

Santiago, 19 JUL. 2018

VISTOS:

- 1) Que con fecha 26 de octubre de 2017, Banco Santander – Chile (“**Santander**”), Banco de Chile (“**BCH**”) y Banco de Crédito e Inversiones (“**BCI**”) y, conjuntamente, “**Partes**”) presentaron ante esta Fiscalía Nacional Económica (“**Fiscalía**”) el documento correlativo ingreso N° 04413-17 (“**Notificación**”), por el cual notificaron una operación de concentración consistente en la adquisición, por parte de Santander, de un tercio de los derechos sobre Sociedad de Recaudación y Pagos de Servicios Limitada (“**Servipag**”), sociedad que pasará de estar controlada conjuntamente por BCH y BCI, a estar controlada conjuntamente por estos mismos y Santander (“**Operación**”). Con fecha 13 de noviembre de 2017 y 7 de diciembre de 2017, esta Fiscalía procedió a declarar incompleta la Notificación, la cual fue complementada por las Partes mediante presentaciones de fecha 27 de noviembre de 2017 (correlativo ingreso N° 05007-17) y 19 de diciembre de 2017 (correlativo ingreso N° 05440-17);
- 2) La resolución dictada por esta Fiscalía con fecha 4 de enero de 2018, que ordenó el inicio de la investigación de la Operación, bajo el Rol FNE F101-2017 (“**Investigación**”), conocida en virtud del procedimiento preceptuado en el Título IV 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 respectivas modificaciones (“**DL 211**”);
- 3) El expediente de la investigación correspondiente al Rol FNE F101-2017;
- 4) El informe de la División de Fusiones de esta Fiscalía, mediante el cual se comunicó a las Partes los riesgos que podría producir la Operación, según oficio Ordinario N° 1149 de fecha 28 de mayo de 2018, en los términos preceptuados por el artículo 53 del DL 211 (“**Informe de Riesgos**”);
- 5) La presentación acompañada por las Partes con fecha 13 de junio de 2018, que contiene observaciones al Informe de Riesgos, según correlativo ingreso N° 02474-18 (“**Respuesta**”), y la presentación en virtud de la cual las Partes ofrecieron medidas de mitigación, de fecha 14 de junio de 2018, correlativo ingreso N° 02495-18 (“**Medidas de Mitigación**”);
- 6) El último informe evacuado por la División de Fusiones de esta Fiscalía con fecha 18 de julio de 2018, que recomienda la prohibición de la Operación, en base a los antecedentes jurídicos y económicos analizados (“**Informe de Prohibición**”);
- 7) Lo dispuesto en los artículos 1, 2, 53, 57 y demás disposiciones aplicables del DL 211; y,

CONSIDERANDO:

- 1) Que, en cuanto a las Partes y la Operación, BCH, BCI y Santander son bancos con alta presencia en el país, que se encuentran dentro de los más relevantes en cuanto a número de cuentas y captaciones. Las Partes proveen una amplia gama de servicios en todos los segmentos del mercado financiero, directa e indirectamente. Actualmente BCH y BCI son, en partes iguales, los únicos socios de Servipag.
- 2) Que Servipag es una sociedad de apoyo al giro bancario, que tiene por objeto el que, por intermedio de ella, los bancos u otras instituciones financieras efectúen con el público todas las actividades, actos jurídicos y operaciones vinculadas con aquellas referidas en el artículo 69, párrafo 6, números 1º, 8º y 27º de la Ley General de Bancos.
- 3) Que la Operación se refiere a la cesión de un tercio de la propiedad, capital y participación en Servipag a Santander, de manera tal que dicha sociedad pase de ser propiedad de BCH y BCI en partes iguales, a ser propiedad de estas mismas más Servipag, en un tercio cada una. Las Partes señalan que, como consecuencia de la Operación, ejercerán conjuntamente influencia decisiva sobre Servipag, en los términos del artículo 47 letra b) del DL 211.
- 4) Que esta Fiscalía analizó las distintas actividades realizadas por las Partes y Servipag, con el objeto de determinar si es que la Operación reducía o no sustancialmente la competencia en las mismas. A saber, fueron analizadas:
 - A. Pagos de remuneraciones, pensiones, seguros y otras prestaciones (“**Pago de Prestaciones**”), donde la Operación conlleva una concentración horizontal entre Santander y Servipag;
 - B. Servicios de corresponsalía bancaria, como la recepción de depósitos, consulta de saldos, cobro de cheques, etcétera (“**Servicios a Bancos**”), donde la Operación conlleva una concentración vertical y, además, genera un vínculo entre Santander y Servipag;
 - C. Recaudación presencial, consistente en el servicio de recepción presencial de cuentas, realizado por intermediadores, a través de sucursales propias o corresponsalías en negocios asociados, y que aglutinan el pago de cuentas por cobrar de los Facturadores¹, por una parte, y permiten a los consumidores pagar varias obligaciones de diversa índole en un solo lugar. En este mercado la Operación conlleva una concentración horizontal entre Santander y Servipag;
 - D. Recaudación digital, consistente en el servicio de recaudación de cuentas por medios digitales, realizado por intermediadores que aglutinan el pago de

¹ Existen cuentas por cobrar que son de pago frecuente y que tienen su origen en distintas actividades de la más diversa índole, por ejemplo, cuentas de distribuidoras de energía eléctrica, de agua potable o de gas, proveedoras de telefonía e Internet, colegios y universidades y concesionarias de autopistas. Todas estas empresas tienen la necesidad de cobrar sus cuentas periódicamente a sus distintos consumidores. En la industria de la recaudación es habitual referirse a ellas como *Billers* o *facturadores* (“**Facturadores**”).

cuentas por cobrar de los Facturadores, por una parte, y permiten a los consumidores pagar varias cuentas en sus propios sitios web o aplicaciones de teléfono móvil, por otra. En este mercado la Operación conlleva una concentración horizontal entre Santander y Servipag; y,

E. Botones de pago, consistente en hipervínculos que median entre las páginas web, aplicaciones de teléfono móvil u otros sitios digitales y los distintos medios de pago, y que se traducen en un insumo importantísimo para la recaudación digital. En este mercado la Operación conlleva una concentración horizontal y, además, genera un vínculo entre Santander y Servipag.

- 5) Que, respecto al Pago de Prestaciones, esta Fiscalía por las razones esgrimidas en el Informe de Prohibición estima que la Operación no reduce sustancialmente la competencia en la misma.
- 6) Que, respecto de Servicios a Bancos, esta Fiscalía es de la misma opinión, en orden a que la Operación no reduce sustancialmente la competencia en la misma.
- 7) Que, por su parte, al analizar y definir el mercado relevante de recaudación presencial esta Fiscalía observó que es un mercado de dos lados, de *one-stop shop* (entendida ésta como la capacidad de permitir a los consumidores el pago de diversos servicios en un único lugar), y externalidades de red.
- 8) Que, efectuado el análisis de competencia en el mercado de recaudación presencial, esta Fiscalía concluyó que la Operación no reduce sustancialmente la competencia en el mismo, pues en la actualidad Santander tiene una presencia menor en dicho mercado, sin que se observe que ejerza una presión competitiva relevante sobre Servipag antes de la Operación. Lo anterior, sumado a la existencia de otros actores más potentes como por ejemplo la Sociedad de Servicios Transaccionales Caja Vecina S. A. ("**Caja Vecina**"), que podrían tanto captar una mayor fracción de los clientes que podrían fugarse de Santander o Servipag, ante un aumento de precios en recaudación presencial luego de la Operación, así como ejercer una presión competitiva sobre los mismos, hacen que esta Fiscalía no considere que la Operación reduzca sustancialmente la competencia en este mercado.
- 9) Que, a diferencia de lo expuesto anteriormente, en el caso del mercado de recaudación digital y del mercado de botones de pago, esta Fiscalía estima que la Operación cuenta con la aptitud para reducir sustancialmente la competencia en estos mercados, habiéndose observado riesgos unilaterales de naturaleza vertical y horizontal. Adicionalmente, se observaron riesgos coordinados con ocasión de la Operación.
- 10) Que, en relación al mercado relevante de recaudación digital, se estableció que incluye también las actividades de "Sucursal Virtual" efectuadas por Servipag², y excluye distintas formas de pagar una cuenta que no constituyen recaudación

² La Sucursal Virtual se refiere a la plataforma digital que los bancos pueden contratar con Servipag, y que se traduce en un servicio que presta este último a los primeros para recaudar cuentas en sus plataformas web, pero empleando los sistemas de recaudación de Servipag.

propiamente tal, como los que efectúan los Facturadores en sus plataformas web o aplicaciones, los pagos automáticos (denominados PAC y PAT) y los botones de pago. El mercado de recaudación digital, al igual que el de recaudación presencial, es un mercado de dos lados, de *one-stop shop* y externalidades de red.

- 11) Que, con ocasión del análisis competitivo en este mercado, esta Fiscalía constató que las Partes concentran gran parte del mercado de recaudación digital. Si atendemos a la definición de mercado relevante que hemos expuesto, las Partes suman más del 90% del mercado medido en transacciones para el año 2017. La elevada participación de mercado se mantiene aun atendiendo a la definición de mercado dada por las Partes en la Notificación, que incluye dentro de la recaudación digital a los botones de pago.
- 12) Que, además, las barreras a la entrada en recaudación digital son altas, siendo la principal de ellas, la necesidad de los Recaudadores³ de acceder a medios de pago, tales como cuentas bancarias, tarjetas de crédito o débito, etcétera. Para acceder a estos medios de pago es necesario un canal, esto es, un hipervínculo que medie entre estos y un sitio digital, que para los efectos de la Investigación se conoce como botones de pago. El botón de pago, según los antecedentes de la Investigación, es un insumo de la mayor importancia y se erige como un requisito de ingreso, permanencia y expansión de los competidores en este mercado.
- 13) Que Servipag cuenta con [REDACTED] los botones de pago de todos los bancos comerciales (excepto Santander, antes de la Operación) y tiene escala suficiente para acceder al botón de pago de Webpay a un precio competitivo. Webpay, por su parte, es el botón de pago de Transbank S.A. (“**Transbank**”), y permite operar con las tarjetas de crédito y débito de toda la banca comercial, incluida Santander. El acceso al botón de Webpay es relevante, pues es el botón más importante del mercado.
- 14) Que los competidores de Servipag, por el contrario, tienen grandes dificultades para acceder a medios de pago, y son altamente dependientes del comportamiento competitivo de Transbank. Las barreras a la entrada existentes han impedido la entrada suficiente y oportuna de competidores potentes en recaudación digital.
- 15) Que, independientemente de si luego de la Operación Santander mantiene su propia plataforma de recaudación digital o no, la Operación genera altos incentivos de aumento de precios de cara a los Facturadores. El análisis de esta Fiscalía acreditó que, de seguir operando individualmente su plataforma, Santander tiene incentivos altos a subir sus precios, pues los clientes que pierda como consecuencia de dicha alza serán recapturados en parte relevante por Servipag, recuperando Santander potenciales pérdidas a través de las utilidades de este último. El índice de *Gross Upward Pricing Pressure* (“**GUPPI**”) alcanza un 55%, lo que da cuenta de un elevado incentivo de Santander a subir precios.

³ Los recaudadores son aquellas empresas que, dentro de sus actividades, tienen el poner a disposición del público el servicio de recepción de pago de cuentas, aglutinando el cobro de distintos Facturadores mediante la celebración de convenios con éstos, para que sus cuentas puedan ser pagadas por los consumidores en los distintos canales puestos a disposición para tal efecto, tanto presenciales como digitales (“**Recaudadores**”).

- 16) Que, en caso de tomar Santander la decisión contraria, y cerrar su plataforma de recaudación digital, los clientes de Santander serían en gran parte recapturados por Servipag, que es el actor con mayor presencia del mercado y cuyos precios son, en promedio, ■■■ más altos que los de Santander. Esta Fiscalía analizó los distintos incentivos y concluyó que Santander tiene incentivos a cerrar su plataforma, pues la recaptura de parte importante de sus clientes por Servipag, a mayores precios, permitiría recuperar los ingresos perdidos, y disminuir sus propios costos, aun considerando que sólo tendría 1/3 de la propiedad de Servipag.
- 17) Que este riesgo unilateral de aumento de precios en recaudación digital no se ve mitigado, ni aún en el supuesto en que la recaudación digital fuere un servicio accesorio al giro bancario, cuestión que esta Fiscalía no comparte, ni por un eventual poder de contrapeso de los Facturadores, que no es tal, según queda expuesto en el Informe de Prohibición de esta Fiscalía.
- 18) Que, por tanto, esta Fiscalía considera que la Operación cuenta con la aptitud para reducir sustancialmente la competencia en el mercado de recaudación digital, por cuanto genera riesgos unilaterales y horizontales de alza de precio a clientes de recaudación.
- 19) Que, en relación al mercado de botones de pago, las Partes también mantienen altas participaciones de mercado. Sumada la participación individual de las Partes, más las de Servipag y Transbank, superan el 90% del mercado medido en transacciones, para el año 2017.
- 20) Que a este respecto resulta relevante la influencia decisiva que las Partes serán capaces de ejercer respecto de Transbank. Luego de la Operación, las Partes serán capaces de tener el 59,9% de los votos en la Junta de Accionistas, y habrán designado en conjunto a seis de los diez miembros del directorio de Transbank, razón por la cual podrán influir decisivamente sobre el comportamiento competitivo de dicha compañía.
- 21) Que, con ocasión de la Operación, las Partes tendrán entonces influencia decisiva sobre el comportamiento competitivo de los dos competidores más cercanos en el mercado de botones de pago. Lo anterior, pues Servipag y Webpay son los únicos botones aglutinantes relevantes⁴, los que permiten acceder a una mayor cantidad de medios de pago y, por ende, a un mayor número de clientes.
- 22) Que, de acuerdo al análisis efectuado en la Investigación, en el mercado de botones de pago existen altas barreras a la entrada. La principal de estas barreras viene dada por el acceso a proveedores de medios de pago. Estos proveedores son muy limitados, pues, para serlo, es necesario ser banco, sociedad de apoyo al giro bancario o emisor de tarjetas y, en todos estos casos, existen requisitos de solvencia y capital importantes, además del cumplimiento de normativa específica.

⁴ Los botones de pago aglutinantes son aquellos que permiten el acceso a más de un medio de pago, como es el caso de Webpay, que permite acceder a tarjetas de crédito y débito emitidas por todos los bancos comerciales del país, y Servipag, que permite acceder a cuentas bancarias de todos los bancos (hoy salvo Santander) y a tarjetas de casas comerciales.

- 23) Que, en cuanto a riesgos verticales en el mercado de botones de pago, la Operación otorgaría a las Partes la habilidad e incentivos para restringir el acceso a insumos en Recaudación Digital, lo que generaría un impacto en la competencia, disminuyendo sustancialmente aquella.
- 24) Que la habilidad vendría dada por el hecho de ser los botones de pago un insumo de la mayor importancia para la recaudación digital, donde las Partes tienen significativas participaciones de mercado y, luego de la Operación, influirán decisivamente sobre el comportamiento competitivo de agentes económicos que concentran hoy más del 90% (los bancos, Webpay y Servipag) del mercado medido en transacciones, según datos del 2017.
- 25) Que dicha habilidad no se vería limitada ni eliminada por el hecho que Transbank tenga una tabla con distintas tarifas elaboradas en base a volumen de transacciones, denominado Plan de Autorregulación, y que fue suscrito en el contexto de la Sentencia N° 29/2005 del Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, según sostienen las Partes. Lo anterior, pues, a pesar de su existencia, los antecedentes de la Investigación dan cuenta que Transbank puede ofrecer su botón de pago Webpay a tarifas inferiores de las que resultarían de aplicar el Plan de Autorregulación directamente, pues utiliza un sistema de apuestas con los clientes, lo que genera que, en la práctica, exista un margen entre el precio cobrado actualmente y el que correspondería por el Plan de Autorregulación, lo que les deja un margen de discrecionalidad y, por lo mismo, mantiene la habilidad, requisito de un riesgo vertical como el analizado en este caso.
- 26) Que, respecto de los incentivos a restringir el acceso a insumos, se encuentran éstos debidamente acreditados a través de un GUPPI Vertical, que analiza la tendencia al alza en los precios por parte de la entidad resultante aguas arriba, y de los rivales aguas abajo, en el contexto de un bloqueo parcial de insumos. El índice aguas arriba (vGUPPIu), alcanza más de un 300% para un competidor y de 200% para otro y, aguas abajo (vGUPPIr) alcanza más de un 20% para el primer competidor y más del 40% para el segundo.
- 27) Que, respecto al impacto en la competencia, esta Fiscalía concluyó que la concentración vertical y consecuente estrategia de bloqueo produciría un costo relevante en los rivales en el mercado de recaudación digital, dando lugar a una presión al alza sobre sus precios de venta y efectos en el mercado.
- 28) Que, en lo que respecta a riesgos horizontales en el mercado de botones de pago, esta Fiscalía considera que la Operación reduce sustancialmente la competencia, pues crea incentivos de alza de precios de cara a los Facturadores y al comercio electrónico en general, dada la alta concentración y altas barreras a la entrada en el mercado analizado. Esta concentración es aún más relevante si se considera que los botones de pago Webpay y Servipag son los que tienen mayor cercanía competitiva entre sí.

- 29) Que, por tanto, esta Fiscalía considera que la Operación cuenta con la aptitud para reducir sustancialmente la competencia en el mercado de botones de pago.
- 30) Que, finalmente, esta Fiscalía constató la existencia de riesgos coordinados en cash management. La Operación vincula entre sí a los tres bancos más importantes del país, en una sociedad de apoyo al giro que se relaciona directamente con una actividad concreta del giro bancario, como es la gestión de tesorería o *cash management* de los clientes empresa, actividad en la que las Partes son los actores más relevantes y cercanos. La Operación permite aumentar la transparencia entre las Partes, generando una vinculación estructural a través de la propiedad común de un agente económico en el que éstas tercerizan parte del servicio de *cash management*, lo que, consecuentemente, incrementa los riesgos de coordinación en este mercado.
- 31) Que, a este respecto, las Partes pueden alcanzar términos de coordinación beneficiosos para cada una, pues son competidores altamente cercanos, que concentran la actividad del *cash management* y mantienen distancia respecto de los demás actores de la banca. Además cuentan con posibilidad de monitoreo y castigo y, en esto, su propiedad sobre Servipag sería relevante, pues complementa la presencia que ya tienen las Partes en otras sociedades de apoyo al giro, y otorga la posibilidad de acceder a información respecto de los clientes empresa de cada una, lo que resulta eficaz para monitorear una coordinación que reparta dichos clientes entre las Partes. Servipag también cuenta con herramientas suficientes para castigar eventuales desviaciones de esta coordinación.
- 32) Que, es preciso considerar que las Medidas de Mitigación ofrecidas por las Partes son insuficientes, pues aún sujeta a tales, la Operación cuenta con la aptitud para reducir sustancialmente la competencia. Por lo demás, las Medidas de Mitigación ofrecidas tampoco se hicieron cargo de todos los riesgos generados por la Operación.
- 33) Que los antecedentes jurídicos y económicos expuestos en el Informe de Prohibición forman parte íntegra de esta resolución, y sustentan la decisión de esta Fiscalía respecto de la Operación.
- 34) Que, en mérito del análisis expuesto, esta Fiscalía ha llegado a la convicción que la Operación propuesta cuenta con la aptitud para reducir sustancialmente la competencia.

RESUELVO:

1°.- PROHÍBASE la operación de concentración notificada por Banco Santander – Chile, Banco de Chile y Banco de Crédito e Inversiones, respecto a la adquisición por parte de Banco Santander – Chile de un tercio del capital de Sociedad de Recaudación y Pagos de Servicios Limitada, compañía actualmente propiedad de Banco de Chile y Banco de Crédito e Inversiones en partes iguales, en atención a que cuenta con la aptitud para reducir sustancialmente la competencia. Ello sin perjuicio del recurso de revisión especial que las Partes pueden promover ante el Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia,

dentro del plazo de diez días, contados desde la notificación de la presente resolución, en los términos dispuestos en el artículo 57 del DL 211.

2°.- ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE.

Rol FNE F101-2017


FCB



FELIPE IRARRAZABAL PHILIPPI
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO