

EN LO PRINCIPAL: Aporta antecedentes. **PRIMER OTROSÍ:** Acompaña documentos bajo confidencialidad. **SEGUNDO OTROSÍ:** Acompaña versiones públicas, con citación. **TERCER OTROSÍ:** Acompaña documentos, con citación. **CUARTO OTROSÍ:** Solicita habilitar *drive* institucional

H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

MÓNICA SALAMANCA MARALLA, Fiscal Nacional Económico (S), en representación de la **FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA** (“FNE”), en autos caratulados “**Procedimiento para la dictación de Instrucción General sobre las condiciones de competencia en el mercado de los medios de pago con tarjetas de crédito, tarjetas de débito y tarjetas de pago con provisión de fondos**”, Rol **NC 474-20 TDLC**, a este H. Tribunal, respetuosamente digo:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 N° 3 y 31 N° 1 del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2004 del Ministerio de Economía Fomento y Turismo que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°211 de 1973 y sus modificaciones posteriores (“DL 211”), y lo indicado por ese H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”) mediante resolución de fecha 25 de septiembre de 2020, de folio 1 de estos autos, aclarada mediante resolución de fecha 6 de octubre de 2020, a folio 18 de los autos, presentamos antecedentes relevantes para la dictación de instrucciones de carácter general (“ICG”) en el mercado de tarjetas de pago, particularmente, de las prácticas comerciales establecidas por las Marcas de Tarjetas a través de sus reglas de uso y operación, y de las condiciones de interoperabilidad y conexión entre los distintos actores que participan en este mercado, al siguiente tenor:

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PRESENTE INFORME	2
II. ANÁLISIS DE LAS REGLAS DE LAS MARCAS	4
II.1 Regla No Adquirencia sin Emisión o <i>No Acquiring Without Issuing</i> (“NAWI”) 4	
II.2 Regla de no discriminación o <i>no surcharge rule</i> (“NSR”).....	6
II.3 Regla <i>Honor All Cards</i> (“HAC”).....	11
II.4 Reglas de las marcas en relación a las empresas procesadoras de pago (“PSP”).....	16
III. CONDICIONES DE INTEROPERABILIDAD DE LOS DISTINTOS ACTORES DEL MERCADO DE TARJETAS DE PAGO	18
III.1 El estado de la interoperabilidad al año 2019: Investigación Rol N° 2515-18 FNE.....	19
III.2 Cronología de eventos que han afectado el funcionamiento de la industria de tarjetas de pago derivados de problemas de interoperabilidad.....	23
III.3 El estado de la interoperabilidad al año 2020: investigación Rol N° 2620-20	25

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PRESENTE INFORME

1. Con fecha 13 de enero de 2017, este H. Tribunal dictó su Proposición de Modificación Normativa N° 19/2017 (“PMN 19”) sobre servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal, en el contexto del expediente Rol ERN N° 20-2014. En ella, se efectuaron ocho recomendaciones de reforma regulatoria, y dos propuestas sobre su forma de adopción.
2. A la fecha, algunas de ellas fueron recogidas por el Banco Central a través de modificaciones al Capítulo III.J.2 del Compendio de Normas Financieras (“CNF”). Sin embargo, otras no han sido tratadas ni a nivel legislativo, ni mediante otras normativas de las autoridades sectoriales. De estas últimas,

son de particular interés para esta Fiscalía aquellas que generan restricciones significativas a la competencia en este mercado, en particular: (i) la falta de regulación de las tasas de intercambio; (ii) algunas prácticas comerciales de los proveedores de red o Marcas de Tarjetas (como Visa y Mastercard) dispuestas a través de los manuales o reglas de uso y operación que establecen para los operadores que deseen contar con una licencia de adquirencia (“Reglas de las Marcas”); y, (iii) los procesos de interconexión con los proveedores de servicios de procesamiento de transacciones, tanto de procesamiento emisor como adquirente.

3. El presente informe no abarcará la regulación de las tasas de intercambio, en consideración a lo resuelto por este H. Tribunal mediante su resolución de fecha 6 de octubre de 2020, de folio 18 de estos autos, a pesar de que se indicó en la PMN que era necesario que la autoridad las regulase de forma conjunta a otras medidas que se discutirán y analizarán en esta misma causa no contenciosa, y que estas medidas estaban diseñadas para ser implementadas conjuntamente, “como un todo, a fin de maximizar su potencial de fomento a la competencia”¹.
4. En línea con lo indicado por este H. Tribunal, es imperioso hacer presente que si bien es relevante la revisión y regulación de ciertas prácticas comerciales en esta industria -que se analizarán en las siguientes secciones- ninguna de ellas por si sola ni conjuntamente tienen el efecto de restringir la libre competencia en el mercado de los medios de pago con tarjeta con la intensidad y magnitud que sí genera el actual desajuste en el nivel y estructura de las tasas de intercambio fijadas por las marcas de tarjetas.
5. En cuanto a las denominadas Reglas de las Marcas, la primera parte del informe versará sobre las reglas denominadas NAWI (“No Acquiring Without Issuing”, equivalente a que sólo se autorizan las funciones de adquirencia a emisores o sus relacionadas), “No surcharge” -no discriminación entre medios de pago-, y Honor All Cards, que corresponde a la obligación de aceptar todas

¹ PMN 19, recomendación 4.2.

las tarjetas de una marca. En cada caso se recomiendan medidas que tienen por finalidad precaver el establecimiento de eventuales barreras a la entrada artificiales en la adquirencia, eliminar los subsidios cruzados que se producen desde quienes emplean medios de pago de menor costo hacia aquellos que ocupan los más costosos, inyectar competencia por precio entre los distintos medios de pago, y fortalecer el poder de negociación de los comercios en relación a los operadores, otorgándoles la libertad de elegir las tarjetas que están dispuestos a recibir de acuerdo a sus necesidades.

6. La segunda parte de este aporte de antecedentes dará cuenta de los antecedentes recopilados por esta Fiscalía en la investigación rol FNE N° 2515-18, sobre los obstáculos enfrentados por entrantes en el segmento de adquirencia, particularmente relacionado a los procesos operacionales y tecnológicos para la interconexión en un modelo de cuatro partes, con la finalidad de que este H. Tribunal los tenga presente al momento de analizar la necesidad de dictar instrucciones de carácter general sobre esta materia.

II. ANÁLISIS DE LAS REGLAS DE LAS MARCAS

II.1 Regla No Adquirencia sin Emisión o *No Acquiring Without Issuing* (“NAWI”)

7. Conforme a esta regla *“el rol de adquirente puede ser desarrollado solamente por quienes realicen labor de emisión”*². Adicionalmente, esto puede implicar que quienes tengan una licencia de emisor, sólo puedan obtener una licencia adquirente si han emitido una cantidad específica de tarjetas.
8. Si bien se ha considerado que dicha regla actúa como una barrera de entrada para el mercado de la adquirencia, el año 2001 la Comisión Europea en la Decisión 782 no consideró que ésta fuere *per se* anticompetitiva, pues las barreras a la entrada que generaría no serían significativas, en la medida que existan múltiples emisores que, a su vez, realicen funciones de adquirente.

² PMN 19, párrafo 194, punto 19.

Con todo, el año 2005 a través de un acuerdo entre la Comisión y las Marcas se determinó su derogación³.

9. Este H. Tribunal en su PMN 19 recomendó prohibir la regla NAWI por considerar que limitaba el mercado de adquirencia a los bancos emisores, y con la finalidad de que eventuales empresas adquirentes pudieran contratar no sólo con éstos, sino también directamente con proveedores de red⁴.
10. En la actualidad, conforme al CNF del Banco Central, para que una empresa sea operadora o adquirente no necesita tener un mandato, ni estar verticalmente integrada con una entidad emisora⁵, y tampoco se tienen antecedentes de que las Marcas estén aplicando la regla NAWI⁶.
11. Sin embargo, se mantiene el riesgo de que las Marcas arbitren el número de participantes en el segmento de adquirencia y la intensidad competitiva entre ellos. Éstas no cuentan con criterios objetivos y verificables para definir a quiénes entregarán una licencia y a quienes no y, dentro del proceso de licenciamiento, realizan una evaluación del modelo de negocio y estrategia comercial del solicitante, pudiendo considerar el impacto que tendrá la entrada de un nuevo actor al mercado, más o menos agresiva, en el resto de sus licenciatarios.
12. A modo de referencia, el tiempo que tomó a Multicaja obtener las licencias de Mastercard y Visa fue de más de 3 años, desde su primera solicitud hasta que finalmente le otorgaron la última licencia. Por el contrario, a Transbank sólo le tomo dos meses cumplir el proceso completo de licenciamiento con ambas marcas.

³ Ambas en el contexto de investigaciones llevadas a cabo por la Comisión Europea, de acuerdo a sus respectivos *Statement of Objections* de fechas 30 de julio de 2004 para el caso de Visa, y de 24 de septiembre de 2004 para Mastercard. Para mayor detalle: https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2005_2_57.pdf [Fecha de consulta 6 de noviembre de 2020].

⁴ PMN 19, recomendación 3.3.

⁵ Compendio de Normas de Financieras, Capítulo III.J.2 sobre “Operación de Tarjetas de Pago”, punto 3.

⁶ El ejemplo más claro es que Multicaja, sin estar integrada o ser mandataria de una entidad emisora, tiene licencias adquirentes tanto de Visa como de Mastercard.

13. Si bien existen múltiples causas y explicaciones a las diferencias en el tiempo que puede tomar a una empresa determinada cumplir con el proceso de licenciamiento, es relevante adoptar medidas para que las Marcas se inhiban de aplicar una regla NAWI *de facto* o que apliquen condiciones o requisitos discrecionales para decidir a quienes licenciarán y, de esa manera, incidir en la intensidad competitiva del segmento adquirente.
14. También es relevante considerar que, por la configuración histórica del mercado chileno (y a diferencia de otros países), la entrada efectiva de un nuevo adquirente requiere que cuente con licencias de al menos las dos principales marcas de tarjetas, Mastercard y Visa. Mientras los comercios no perciban una diferencia relevante entre los costos y beneficios de aceptar una u otra Marca, un adquirente con oferta parcial no será una alternativa relevante para ellos.
15. En este sentido, de forma preventiva esta Fiscalía estima que se debe explicitar la prohibición de que las Marcas puedan exigir, para el otorgamiento de una licencia de adquirencia, el desarrollar el giro de emisión, pues, por una parte, limitaría la entrada de nuevas empresas a este segmento de la industria, y por otra, establecería exigencias mayores a las dispuestas por la autoridad sectorial. También deberán aplicar condiciones públicas, objetivas y no discriminatorias en la evaluación de solicitudes de licenciamiento, para inhibir el riesgo de restricciones *de facto* equivalentes a la regla NAWI.

II.2 Regla de no discriminación o *no surcharge rule* (“NSR”)

16. Conforme a esta regla *“los comercios no pueden cobrar un precio por un bien o servicio que dependa del medio de pago utilizado para la transacción. En particular, esto implica que no pueden cobrar más por las transacciones realizadas con tarjetas de crédito o débito que aquellas realizadas con efectivo o con cheque”*⁷.

⁷ PMN 19, párrafo 194, punto 18.

17. La NSR es impuesta por las marcas internacionales de tarjetas a través de cláusulas incluidas en los contratos de licencia adquirente elaborados por las mismas, las cuales obligan a los operadores a incluir en los contratos celebrados con los comercios la prohibición de ejecutar recargos a los precios de los productos por el uso de algún medio de pago en específico y/o prohíben la diferencia de precio de cualquier índole, incluyendo descuentos, según el medio de pago utilizado.
18. Tal y como ha reconocido este H. Tribunal⁸, desde el punto de vista de la libre competencia, esta regla conlleva una serie de riesgos y efectos anticompetitivos. En primer lugar, se limita la libertad de los comercios en lo que respecta a su estructura de precios, al impedir fijarlos según el costo que le representa cada medio de pago. De esta forma, los comercios se ven forzados a fijar un precio único, que posiblemente considere el costo por uso de medio de pago promedio (o máximo), lo que perjudicaría a los usuarios de medios de pagos más baratos en beneficio (o no) de los usuarios de medios de pago más caros, tendiéndose a aumentar los precios al consumidor final en último término.
19. Así, al menos teóricamente, la eliminación de la NSR debería conllevar, mediante la competencia entre comercios, a una reducción en los precios cobrados a usuarios de medios de pagos más económicos, como lo sería el efectivo o las tarjetas de débito (asumiendo que el costo por operar una tarjeta de crédito es mayor)⁹.
20. En segundo lugar, y también indicado por este H. Tribunal en la PMN 19¹⁰, esta regla conlleva una reducción en la intensidad competitiva entre medios de pago, eliminando la variable precio a consumidor final en la competencia entre tarjetas (inter e intra marcas), el dinero en efectivo, la transferencia electrónica, el cheque y otros medios de pago. Lo anterior, puede derivar en los efectos conocidos de la falta de competencia: bajos incentivos a reducir el

⁸ PMN 19, párrafo 223.

⁹ Fuente: <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/credit-cards/ii-commissioned-report/pdf/welfare-analysis.pdf> párrafo 132 [Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020].

¹⁰ PMN 19, párrafo 224.

precio (*merchant discount* y/o tasa de intercambio en este caso) y una menor innovación en lo que respecta a nuevos medios de pago.

21. Asimismo, la NSR puede derivar en un uso excesivo (económicamente ineficiente) de las tarjetas de crédito como medio de pago, en desmedro de otros más económicos como las tarjetas de débito o de prepago, pues los consumidores no enfrentan los costos reales directos de comprar con ese medio de pago, lo que podría redundar en un sobreuso ineficiente de los mismos, conllevando mayores costos de procesamiento de pagos para los comercios, y aumentando finalmente los precios al consumidor de estos productos. Estos efectos se presentan al existir sustitución entre estos medios de pago, al menos para algún segmento de consumidores y/o transacciones¹¹ y diferencias de costos para el comercio por transacciones con uno u otro tipo de tarjetas.
22. Finalmente, la existencia de esta regla podría tener un efecto de desincentivo a la aceptación de los comercios de las tarjetas como medio de pago, al restringir la posibilidad de traspasar íntegramente el costo variable adicional según el medio de pago de la transacción, lo que reduciría significativamente los costos por la aceptación de tarjetas¹².
23. Todas estas consideraciones han tenido diferentes aplicaciones a nivel comparado: se ha permitido la aplicación de recargos en Reino Unido, Holanda y Australia. En Estados Unidos, en tanto, se ha prohibido parcialmente (sólo se permiten recargos en el caso de tarjetas de crédito)¹³, mientras que la Unión

¹¹ Generalmente, se ha considerado que las tarjetas de crédito, débito y prepago forman parte de un mismo mercado relevante, siempre y cuando sean de acceso universal.

¹² En este caso sólo quedarían por asumir los costos fijos, los cuales de todas formas también podrían ser cargados al cliente mediante cargo fijo por transacción. Disponible en: Fuente: <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/credit-cards/ii-commissioned-report/pdf/welfare-analysis.pdf> párrafo 135 [Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020].

¹³ Ver, por ejemplo, sitios webs de marcas VISA y Mastercard: <https://usa.visa.com/dam/VCOM/global/support-legal/documents/merchant-surcharging-ga-for-web.pdf> y <https://www.mastercard.us/en-us/business/overview/support/merchant-surcharge-rules.html> [Fecha de consulta: 6 de noviembre 2020].

Europea prohibió recientemente la aplicación de recargos por medios de pago, alineándose con las reglas establecidas por las marcas¹⁴.

24. En el caso particular de Australia, la aplicación y posterior prohibición de esta regla da cuenta de que no basta con una mera proscripción. En el año 2003, este país modificó su normativa de forma tal de prohibir a las marcas de tarjeta la inclusión de la NSR en los contratos con comercios. Si bien esta medida tuvo efectos positivos, tales como la reducción de las comisiones a comercios de todas las marcas, y una mayor eficiencia en el sistema debido al mayor uso de medios de pago más baratos, también se constataron algunas consecuencias negativas, como un recargo excesivo de los comercios a los consumidores, superior a la diferencia en costos por los distintos medios de pago, y la falta de información por parte de las marcas para cobrar un recargo adecuado.
25. Dado lo anterior, en 2016 se modificó nuevamente esta regulación, limitando el recargo permitido al costo marginal adicional que representa cada medio de pago y obligando a los adquirentes a remitir anualmente, a los comercios, información relativa a los costos promedios de aceptación para cada tarjeta (incluye merchant discount y costos fijos). En particular, se permitió a los comercios cobrar recargos basados en esta última información, pudiendo cobrar, para cada tipo de tarjeta, el costo promedio de aceptación informado, o, para un sub-grupo de tipos de tarjeta, el menor costo promedio de aceptación informado dentro de las tarjetas que lo componen¹⁵⁻¹⁶.

¹⁴ Para mayor detalle, ver: https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/making-receiving-payments/electronic-cash-payments/index_en.htm [Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020]

¹⁵ Disponible en: <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2018/dec/payment-surcharges-economics-regulation-and-enforcement.html#:~:text=The%20Reserve%20Bank's%20new%20rules,prevent%20them%20from%20surcharging%20excessively.> [Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020].

¹⁶ Así, un comercio que acepta tarjetas de débito y crédito de dos marcas (marcas A y B, por ejemplo), recibirá anualmente por parte del operador un valor promedio del costo de aceptación de cada una de esas tarjetas. A partir de dicha información, el comercio podrá cobrar un recargo por transacción igual al valor promedio para cada una de los tipos y marcas de tarjetas, o seleccionar grupos de tarjeta (todas las tarjetas de débito, por ejemplo) y cobrar el menor valor promedio informado para ese conjunto de tarjetas.

26. Estas últimas modificaciones han tenido efectos positivos en el mercado, como lo son la reducción sustancial de los recargos en industrias como la aeronáutica¹⁷ y mejor información a los comercios acerca de qué nivel de recargo es el apropiado a cobrar según la regulación.
27. Por su parte, en el caso de Estados Unidos, producto de acuerdo conciliatorio entre las marcas de tarjetas Visa y Mastercard y grupos de establecimientos comerciales, éstas modificaron sus reglas locales para permitir a los comercios el cobro de recargos para operaciones de tarjetas de crédito (no se permite para tarjeta de prepago o débito)¹⁸. Estos recargos pueden tomar la forma de un recargo único por marca, no superior a los costos de aceptación promedio para las tarjetas de esa marca, o recargos por categoría de tarjeta de marca, en cuyo caso el máximo corresponde al costo promedio de aceptación de esa categoría en particular¹⁹.
28. En la Proposición de Modificación Normativa N°19, este H. Tribunal recomendó la prohibición de la regla de no discriminación, basándose principalmente en los argumentos recién planteados²⁰. Con todo, a la fecha esta proposición no ha sido recogida por la autoridad sectorial, por lo que la NSR sigue estando presente en los documentos de las reglas de operación de las marcas²¹ y, por ende, también puede observarse en los contratos de los

¹⁷ En promedio, se constató que el recargo cobrado por las principales aerolíneas del país por un vuelo doméstico de \$100 fluctuaba entre los \$3 y \$8,5 para tarjetas de crédito y débito. Posterior a las reformas, el recargo se redujo a un recargo máximo de \$1,3 para tarjetas de crédito y \$0,6 para tarjetas de débito.

¹⁸ El sitio oficial de los términos del acuerdo conciliatorio se encuentra disponible en: <https://www.paymentcardsettlement.com/en> [Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020].

¹⁹ Ver: <https://www.mastercard.us/en-us/business/overview/support/merchant-surcharge-rules.html> [Fecha de consulta 6 de noviembre de 2020].

²⁰ PMN 19, recomendación 3.6.

²¹ En documento “Reglas Básicas de Visa y Reglas de Productos y Servicios de Visa” de 18 de abril de 2020, la sección 1.5.5.2 “Sobrecargos” estipula: “*Un comercio no puede agregar sobrecargo alguno por encima del precio normal o anunciado a la Transacción, a menos que las leyes o reglamentos correspondientes requieran expresamente que se permita al Comercio que imponga un sobrecargo*”. Disponible en: <https://usa.visa.com/dam/VCOM/download/about-visa/visa-rules-public.pdf> [Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020].

Asimismo, en el documento “Mastercard Rules” de 4 de agosto de 2020, la sección 5.11.2 “Charges to Cardholders”, estipula: “*A Merchant must not directly or indirectly require any Cardholder to pay a surcharge or any part of any Merchant discount or any contemporaneous finance charge in connection with a Transaction. A Merchant may provide a discount to its customers for cash payments*”. Disponible en:

adquirientes con comercios para la aceptación de tarjetas como medio de pago²².

29. Considerando la experiencia internacional, las dificultades inherentes a la correcta determinación de los costos asociados a cada medio de pago y a la fiscalización de su cumplimiento, esta Fiscalía estima pertinente incluir dentro de las ICG dictadas por este H. Tribunal en el marco de este procedimiento: (i) la obligación de los operadores y sub-operadores que ofrezcan servicios de aceptación de tarjetas como medio de pago de informar anualmente a los establecimientos comerciales afiliados el costo promedio por transacción para cada tipo (débito, crédito y prepago), marca y categoría (estándar, *premium*, *black*, entre otros) de tarjeta que haya sido aceptada por los comercios, el cual deberá considerar todos los costos involucrados en las transacciones (*merchant discounts*, cargos por terminales POS y cualquier otro costo de procesamiento u otros servicios adicionales); (ii) la modificación de las estipulaciones equivalentes a NSR en los contratos de marcas con operadores y de estos últimos con comercios, en el sentido de reconocer explícitamente el derecho del comercio a establecer descuentos respecto del precio publicado de venta según el medio de pago utilizado y tipo o categoría de tarjeta.

II.3 Regla *Honor All Cards* (“HAC”)

30. La regla “HAC” ha sido definida por este H. Tribunal como aquella que “*obliga a los comercios que reciben pagos con tarjetas a que acepten todas las existentes en el sistema, sin excepción*”²³.

<https://www.mastercard.us/content/dam/mccom/global/documents/mastercard-rules.pdf> [Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020].

²² Por ejemplo, en el caso del principal operador de Chile, Transbank, la cláusula 13.5 del “Contrato de Afiliación” de abril de 2020, estipula: “*Por exigencias de las Marcas, el Establecimiento cobrará a los titulares de Tarjetas como máximo los mismos precios que de contado cobra al público en general, incluidos los impuestos respectivos, sin recargo de ninguna especie, aun tratándose de mercaderías y/o servicios que gocen de descuentos especiales, sea por promociones, ofertas, liquidaciones, ventas de saldos o de segunda selección, días de descuentos, etcétera.*” Documento disponible en: <https://publico.transbank.cl/documents/317769/0/CONTRATO+AFILIACION+TBK+4+PARTES+31.3.20.pdf/5992921a-2c46-defb-c804-f353a85afdad?t=1585686957000> [Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020].

²³ PMN 19, párrafo 194, punto 17.

31. Dicha disposición ha sido impuesta individualmente por cada una de las marcas de tarjetas por lo que, en la práctica, la regla HAC implica que, si un comercio acepta las tarjetas de una marca en particular, debe aceptar todas aquellas que lleven la bandera de ésta, independiente de la entidad que la haya emitido y la categoría de la tarjeta (estándar, premium, *black*, *platinum*, u otra).
32. Esta regla tiene dos variantes, una amplia, conforme a la cual el adquirente u operador deberá aceptar todas las tarjetas de dicha marca, y una restringida, de acuerdo a la cual el adquirente deberá aceptar sólo el tipo de tarjeta (débito, crédito o prepago) que haya contratado con la marca, independiente de quien la haya emitido.
33. Al igual que la NSR, esta regla está impuesta por las marcas a través de los contratos de licencia con operadores, a partir de la cual éstos tienen la obligación de incluir dicha cláusula en los contratos de aceptación de tarjetas que suscriban con los establecimientos comerciales.
34. La principal eficiencia de esta regla es que asegura a los tarjetahabientes que sus tarjetas serán aceptadas en todos los comercios que forman parte de la red de esa Marca, en cualquier parte del mundo, evitando que los límites geográficos restrinjan su uso como medio de pago. Esto fue reconocido por la Comisión Europea en la Decisión 782/EC del año 2001²⁴ (“Decisión 782”), en la que consideró que esta regla no contraviene lo dispuesto en el artículo 101 del TFUE, sino que promueve el desarrollo y expansión de las tarjetas como medio de pago, y en cualquier caso, los comercios son libres de aceptar tarjetas de una marca específica en cualquier momento.
35. Con todo, el año 2015 la Comisión plantea reparos a esta regla en su versión amplia, es decir, cuestiona que a través de la regla HAC los comercios deban aceptar todos los tipos de tarjetas de la marca correspondiente. Así, a través del Reglamento N° 751/2015 (“Reglamento 751”), el Parlamento Europeo

²⁴ Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b48752d4-7856-409d-b177-bd4072bebddb/language-en> [Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2020].

prohibió que la regla HAC se aplicase a tarjetas de distinto tipo²⁵, con lo cual se permitirá al comercio la elección de tarjetas de pago de menor costo, y, de acuerdo a sus necesidades, evitando una venta paquetizada.

36. En Chile, la regla HAC está presente en su variante amplia en los documentos de las reglas de operación de las marcas²⁶, pero se aplica de forma parcial en los contratos de Transbank²⁷, pues los establecimientos comerciales pueden elegir de manera separada si aceptan tarjetas de débito, crédito y/o prepago de cada marca, según sea su preferencia, pero no están facultados para discriminar por entidad emisora ni categoría de tarjeta, sin perjuicio de que actualmente, salvo en el caso de las ventas con tarjeta emitida en el extranjero²⁸, los comercios no observan actualmente costos distintos por el

²⁵ Las consideraciones de esta disposición se encuentran en el párrafo 7 y 35 y ss., mientras que la prohibición se encuentra en el artículo 10. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0751&from=LV> [Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2020].

²⁶ En documento “Reglas Básicas de VISA y Reglas de Productos y Servicios de Visa” de 18 de abril de 2020, la sección 1.5.4.2 “Aceptar todas las Tarjetas” estipula: “*Un comercio tiene que aceptar todas las Tarjetas debidamente presentadas como pago. [...] Un comercio no podrá negarse a aceptar un producto Visa que sea presentado adecuadamente como pago (por ejemplo, una Tarjeta fue emitido en el extranjero, o tiene Marca compartida con la de un competidor del Comercio.)*” Disponible en: <https://usa.visa.com/dam/VCOM/download/about-visa/visa-rules-public.pdf> [Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020]

Asimismo, en documento “Mastercard Rules” de 4 de agosto de 2020, la sección 5.10.1. “Honor All Cards”, estipula: “*A Merchant must honor all valid Cards without discrimination when properly presented for payment. A Merchant must maintain a policy that does not discriminate among customers seeking to make purchases with a Card.*” Disponible en: <https://www.mastercard.us/content/dam/mccom/global/documents/mastercard-rules.pdf> [Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020].

²⁷ La cláusula 13.6 del “Contrato de Afiliación” de abril de 2020, estipula: “*Por exigencias de las Marcas, el Establecimiento no discriminará respecto de los titulares de Tarjetas o sus Emisores por ninguna causa o motivo fundado en el hecho de la utilización de éstas. Especialmente, el Establecimiento se obliga a no establecer procedimientos o modalidades de venta que puedan implicar una discriminación respecto de la aceptación de las Tarjetas frente a otros medios de pago, tales como dinero en efectivo o cheques. Ello, sin perjuicio del derecho del Establecimiento a afiliarse o desafiliarse de una o más Marcas según su conveniencia, en los términos de este Contrato.*” Documento disponible en: <https://publico.transbank.cl/documents/317769/0/CONTRATO+AFILIACION+TBK+4+PARTES+31.3.20.pdf/5992921a-2c46-defb-c804-f353a85afdad?t=1585686957000> [Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020].

²⁸ Históricamente, y según lo permite el PAR, Transbank puede establecer recargos a las comisiones cobradas a comercios cuyo volumen transaccional de operaciones con tarjetas emitidas en el extranjero importante. Dicho recargo no puede, sin embargo, dar como resultante una tarifa que supere los niveles máximos establecidos en el mismo PAR para operaciones con tarjeta de crédito y débito. Actualmente, [explicar situación actual de operaciones con tarjeta emitida en el extranjero]

procesamiento de transacciones dependientes de ninguna de estas características²⁹.

37. El origen de esta diferencia se encuentra en el avenimiento suscrito por Transbank con la FNE y aprobado por este H. Tribunal en el año 2005. Considerando la integración vertical entre Transbank y los principales emisores, y su posición monopólica, se acordó que “3) Cualquier establecimiento que lo desee podrá incorporarse a la aceptación de las tarjetas de crédito y/o débito, así como a todas o sólo alguna de las marcas”.³⁰
38. La justificación para limitar la extensión de la regla HAC se fundamenta en que ésta es equivalente a una venta atada, pues obligaría a los comercios a aceptar todos los productos de una Marca a pesar que es factible su provisión por separado y cada tipo de tarjeta es utilizada separadamente.
39. Al evaluar esta regla bajo un análisis de riesgos para la competencia y eficiencias asociadas, es claro que se justifica aplicar una modalidad limitada de esta regla respecto de la no discriminación entre tarjetas de distintos emisores, en particular cuando operan adquirentes verticalmente integrados con uno o más emisores. De esta manera se protege el uso de tarjetas de otros emisores, mientras que para el comercio resultan indiferentes -en cuanto a costos por transacción- las tarjetas de cualquier emisor, mientras sean de un mismo tipo.
40. Por el contrario, los costos y beneficios para los comercios de aceptar tarjetas de crédito son diferentes respecto de las de débito y las de prepago. Éstos son dependientes de las diferencias de nivel en las tasas de intercambio entre éstas (que luego son traspasadas a las comisiones pagadas por los comercios

²⁹ En efecto, las condiciones comerciales históricas y actuales suscritas por el establecimientos comerciales con Transbank, sólo establecen una tarifa única para todas las transacciones con tarjetas de débito (y prepago) y otra para las operaciones con tarjeta de crédito. Sin embargo, la posibilidad de Transbank de establecer cobros diferenciados a los comercios por marca (atendidas la diferencias de tasas de intercambio da cada Marca) es parte del nuevo Sistema Tarifario sometido a la aprobación de este H. Tribunal en la causa NC N° 463-20.

³⁰ De acuerdo a Avenimiento de 5 de abril de 2005, fs. 222, Rol C N° 16-04, y Sentencia Rol N° 29 de fecha 12 de septiembre de 2005

a adquirentes) y de los efectos de red que cada tipo de tarjeta les genera según los segmentos de consumidores a que se orientan.

41. Para resolver las dificultades de penetración de nuevos tipos de tarjetas, como ha sucedido con las de prepago, existen otros mecanismos menos restrictivos de la libre competencia que hacen innecesaria la imposición de una venta atada. Así, por ejemplo, el principal elemento para balancear los esfuerzos de ambos lados del mercado (emisión y adquirencia) corresponde a la determinación de las tasas de intercambio específicas por tipo de producto.
42. Así como ya existe una diferenciación en las TI entre tarjetas de débito y crédito, si se requiere estimular la aceptación de tarjetas de prepago en el comercio, correspondería también que las Marcas establezcan (o se regulen) tasas de intercambio menores para ese tipo de tarjetas.
43. Adicionalmente, algo usual en la industria ha sido el uso de actividades promocionales que incentiven a comercios y a usuarios a utilizar determinados tipos de tarjetas o tecnologías, como por ejemplo las utilizadas para difundir el uso de tarjetas con chip. Lo que no es aceptable es que se fuerce a los comercios a aceptar productos que no perciben como necesarios o beneficiosos, apalancándose en otros que sí lo son, como en este caso ocurre con las tarjetas de crédito o débito.
44. Dado lo anterior, esta Fiscalía estima pertinente la dictación de una instrucción de carácter general tendiente a explicitar la libertad de los comercios para elegir los tipos de tarjeta (prepago, débito y crédito) y las marcas de tarjeta (VISA, Mastercard, Amex, Diners o cualquier otra) que aceptará como medio de pago.
45. Los operadores podrán, sin embargo, incluir cláusulas HAC de tipo parcial, en las que los establecimientos estén obligados a aceptar las tarjetas de un mismo tipo (sea crédito, débito o prepago) en todas las categorías e independiente de su entidad emisora.

II.4 Reglas de las marcas en relación a las empresas procesadoras de pago (“PSP”)

46. De las prácticas comerciales establecidas por las marcas internacionales de tarjetas para el otorgamiento de licencias adquirentes que tienen un impacto en la relación de los operadores con los PSP, existen al menos dos reglas que levantan preocupaciones a esta Fiscalía: en primer lugar, el acceso a información estratégica de los sub-adquirentes por parte de los operadores, y en segundo lugar, la regla de traspaso de comercios secundarios (afiliados por PSP) a los adquirentes.
47. En relación al acceso de información estratégica, las marcas exigen a los operadores que los PSP le reporten antecedentes de los comercios que han afiliado. Dada la naturaleza sensible -desde una perspectiva competitiva- de dicha información, que no es pública, su uso inadecuado podría permitir que los operadores descremen a sus clientes más rentables, mediante descuentos personalizados, con el consecuente efecto exclusorio en el mercado.
48. Tal como se indicó en el aporte de antecedentes de esta Fiscalía en la consulta rol NC 463-20 TDLC, este tipo de conductas son de difícil detección y persecución, por lo que ameritan la adopción de resguardo que las inhiban.
49. La justificación de las marcas y de los operadores para requerir esta información es que permiten aplicar la TI respectiva al comercio secundario, permite a los operadores verificar que el PSP efectivamente pague a los comercios que ha afiliado, dado que es responsabilidad del adquirente el cumplimiento de dicha obligación, y finalmente, satisfacer la regulación sobre control de delitos y lavado de activos.
50. En opinión de esta Fiscalía estas justificaciones son plausibles, pero constituyen el único fundamento para obligar a los PSP a la entrega de dicha información, de manera que sólo pueden exigirse aquellos antecedentes que sean estrictamente necesarios para cumplir dichos objetivos.

51. En este sentido, se recomienda como medidas de carácter general aplicables a los operadores el establecimiento de limitaciones y resguardos explícitos al flujo de este tipo de información dentro de la empresa adquirente, con separación de las áreas dedicadas a los PSP respecto de las áreas comerciales orientadas a la afiliación de comercios, y un catálogo preciso del tipo de información imprescindible que puede ser requerido por un operador a un PSP, que determine este H. Tribunal, a fin de que por una parte el PSP tenga la certeza del tipo de información que puede entregar, y por otra parte, satisfacer los objetivos de seguridad del sistema de pagos, y aplicación de las correspondientes TI.
52. La segunda regla que preocupa a esta Fiscalía consiste en que aquellos comercios secundarios que superen un cierto umbral de volumen de transacciones en valor anuales, deben pasar a firmar un contrato de afiliación con el adquirente. Las marcas justifican dicha regla en el hecho de que un comercio secundario, con tal entidad de transacciones, se vuelve muy riesgoso desde el punto de vista de la seguridad de la cadena de pagos.
53. Cabe señalar que este es un tema que ha sido recogido por la autoridad sectorial en el CNF en el Capítulo III.J.2., I Disposiciones generales, punto 5, estableciendo que para que un PSP pueda prestar servicios que incluyan la liquidación o el pago de las sumas que correspondan a las entidades afiliadas por concepto de transacciones efectuadas con tarjetas, dichas liquidaciones y/o pagos no pueden ser equivalentes a un 1% o más del monto total de pagos a entidades afiliadas realizados por todos los operadores regidos por dicho cuerpo reglamentario. En este evento, si un PSP quisiera continuar desarrollando su giro, sólo tendría la opción de constituirse como operador o adquirente conforme a las reglas indicadas en el propio CNF.
54. Visa establece en “*The Visa Payment Facilitator Model*” que los comercios secundarios deben firmar directamente un contrato de afiliación con un operador si éste supera el volumen de USD 100.000 de ventas anuales con tarjetas de dicha marca, y que si un PSP excede de los USD 50 millones en volumen anual de transacciones Visa, el adquirente debe cumplir con un

requisito de capital mínimo de USD 500 millones, o administrar directamente todos los fondos de los comercios secundarios³¹.

55. Por su parte, Mastercard dispone que cualquier comercio secundario que exceda en transacciones de USD 1 millón por transacciones con tarjetas Mastercard y Maestro, debe firmar un contrato de afiliación directamente con un operador³².
56. A juicio de esta Fiscalía, las exigencias establecidas por las marcas exceden de lo dispuesto por la autoridad sectorial, que ha establecido el límite de un 1% sobre el total de las transacciones precisamente como forma de prevenir los riesgos a la seguridad de la cadena de pagos, y afectan el desempeño competitivo de los PSP, específicamente su capacidad de expansión, toda vez que se exponen a la pérdida de sus clientes más lucrativos en beneficio de los operadores, con los cuales actualmente compite.
57. En este sentido, y teniendo en consideración la regla ya establecida en el CNF, existen otros medios menos lesivos a la competencia, tales como el establecimiento de boletas de garantía u otros instrumentos análogos que aseguren el cumplimiento de la obligación de pago a los comercios secundarios, por lo que se hace presente a este H. Tribunal que tenga en consideración prohibir que las marcas y los operadores establezcan esta clase de restricciones y, en su lugar, permitir el establecimiento de obligaciones de garantía que sean proporcionales al riesgo representado por el volumen de transacciones totales que procese un PSP, o de un comercio secundario en particular.

III. CONDICIONES DE INTEROPERABILIDAD DE LOS DISTINTOS ACTORES DEL MERCADO DE TARJETAS DE PAGO

58. En esta sección se describirán las condiciones de interoperabilidad desde el año 2019 a esta fecha, derivadas de las investigaciones realizadas por la

³¹ The Visa Payment Facilitator Model: Expanding access to sellers. Disponible en: <https://usa.visa.com/dam/VCOM/global/support-legal/documents/visa-payment-facilitator-model.pdf> [Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020].

³² Mastercard Rules, punto 7.6.5.

Fiscalía Nacional Económica, con el objeto que el H. Tribunal las tenga presente al momento de analizar la necesidad de dictar instrucciones de carácter general sobre esta materia, ya sea para resolver aquellas dificultades que aún persisten para la completa integración de todos los actores presentes en el sistema de medios de pago con tarjeta, como para establecer reglas claras y efectivas que permitan la interconexión de nuevos participantes en el futuro.

III.1 El estado de la interoperabilidad al año 2019: Investigación Rol N° 2515-18 FNE

59. Considerando los antecedentes aportados en una denuncia de 19 de octubre de 2018 y otras diligencias preliminares, esta Fiscalía inició la investigación Rol FNE N° 2515-18 para analizar eventuales afectaciones, impedimentos o retardos en la implementación de nuevas tecnologías y productos en la industria de medios de pago, derivados de la posición dominante de Transbank, Nexus y Redbanc en el segmento de procesamiento.
60. La presente sección tiene por objeto describir los hallazgos de esta Fiscalía, con la finalidad de que este H. Tribunal los tenga presentes al momento de analizar la necesidad de dictar instrucciones de carácter general que regulen esta materia.
61. A través de los Ords. N° 1040 y 1042, ambos de fecha 15 de mayo de 2019, esta Fiscalía consultó a los proveedores de procesamiento emisor, Redbanc y Nexus respectivamente, sobre la implementación a nivel comercial, operacional y técnico, de los procesos tecnológicos para la migración a un M4P. Los requerimientos de antecedentes, así como las respuestas entregadas por estas empresas, serán acompañadas dentro de este procedimiento no contencioso en el corto plazo.
62. En el caso de Nexus, este reportó que en términos generales los servicios que se encontraba implementando bajo un modelo de tres partes (“M3P”) no se

verían impactados por el paso a un M4P, sin embargo habrían cambios en los siguientes aspectos: (i) generación de nuevos subsidiarios contables; (ii) cambio en el modelo de procesamiento de “cuotas comercios”, esto es, la administración de transacciones en cuotas pasaría del procesador emisor al adquirente; (iii) la información transaccional que debía reportarse a emisores; (iv) la implementación de controles al procesamiento; y (v) una modificación en el nivel de información que debía reportarse a las marcas.

63. Afirma que la razón de estos cambios se encontraría en que, a contar del paso a un sistema M4P, el procesamiento emisor ya no se conectaría -para transacciones domésticas- al *switch* de Transbank, sino que la interconexión se efectuará directamente al *switch* de cada marca.
64. De acuerdo a esta compañía, a noviembre de 2017 ya había implementado su conexión con Multicaja, para el procesamiento emisor de las tarjetas de pago de la marca internacional Mastercard, mientras que respecto del resto de la industria, se encontraba desarrollando los procesos técnicos, comerciales y operacionales para migrar completamente a un M4P.
65. Para el caso de la interoperabilidad con la marca internacional Visa, Nexus reportó que se encontraría trabajando en la conexión desde el año 2018 y, de acuerdo al cronograma acompañado por la empresa, debió haber finalizado dicho proceso en noviembre de 2019 para procesar transacciones sin cuotas comercio, y para febrero de 2020 con cuotas comercio.
66. En el caso de Redbanc, esta empresa reportó que el proyecto de migración a un M4P consiste en desarrollar las capacidades necesarias para permitir el procesamiento de las transacciones realizadas con tarjetas de débito emitidas en Chile, en terminales ubicados en Chile, que se reciban directamente desde las marcas.
67. En este sentido, el rol que cabe a Redbanc como procesador emisor es mantener, en nombre de los clientes emisores que lo soliciten, las conexiones necesarias con las marcas internacionales, indicando a que a esa fecha se estarían implementando los procesos tecnológicos necesarios, pero que en

ningún caso esto implicaba alguna relación de tipo comercial u operacional con el segmento adquirente.

68. Respecto al cronograma fijado por el propio procesador emisor para migrar al M4P, se indicó en esa fecha que tomaría un tiempo estimado de 11 meses, lo que incluiría los siguientes pasos: (i) el análisis de los requisitos exigidos por las marcas internacionales para la implementación del modelo; (ii) la evaluación del impacto técnico-operacional y la definición de las soluciones; (iii) la definición del modelo de operación; (iv) la adecuación de sistemas y procesos operacionales de Redbanc para permitir el procesamiento de las transacciones; (v) la certificación de Redbanc por parte de las marcas; (vi) la puesta en producción por parte de Redbanc; (vii) la certificación integrada con clientes emisores, esto es, la acreditación de los emisores con las marcas en un ambiente no productivo; y finalmente, (viii) la habilitación de los clientes emisores, lo que a diferencia de la etapa anterior, se hace en un ambiente productivo, es decir, la incorporación de los emisores certificados al procesamiento de transacciones de sus tarjetahabientes.
69. Posteriormente, a través de los Ords. N° 1216 y 1217 de 31 de mayo de 2019, esta Fiscalía requirió antecedentes a las marcas de tarjetas, Mastercard y Visa respectivamente, considerando que los procedimientos de interconexión para el procesamiento emisor implicaban conectarse a sus respectivos *switch*. El oficio enviado, así como las respuestas de estas empresas, tanto en su versión confidencial como en su versión pública se acompañan en el primer y segundo otrosí, respectivamente, de esta presentación.
70. En el caso de Visa, la compañía reportó que era necesario que se proveyese el procesamiento doméstico de transacciones en su red, pues de este modo se podía generar la interoperabilidad entre emisores y adquirentes, logrando una aceptación uniforme de las tarjetas de su marca, indicando que al 31 de julio de 2019 tendrían listos sus sistemas para proveer dicho procesamiento, con las entidades que hubieren efectuado las adecuaciones para recibir las transacciones nacionales.

71. En cuanto a los plazos indicados por la compañía, se detalló que el procesador adquirente Multicaja debía tener listos sus procesos de interconexión en agosto de 2019, Santander en septiembre de ese mismo año, y en el caso de Transbank, esta implementación debía estar completa para noviembre de 2019 en el caso de las tarjetas de crédito, y para enero de 2020 para las tarjetas de débito.
72. Respecto al procesamiento emisor de tarjetas de crédito, Visa reportó que la conexión a su *switch* para el caso de TecnoCom debía estar lista en julio de 2019, para Tricot en agosto de ese mismo año, para CMR Falabella y Abcdin en diciembre de 2019, y para Nexus en febrero de 2020. Mientras que para el caso de procesamiento emisor para tarjetas de débito, la interoperabilidad de Banco Estado debía estar lista para noviembre de 2019, y de Redbanc para enero de 2020.
73. En cuanto a Mastercard, la empresa señaló que el principal obstáculo que se estaría enfrentando para pasar a un M4P estaría dado por la ausencia de voluntad de algunos actores del sistema para moverse hacia este nuevo modelo de operación. En este sentido, destacó que tanto los emisores como los procesadores emisores de tarjetas de crédito y de débito aún se encontraban pendientes en sus desarrollos para habilitar las funciones que les permitiesen procesar las transacciones a través de su *switch*.
74. Respecto a los plazos reportados por la compañía, en el caso de las tarjetas de crédito los autoprosesamientos debían estar listos para noviembre de 2019, esto es, aquellos emisores que realizan internamente el procesamiento emisor, mientras que en el caso de Nexus, la interconexión debía estar lista para febrero de 2020. En el caso de la interoperabilidad de las tarjetas de débito, se destacó que tanto Redbanc como Banco Estado se encontraban atrasados en sus procesos tecnológicos, y que se esperaba que la primera tuviese listas sus funciones para agosto de 2019, mientras que la segunda para septiembre del mismo año.

- 75. Finalmente, en lo que guarda relación con aspectos de interoperabilidad, esta Fiscalía requirió a través del Ord. N° 1212 de fecha 31 de mayo de 2019, antecedentes a Banco Santander, dada su intención -de público conocimiento- de entrar al segmento de adquirencia, sobre las dificultades enfrentadas para poder procesar las transacciones bajo un M4P. Tanto el oficio, como las versiones confidenciales y públicas de las respuestas de Banco Santander, se acompañan a esta presentación.
- 76. En relación a este punto, Banco Santander indicó que los emisores locales que se encontraban conectados con Transbank se encontraban desarrollando los procesos tecnológicos necesarios debido al esfuerzo que dicha compañía había realizado en reuniones de carácter comercial y técnico con cada uno de ellos.
- 77. Con todo, este emisor no contaba con información respecto a los plazos manejados por las demás entidades emisoras, ni de los procesadores emisores, de manera que, desde la perspectiva de la interoperabilidad, Banco Santander sólo contaba con la expectativa de que dichos procesos se encontraban en desarrollo.

III.2 Cronología de eventos que han afectado el funcionamiento de la industria de tarjetas de pago derivados de problemas de interoperabilidad

- 78. Conforme a lo reportado por las compañías indicadas en el acápite anterior, así como de otros actores del mercado tanto a través de requerimientos de información como de declaraciones efectuadas ante esta Fiscalía en el contexto de la investigación Rol N° 2515-18, se pudo elaborar una cronología con aquellos eventos que afectaron el funcionamiento de algunas tarjetas de pago, como consecuencia de problemas de interoperabilidad, tanto a nivel tecnológico como a nivel comercial.
- 79. Dicha cronología se detalla a continuación:

Evento	Fecha	Descripción
--------	-------	-------------

Bloqueo transacciones con tarjeta prepago de Banco Santander.	07-02-2019	Transbank dejó de aceptar transacciones con tarjeta prepago Santander, que ya había tenido marcha blanca desde noviembre 2018. Este problema se solucionó a mediados de abril 2019 para transacciones presenciales, no así para transacciones vía <i>webpay</i> .
Postergación migración tarjetas Santander a M4P.	01-03-2019	Postergación para migración parcelada programada para marzo 2019, fijada ahora para abril 2019.
Segunda postergación migración tarjetas Santander a M4P.	27-05-2019	Nueva postergación para migración parcelada programada para mayo 2019, fijada ahora para julio 2019.
Pendiente la implementación de la funcionalidad para transacciones con cuotas comercio en tarjetas de crédito.	24-06-2019	Pendiente desarrollo cuotas comercios en bancos con autoprocesamiento.
Extensión en el plazo para implementar la funcionalidad de cuotas comercio para tarjetas de crédito.	24-06-2019	Desarrollo funcionalidad cuotas comercio de Nexus estaría listo en febrero 2020, en circunstancias que el máximo original se encontraba establecido para diciembre de 2019.
Pendiente interoperabilidad débito con Redbanc.	24-06-2019	Redbanc tiene pendiente desarrollo para M4P en débito, proyectado para agosto 2019.
Retraso interoperabilidad de tarjetas de débito de Banco Estado.	24-06-2019	Retraso en proyecto interoperabilidad de Banco Estado, inicialmente proyectada para septiembre 2019.
Tercera postergación adicional migración de tarjetas Santander a M4P.	05-07-2019	Nueva postergación para migración parcelada programada para julio 2019, fijada ahora para agosto 2019.
Rechazo mandatos de comercios afiliados a Santander para depósito de compras en cuentas.	05-07-2019	Transbank dejó de aceptar y cumplir mandatos de Santander en los que los comercios clientes del banco instruían a Transbank el abono del producto de sus ventas a sus cuentas corrientes de cada comercio.
Eventual retraso en las adecuaciones de los sistemas de emisores y sus respectivos procesadores para transacciones nacionales.	10-07-2019	Eventual retraso en las adecuaciones de los sistemas de emisores y sus respectivos procesadores para transacciones nacionales, el cual ya opera para transacciones internacionales
Eventual retraso en las funcionalidad de cuotas comercio.	10-07-2019	Algunos procesadores han definido plazos mayores a los originalmente establecidos para la implementación de las cuotas comercio, indicando que ahora serían para febrero de 2020.
Segundo bloqueo transacciones con tarjeta prepago Santander	20-07-2019	Transbank dejó de aceptar transacciones con tarjeta prepago Santander, argumentando que comercios debían aceptar pago con prepago para que Transbank pudiera procesar esas transacciones.

III.3 El estado de la interoperabilidad al año 2020: investigación Rol N° 2620-20

80. Con fecha 29 de mayo de 2020, esta Fiscalía inició la investigación Rol N° 2620-20 FNE, con la finalidad de recopilar antecedentes sobre las condiciones de competencia en el segmento adquirente e informar adecuadamente a este H. Tribunal en el contexto del procedimiento rol NC 463-20 TDLC, siendo citados a declarar diversos actores de la industria de tarjetas de pago, a los cuales se les consultó, entre otros temas, por el estado actual de los procesos tecnológicos, operativos y comerciales bajo el nuevo M4P que ahora se encontraba en pleno funcionamiento dada la migración de Transbank a éste.
81. En el caso de Visa³³, la compañía indicó que existía un avance importante en temas de interoperabilidad por la parte emisora, tanto de aquellos que delegan el procesamiento en Redbanc y Nexus, como de quienes efectúan autoprocesamiento como son los casos de Falabella y Abcdin, respecto de los cuales se estimaba que estaban en la etapa final.
82. En este sentido, se detalló que todos los emisores se encontraban conectados al *switch* de Visa, encontrándose en la etapa de producción o ejecución, esto es, enrutando las transacciones mediante la red de procesamiento la marca, indicando que habían dispuesto como plazo máximo para plena operación el día 20 de noviembre de 2020.
83. Por su parte, Mastercard³⁴ señaló que los emisores que habían operado con Transbank bajo el M3P hoy se encontraban con un cronograma claro en términos de implementación de procesos tecnológicos para la etapa de producción tanto respecto al procesamiento emisor de tarjetas de crédito como de débito, el cual incorporará todas las prestaciones que hoy otorga la industria. Asimismo, todos los nuevos adquirentes que ingresen al mercado, operarán por defecto bajo un M4P.

³³ Toma de declaración de fecha 6 de octubre de 2020, expediente rol N° 2620 FNE.

³⁴ Toma de declaración de fecha 24 de septiembre de 2020, expediente rol N° 2620-20 FNE.

84. En cuanto a los plazos estimados, respecto al procesamiento emisor de tarjetas de crédito, consideran que el sistema estará operando plenamente para el primer trimestre del año 2021, mientras que para el caso de las tarjetas de débito, indican que la mayoría de los emisores ya se encuentran conectados al *switch* de Mastercard, y quedarían aproximadamente 4 instituciones, que debiesen terminar sus procesos tecnológicos entre diciembre de 2020, y el primer trimestre de 2021.
85. El Banco de Crédito e Inversiones (“BCI”)³⁵, empresa que también conforme a hechos públicamente conocidos entrará al mercado de la adquirencia, ha indicado a esta Fiscalía que desde la perspectiva de la interoperabilidad, el procesamiento emisor -específicamente Redbanc y Nexus- se encuentra avanzando rápidamente para conectarse a los *switch* de las marcas. De hecho, el BCI como emisor ya ha completado sus procesos de interoperabilidad con estas dos empresas de procesamiento.
86. El caso de Banco Santander³⁶ es distinto a lo indicado por los actores previamente reseñados, pues esta empresa ha señalado que ha sido un obstáculo la falta de interoperabilidad en el sistema, ya que hasta el día de hoy no tienen claridad sobre la fecha en que todos los emisores estarán operando bajo un M4P, ni tampoco el plazo en que la funcionalidad de cuotas comercio se encuentre disponible. Estas consideraciones fueron especificadas por la empresa en su escrito de consulta a este H. Tribunal en el expediente Rol NC 472-20 TDLC.
87. En el caso de Multicaja³⁷, han indicado que por su parte tienen todos los desarrollos tecnológicos para operar con los emisores nacionales, tanto de tarjetas de débito como de crédito, sin embargo, no tienen claridad respecto a los plazos o cronograma de cada emisor para conectarse a los *switch* de las marcas, de modo de que éstos operen plenamente bajo un M4P, lo que los lleva hoy a tener una oferta incompleta en su giro de adquirencia.

³⁵ Toma de declaración de fecha 8 de julio de 2020, expediente rol N° 2620-20 FNE.

³⁶ Toma de declaración de fecha 8 de julio de 2020, expediente rol N° 2620-20 FNE.

³⁷ Toma de declaración de fecha 8 de junio de 2020, expediente rol N° 2620-20 FNE.

88. Habiendo sido consultada nuevamente en octubre del presente año, este operador indicó en el contexto de la investigación rol N° 2634-20³⁸, que actualmente pueden operar el 78% del total de tarjetas de crédito, y prácticamente con la totalidad de tarjetas de débito, en ambos casos tanto de Visa como de Mastercard, quedando pendiente los desarrollos de algunos emisores, que tienen como característica común el hecho de que son ellos quienes hacen su propio procesamiento emisor.
89. Adicionalmente, cabe señalar que todos los antecedentes presentados en el apartado III correspondientes a las investigaciones rol N° 2515-18 FNE y N° 2620-20 FNE fueron traídos a la vista a la investigación rol N° 2634-20 FNE mediante resolución de fecha 5 de noviembre de 2020, que corresponde al expediente abierto para la elaboración del presente informe.

POR TANTO,

SOLICITAMOS AL H. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA:

tener presente los antecedentes aportados a este procedimiento de dictación de instrucciones de carácter general para el mercado de tarjetas de pago y, en definitiva adoptar las Instrucciones de Carácter General necesarias para el adecuado funcionamiento del mercado de tarjetas de pago, que consideren al menor:

- 1) Establecer que las Marcas no podrán exigir, para el otorgamiento de una licencia de adquirencia, contar además con una licencia de emisión o mantener una vinculación contractual o de propiedad con quien la posea. Adicionalmente, ordenar que las Marcas apliquen condiciones públicas, objetivas y no discriminatorias en la evaluación de solicitudes de licenciamiento, para inhibir el riesgo de restricciones *de facto* equivalentes a la regla NAWI.

³⁸ Toma de declaración de fecha 6 de octubre de 2020, expediente rol N° 2634-20 FNE.

- 2) En relación a la regla denominada “*no surcharge*”:
 - i. Establecer la obligación de los operadores y sub-operadores que ofrezcan servicios de aceptación de tarjetas como medio de pago de informar anualmente a los establecimientos comerciales afiliados el costo promedio por transacción para cada tipo y marca de tarjeta que haya sido aceptada por los comercios, el cual deberá considerar todos los costos involucrados en las transacciones (*merchant discounts*, cargos por terminales POS y cualquier otro costo de procesamiento u servicios asociados);
 - ii. la modificación de las estipulaciones equivalentes a NSR en los contratos de marcas con operadores y de estos últimos con comercios, en el sentido de reconocer explícitamente el derecho del comercio a establecer descuentos respecto del precio publicado de venta según el medio de pago utilizado y tipo o categoría de tarjeta.

- 3) Instruir que las estipulaciones en los contratos entre marcas y adquirentes, así como entre adquirentes y comercios, deberán incluir explícitamente que los comercios tienen libertad para elegir los tipos de tarjeta (prepago, débito y crédito) y las marcas de tarjeta (VISA, Mastercard, Amex, Diners o cualquier otra) que aceptarán como medio de pago en sus contratos con los operadores, sin perjuicio de que se podrán pactar cláusulas de acuerdo a las cuales los comercios estén obligados a aceptar las todas las categorías de tarjetas de un mismo tipo y marca, sin excluir ni distinguir según la entidad emisora.

- 4) Establecer la obligación de los operadores o adquirentes de disponer de limitaciones y resguardos explícitos al flujo de información estratégica que reciban de los comercios secundarios afiliados por los PSP con los cuales tengan contratos, con separación de las áreas dedicadas a los PSP respecto de las áreas comerciales orientadas a la afiliación de comercios.

- 5) Establecer un catálogo preciso del tipo de información imprescindible que puede ser requerido por un operador a un PSP, en razón de satisfacer los objetivos de seguridad del sistema de pagos y la aplicación de las correspondientes TI,

prohibiendo la exigencia de cualquier tipo de información que exceda a este catálogo.

- 6) Disponer la prohibición de las marcas de tarjetas y de los operadores de establecer cualquier tipo de obligación en sus contratos con los adquirentes y con los PSP, respectivamente, conforme a la cual los comercios secundarios afiliados por un PSP se encuentren en la obligación de suscribir un contrato de afiliación con un operador al superar un determinado umbral de valor o número de transacciones, o de cualquier otro criterio análogo.
- 7) Establecer que las garantías exigidas por un operador a un PSP por el riesgo que representa el volumen de transacciones que procesa, o el número de transacciones originadas en un comercio secundario particular, sean objetivas y proporcionales, prohibiendo todas aquellas garantías que tengan por efecto el impedir al PSP que continúe desarrollando su giro, o que continúe procesando las transacciones del comercio secundario que genere el riesgo que se quiere garantizar.

PRIMER OTROSÍ: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 22 y 39 letra a) del DL 211 y en el Auto Acordado N° 16/2017 del H. Tribunal, solicitamos a este. H Tribunal tener por acompañados los siguientes documentos, y mantener la confidencialidad de los mismos, la cual fue decretada mediante Resolución Exenta FNE N° 166 de fecha 17 de marzo de 2020, la que se acompaña en el Tercer Otrosí de esta presentación:

1. El documento denominado “Respuesta Visa FNE.pdf” contenido en el disco compacto que rola a fojas 281, acompañado por Servicios Visa International Ltda., ingreso correlativo N°03310-19, el cual fue declarado confidencial en el punto liii) de la Resolución Exenta N° 166.
2. El documento denominado “Chile Interoperability Project - Summary of Understanding 190408.pdf” contenido en el disco compacto que rola a fojas 281,

acompañado por Servicios Visa International Ltda., ingreso correlativo N°03310-19, el cual fue declarado confidencial en el punto liii) de la Resolución Exenta N° 166.

3. El documento denominado “Chile Proyecto de Interoperabilidad Visa Cronogramas v1.1 190625.pdf” contenido en el disco compacto que rola a fojas 281, acompañado por Servicios Visa International Ltda., ingreso correlativo N°03310-19, el cual fue declarado confidencial en el punto liii) de la Resolución Exenta N° 166.

4. El documento denominado “New Domestic Processing for ChileFinalV1_040819.pdf” contenido en el disco compacto que rola a fojas 281, acompañado por Servicios Visa International Ltda., ingreso correlativo N°03310-19, el cual fue declarado confidencial en el punto liii) de la Resolución Exenta N° 166.

5. El documento denominado “VBN 17.01.19 Requisito de procesamiento doméstico.pdf” contenido en el disco compacto que rola a fojas 281, acompañado por Servicios Visa International Ltda., ingreso correlativo N°03310-19, el cual fue declarado confidencial en el punto liii) de la Resolución Exenta N° 166.

6. El documento denominado “03022-19 Carta conductora de Mastercard.pdf” que rola de fojas 231 a 264, acompañado por Mastercard International Incorporated, ingreso correlativo N° 03022-19, el cual fue declarado confidencial en el punto xlvi) de la Resolución Exenta N° 166.

7. El documento denominado “03010-19 Respuesta de Santander.pdf” que rola de fojas 208 a 228, acompañado por Banco Santander-Chile, ingreso correlativo N° 03010-19, el cual fue declarado confidencial en el punto xlvi) de la Resolución Exenta N° 166.

8. Los documentos contenidos en la carpeta digital denominada “Anexo de Preguntas 1 y 2 Santander” contenidos en el disco compacto que rola a fojas 229, acompañado por Banco Santander-Chile, ingreso correlativo N° 03010-19, los cuales fueron declarados confidenciales en el punto xlvi) de la Resolución Exenta N° 166, y que se detallan a continuación:

8.1 Subcarpeta “Preguntas 1 y 2”

- 1_Carta 15 de febrero 2018 a Transbank.pdf
- 2_ Término acuerdo Mastercard y Visa Transbank y prórrogas.pdf
- 2_ Término acuerdo Mastercard y Visa Transbank.pdf
- 3_Carta 29 de octubre Transbank.pdf
- 4_Carta 8 de noviembre Santander a Transbank.pdf
- 5_Contrato de desarrollo Transbank.pdf
- 6_Termino acuerdo Débito Transbank.pdf
- 7_Carta a Transbank por licencia AmEx.pdf
- 8_Cartas dirigidas a operadores.pdf
- 9_Respuestas de emisores a cartas de Santander.pdf
- 10_Anexo de Servicios Procesamiento Adquirente.pdf
- 10_Contrato de Prestación de Servicios de Adquirencia.pdf
- 11_Minuta reunión Evertec Santander.pdf
- 12_Presentación Corporativa Evertec Abril 2018.pdf
- 13_Presentación Evertec Santander.pdf
- 14_Minuta migración al sistema de 4 Partes.pdf
- 14_Planilla de cronograma.pdf
- 15_Propuesta Interoperabilidad Redbanc.pdf

9. Los documentos contenidos en la carpeta electrónica denominada “Anexo de Pregunta 3 Santander” contenidos en el disco compacto que rola a fojas 229, acompañado por Banco Santander-Chile, ingreso correlativo N° 03010-19, los cuales fueron declarados confidenciales en el punto xlvii) de la Resolución Exenta N° 166, y que se detallan a continuación:

9.1 Subcarpeta “Pregunta3”:

- 17_Carta término Operadora de Tarjetas de Crédito Nexus.pdf
- 18_Respuesta Nexus a carta de término.pdf

9.1.1 Subcarpeta “16 Contratos y modificaciones servicios Nexus”:

- 01_1000_NEXUS CONTRATO.pdf

01_NEXUS 777_Nexus_02_01_2003.pdf
02_1000_Anexo Nexus_01_03_2005.pdf
02_777_Contrato Modificacion y Addendum Banco Santander 01-01-2008.pdf
03_1000_Anexo Nexus_01_09_2009.pdf
03_777_NEXUS_31_07_2008.pdf
04_777_Contrato Modificacion y Addendum Santander 11-08-2008.pdf
05_777_NEXUS_ADDENDUM_08_07_2011.pdf
06_777_ANEXO OPERADORA DE TARJETAS DE CREDITO NEXUS S.A.02_06_2014.pdf
07_777_Contrato Modificacion y Addendum Santander 30-12-14.pdf
08_777_NEXUS_ANEXO SERVICIOS CRITICOS Y ESTRATEGICOS_30_12_2017.pdf

9.1.2 Subcarpeta "19 Contratos y modificaciones servicios Transbank":

01_203_TRANSBANC +Anexo A_28_07_1995.pdf
02_TRANSBANK Contratos y Anexos_29_09_2000.pdf
03_203_TRANSBANK MODIFICACION CLAUSULA AUDITORIA_21_07_2011.pdf
04_Anexo Tarifario TBK_01_10_2011.pdf
05_Transbank 1-2_17_08_2012.pdf
06_Transbank 2-2_17_12_2012.pdf
07_TRANSBANK S.A. ANEXO RNF_19_10_2016.pdf
08_Formulario Cambio Representantes Legales Banco_18_04_2017.pdf

9.1.3 Subcarpeta "20 Contratos y modificaciones servicios Redbanc":

01_REDBANC S.A. 3486_REDBANC S.A. (RBI)_27_07_1995.pdf
02_REDBANC 3486_REDBANC S.A. (RBI) ANEXO 1.pdf
03_REDBANC 3486_REDBANC S.A. (RBI) ANEXO 2_01_03_2008.pdf
04_REDBANC 923_REDBANC ADDENDUM_01_07_2011.pdf
05_Redbanc_Anexo RTO_13_05_2015.pdf
Redbanc_Anexo RTO.pdf

10. Los documentos contenidos en la carpeta electrónica denominada “Anexo de Pregunta 3 Santander” contenidos en el disco compacto que rola a fojas 229, acompañado por Banco Santander-Chile, ingreso correlativo N° 03010-19, los cuales fueron declarados confidenciales en el punto xlvii) de la Resolución Exenta N° 166, y que se detallan a continuación:

10.1 Subcarpeta “Pregunta 5”:

27_Carta a Transbank Superdigital.pdf

28_Carta informada a Banco Central.pdf

29_Respuesta Banco Central.pdf

30_Respuesta Transbank Superdigital.pdf

31_Correos superdigital.pdf

31_Correos obstáculos Superdigital 2.pdf

POR TANTO, solicito al H. Tribunal tener por acompañados los documentos indicados, manteniendo su confidencialidad en la forma solicitada.

SEGUNDO OTROSÍ: A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Auto Acordado N° 16 del H. TDLC, solicitamos se tengan por acompañados los siguientes documentos, con citación:

1. Versión pública del documento “Respuesta Visa FNE.pdf”.
2. Versión pública del documento “Chile Interoperability Project - Summary of Understanding 190408.pdf”.
3. Versión pública del documento “Chile Proyecto de Interoperabilidad Visa Cronogramas v1.1 190625.pdf”.
4. Versión pública del documento “New Domestic Processing for ChileFinalV1_040819.pdf”.
5. Versión pública del documento “VBN 17.01.19 Requisito de procesamiento doméstico.pdf”.
6. Versión pública del documento “03022-19 Carta conductora de Mastercard.pdf”.

7. Versión pública del documento “03010-19 Respuesta de Santander.pdf”.
8. Versiones públicas de los documentos contenidos en la carpeta digital “Anexo de Preguntas 1 y 2 Santander” individualizados en el punto 8.1 del primer otrosí.
9. Versiones públicas de los documentos contenidos en la carpeta digital “Anexo de Pregunta 3 Santander” individualizados en los puntos 9.1, 9.1.1, 9.1.2 y 9.1.3 del primer otrosí.
10. Versiones públicas de los documentos contenidos en la carpeta digital “Anexo de Pregunta 5 Santander” individualizados en el punto 10.1 del primer otrosí.

POR TANTO, solicito a este H. Tribunal tener acompañadas las versiones públicas de los documentos cuya confidencialidad se ha pedido mantener en el primer otrosí de esta presentación, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Auto Acordado N° 16 del H. TDLC.

TERCER OTROSÍ: Solicito a este H. Tribunal tener por acompañados los siguientes documentos con citación:

1. ORD_1217-19. Solicitud de antecedentes a VISA.pdf
2. ORD_1216-19 Solicita antecedentes a Mastercard.pdf
3. ORD_1212-19. Solicitud de antecedentes a Santander.pdf
4. Resolución Exenta 166 Rol 2515-18.pdf
5. Resolución Exenta 652 Rol 2515-18.pdf
6. Resolución que ordena compulsar piezas Rol 2634-20.pdf

POR TANTO, solicito a este H. Tribunal acceder a lo pedido.

CUARTO OTROSÍ: De acuerdo al Protocolo por Emergencia Sanitaria Covid-19 de fecha 26 de junio de 2020, solicitamos al H. Tribunal habilitar un *drive* para acompañar los documentos ofrecidos en el primer y segundo otrosí de esta presentación, dado que tienen un peso que excede los 25 Mb, y se envíe la clave temporal al correo electrónico adomic@fne.gob.cl.