
8. Versión pública del archivo Excel "BD_Emisores_TDLC.xlsx", cuya confidencialidad se solicita en el segundo otrosí.

SEGUNDO OTROSÍ: Solicito al H. Tribunal tener por acompañados, bajo confidencialidad, los siguientes documentos:

1. Archivo "VISA_AI09208.pdf"

   Fuente o titular de la información: Visa Inc.

   Ubicación y tipo de información confidencial: Tablas de pág. 1 y 2, contienen valores de Tasas de IRF (tasa de intercambio) vigentes para cada tipo de tarjeta y categoría de actividad económica.

   Fundamento de la confidencialidad solicitada: Esta información no es de conocimiento público, y su titular indica que corresponde a información comercial sensible y estratégica, cuyo conocimiento por terceros podría afectar sus derechos comerciales y competitividad.

2. Archivo MASTERCARD_AN2498.pdf

   Fuente o titular de la información: Mastercard International Inc.

   Ubicación y tipo de información confidencial: Tablas de pág. 1, 2 y 3 del anexo, contienen valores de Interchange rates (tasa de intercambio) vigentes para cada tipo de tarjeta de crédito y débito Maestro, y cada categoría de actividad económica.

   Fundamento de la confidencialidad solicitada: Esta información no es de conocimiento público, y su titular indica que corresponde a información comercial sensible y estratégica, cuyo conocimiento por terceros podría afectar sus derechos comerciales y competitividad.

3. Archivo MASTERCARD_AN2748.pdf

   Fuente o titular de la información: Mastercard International Inc.

   Ubicación y tipo de información confidencial: Tablas de pág. 3, contienen valores de Interchange rates (tasa de intercambio) vigentes para cada tipo de tarjeta de débito y cada categoría de actividad económica.

   Fundamento de la confidencialidad solicitada: Esta información no es de conocimiento público, y su titular indica que corresponde a información

comercial sensible y estratégica, cuyo conocimiento por terceros podría afectar sus derechos comerciales y competitividad.

4. Archivo BD_MDvsTI_TDLC.xlsx

Fuente o titular de la información: Transbank S.A.

Ubicación y tipo de información confidencial:

a) Valores contenidos en tablas de pestañas “Efecto_Neto_19”, y “Efectos_Alzas_19” corresponden a ventas de comercios afiliados a Transbank y costos (margen adquirente, tasa de intercambio y de marca) desagregados por categoría de comercio y marca de tarjeta.

b) Valores contenidos en pestaña “BBDD, columnas A a AI corresponden a datos de identificación de comercios afiliados a Transbank, ventas y costos desagregados a nivel de comercios (margen adquirente, tasa de intercambio y de marca) y por marca de tarjetas.

Fundamento de la confidencialidad solicitada:

Esta información no es de conocimiento público, corresponde a información desagregada de clientes, costos e ingresos, datos comercialmente sensibles y estratégicos, cuyo conocimiento por terceros podría afectar el desenvolvimiento competitivo de su titular, que también ha solicitado su tratamiento bajo confidencialidad.

5. Archivo BD_Emisores_TDLC.xlsx

Fuente o titular de la información: Emisores de tarjetas: Banco de Chile, BCI, Banco Santander, BICE, Banco Itaú, Banco Security, BancoEstado, Scotiabank, Banco Internacional, Banco Falabella, CMR, CAR, Tricard, Banco Ripley y CAT.

Ubicación y tipo de información confidencial:

a) Valores en tablas contenidas en pestañas “desglose_cost_ing_cred”, “desglose_cost_ing_deb” y “costos_comp_tctd” contienen ingresos y costos desagregados por categoría, tipo de tarjeta y por emisor.

b) Valores en columnas H y J de pestaña “BD_ING_COSTOS” contienen información detallada de ingresos y costos relacionados a tarjetas de pago, por emisor.

Fundamento de la confidencialidad solicitada: Esta información no es de conocimiento público, corresponde a información desagregada de costos e ingresos, datos comercialmente sensibles y estratégicos, cuyo conocimiento

por terceros podría afectar el desenvolvimiento competitivo de sus titulares, que también han solicitado su tratamiento bajo confidencialidad.

Atendido que cada uno de los documentos individualizados contiene datos de carácter sensible, cuya revelación podría afectar significativamente el desenvolvimiento competitivo de su titular, solicitamos al H. Tribunal que declare su confidencialidad, conforme con lo dispuesto en el inciso décimo del artículo 22 del DL N° 211, en relación con la letra a) del artículo 39 del mismo cuerpo legal y el Auto Acordado N° 16/2017 de este H. Tribunal, disponiendo su custodia por la Sra. Secretaria Abogada.

TERCER OTROSÍ: Sírvase el H. Tribunal tener presente que la personería de doña Mónica Salamanca Maralla para representar a la Fiscalía Nacional Económica le corresponde por el solo ministerio de la ley según el orden de subrogación contenido en la Resolución Exenta Nº 636 de fecha 9 de septiembre de 2019, dictada por el Fiscal Nacional Económico (s), en calidad de segunda subrogante, considerando las resoluciones de la Fiscalía de fecha 29 de mayo de 2020, por las que el Fiscal Nacional Económico, Sr. Ricardo Riesco Eyzaguirre, y el Subfiscal Sr. Felipe Cerda Becker, respectivamente, se inhabilitaron de conocer la investigación Rol FNE Nº 2620-20.

Asimismo, solicito se tenga presente que, en mi calidad de abogada habilitada para el ejercicio de la profesión, asumiré personalmente el patrocinio en estos autos, con el domicilio singularizado en la comparecencia. Sin perjuicio de lo anterior, por este acto confiero poder a los abogados habilitados para el ejercicio de la profesión, Víctor Santelices Ríos, Manfred Zink Papic y Alejandro Domic Seguich, de mí mismo domicilio, quienes podrán actuar de forma separada e indistintamente con la suscrita.

Monica Paz Salamanca Maralla
Firmado digitalmente por Monica Paz Salamanca Maralla
Fecha: 2020.06.12 14:58:34 -04'00'

Víctor Hugo Santelices Ríos
Firmado digitalmente por Víctor Hugo Santelices Ríos
Fecha: 2020.06.12 15:15:32 -04'00'

Manfred Tomislav Zink Papic
Firmado digitalmente por Manfred Tomislav Zink Papic
Fecha: 2020.06.12 15:41:21 -04'00'

Alejandro Roberto Domic Seguich
Firmado digitalmente por Alejandro Roberto Domic Seguich
Fecha: 2020.06.12 16:07:15 -04'00'