



***ABUSO DE POSICION DOMINANTE EN EL MERCADO DE  
TERMINACION DE TRANSFERENCIAS BANCARIAS: EL  
CASO DEL BANCO DEL ESTADO <sup>1</sup>***

Guillermo Paraje, PhD <sup>2</sup>

Manuel Willington, PhD <sup>3</sup>

Santiago, 12 de Marzo de 2018

---

<sup>1</sup> Este reporte fue preparado a requerimiento de Scotiabank. Las opiniones y conclusiones vertidas aquí son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones e intereses de la empresa. Los autores agradecen la colaboración de Facundo Luna.

<sup>2</sup> PhD in Economics, University of Cambridge. Profesor full-time Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez.

<sup>3</sup> PhD in Economics, University of Pennsylvania. Profesor full-time Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.

Two handwritten signatures in blue ink. The first signature is on the left and the second is on the right.

*[Handwritten signature]* GP

|    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Antecedentes y objetivos del informe .....  | 4  |
| 2. | Breve descripción de la demanda .....   | 4  |
| 3. | Transferencias electrónicas de fondos: su evolución y patrones .....  | 5  |
|    | Definiciones .....  | 5  |
|    | Evolución .....   | 6  |
|    | Patrones de recepción/envío de TEF.....   | 15 |
| 4. | Descripción de los servicios de transferencias electrónicas: sus costos y sus tarifas..                       | 22 |
|    | Tarifas Transaccionales (TT) .....  | 23 |
|    | Tarifas Comerciales (TC) .....  | 25 |
|    | Transferencias batch de débito pre 2016.....  | 25 |
|    | Transferencias batch de crédito y TEF.....  | 28 |
|    | Costos de prestación de los servicios de recepción de transferencias .....                                    | 29 |
|    | Consideraciones adicionales .....   | 31 |
| 5. | Los mercados relevantes .....   | 33 |
|    | Mercados relevantes conexos afectados .....   | 33 |
|    | Canasta de servicios bancarios para personas naturales y micro empresas asociados a la cuenta corriente ..... | 33 |
|    | Canasta de servicios bancarios para personas naturales asociados a la cuenta RUT..                            | 35 |
|    | <i>Cash management</i> para empresas de diferentes tamaños (desde medianas a grandes corporaciones).....      | 35 |
|    | Cash management para pymes .....  | 36 |
|    | Mercados relevantes directamente afectados .....  | 37 |
|    | Servicio de terminación de transferencias electrónicas no masivas (TEF) .....                                 | 37 |
|    | Servicio de terminación de transferencias electrónicas batch de crédito y de débito                           | 38 |
|    | Consideraciones adicionales sobre el mercado relevante y las transferencias electrónicas.....                 | 38 |
| 6. | Análisis de las conductas .....   | 41 |

|  |    |
|--|----|
| Las conductas .....  | 41 |
| El problema económico.....   | 43 |
| Efectos de las conductas .....   | 48 |
| ¿Cómo evaluar si los precios son “excesivos” y “discriminatorios”? ..... | 49 |
| Antecedentes.....  | 49 |
| El análisis en el caso de Banco Estado.....                              | 51 |
| 7. Conclusiones.....   | 55 |
| Referencias .....  | 59 |
| Anexos .....   | 61 |
| Antecedentes de regulación internacional .....                           | 61 |
| Estados Unidos .....   | 61 |
| Marco institucional.....   | 61 |
| Las regulaciones.....  | 61 |
| Europa.....  | 65 |





## 1. Antecedentes y objetivos del informe

El presente informe tiene como objetivo analizar el comportamiento de Banco Estado en los mercados de recepción de transferencias electrónicas. Dicho banco tiene una manera de tarifificar los servicios de recepción de transferencias que resulta ineficiente para dicho mercado y sus mercados conexos. Adicionalmente, resulta discriminatoria en cuanto Banco Estado tiene distintas tarifas para diferentes bancos originadores de dichas transferencias. Los efectos económicos de esta conducta son los que se analizan aquí.

Este análisis tiene como marco, pero no necesariamente se limita, a la demanda que Scotiabank ha iniciado contra Banco del Estado ante el Tribunal de la Libre Competencia. Esta demanda se describe someramente en el apartado siguiente.

En la Sección 3 se realiza una descripción de los servicios de transferencias electrónicas, su evolución temporal, así como también del patrón de origen y destino de las mismas en los últimos años. Seguidamente, en la Sección 4 se describen los esquemas de precios asociados a los distintos tipos de transferencias electrónicas (pre y post el acuerdo que las modificó desde enero de 2016) y los costos que tienen aparejados cada una de ellas. En esta sección se describe, además, la racionalidad que existiría detrás de las nuevas tarifas adoptadas por la mayoría de las instituciones bancarias.

En la Sección 5 se definen y analizan los mercados relevantes directamente afectados. Adicionalmente, se definen los mercados relevantes conexos que también se verían afectados por las conductas analizadas. En la Sección 6 se describen y analizan a la luz de la teoría económica las conductas que se le atribuyen al Banco Estado y, principalmente, los efectos económicos que dichas conductas tendrían sobre los mercados relevantes directos y conexos. Finalmente, en la Sección 7 se brindan las conclusiones. En el Anexo del informe se provee una descripción breve de cómo estos servicios están regulados en Estados Unidos y la Unión Europea.

## 2. Breve descripción de la demanda

El Scotiabank, en su reciente demanda presentada ante el TDLC, acusa el Banco Estado de imponer tarifas excesivas en la recepción de distintos tipos de transferencias electrónicas. Ello por cuanto el Banco Estado ha persistido en utilizar una tarifa definida en 1996 cuando el costo de proveer el servicio de terminación de transferencias era mayor al actual. Estudios *ad hoc* realizados para Chile recientemente, han determinado que las



tarifas fijadas inicialmente han bajado fuertemente (casi 10 veces) debido a avances tecnológicos y un fuerte aumento en el número de transferencias realizadas. El resto de los bancos comerciales han acordado, desde enero de 2016, bajar estas tarifas a niveles uniformes, en línea con la baja de costos mencionada.

Asimismo, Scotiabank acusa a Banco Estado de discriminar injustificadamente en la aplicación de dichas tarifas. Según la demanda, Banco Estado cobra a Scotiabank tarifas que pueden llegar a duplicar las cobradas a otros bancos. Nuevamente, la discriminación no se justificaría en costos incurridos, por cuanto los bancos no necesitan sistemas informáticos separados para procesar transferencias provenientes de distintos bancos. Por la manera de recibir y procesar las transferencias, los costos en los que incurren los bancos no dependen del banco en que se originan dichas transacciones.

Estas conductas habrían causado un perjuicio económico directo a Scotiabank, por las tarifas más altas cobradas desde enero de 2016; e indirecto, al incrementar los costos de un servicio esencial por encima de los cobrados a otros bancos comerciales que compiten con Scotiabank. Ni Scotiabank, ni ningún banco comercial tiene permitido cobrar por los servicios de transferencias bancarias a los propietarios de cuentas corrientes.

### 3. Transferencias electrónicas de fondos: su evolución y patrones

#### Definiciones

Existen tres tipos de transferencias electrónicas que son relevantes en el contexto de este estudio: transferencias inmediatas de una cuenta corriente a otra (TEF, por transferencias electrónicas de fondos en línea), transferencias diferidas masivas de crédito (Batch) y transferencias diferidas masivas de débito (Batch).

Las transferencias batch de crédito (pagos masivos) se dan cuando una persona o institución contrata a un banco (institución financiera originadora –IFO–) para que realice el pago a una serie de personas, naturales o jurídicas, de manera simultánea. La IFO realiza los pagos correspondientes a las instituciones financieras receptoras (IFR), que pueden ser varias, a través del Centro de Compensación Automatizado (CCA). La CCA es una sociedad de apoyo al giro bancario, que se encarga de centralizar y compensar los distintos pagos/cobros entre los bancos. La CCA deriva los pagos a la IFR y por este servicio, la IFO le paga una tarifa a la CCA, llamada tarifa transaccional (TT). Por su parte, la IFR le cobra a la IFO una tarifa por el servicio de recepción y pago de la transferencia, que se llama tarifa comercial (TC). La TC, contrariamente a la TT, se define por acuerdos





bilaterales o multilaterales entre bancos. En la próxima sección se describe la estructura de las diferentes tarifas en detalle.

Algo similar sucede para las transferencias batch de débito (cobros masivos). En este caso una institución (e.g. una empresa proveedora de servicios públicos) contrata a un banco (la IFO) para que recaude pagos de un conjunto de personas naturales o jurídicas (e.g., los clientes de la empresa que han suscrito pagos automáticos por cuenta corriente –PAC) que tienen sus cuentas en diferentes bancos (las IFR). Al igual que en el caso de las batch de crédito, los pagos se canalizan a través de la CCA, la IFO paga a la CCA por su servicio la tarifa transaccional (TT) y además paga a los IFR una tarifa comercial (TC).

Para las TEF la operatoria es similar a la descrita para las batch de crédito, aunque la transferencia se realiza de manera inmediata e involucra solamente a un par de personas (jurídicas o naturales). En este caso, también se generan un pago correspondiente a la TT entre la IFO y la CCA y una TC que paga la IFO a la IFR. Las Tarifas Comerciales cobradas por el Banco Estado a los demás bancos y en particular al Scotiabank son, precisamente, el objeto principal de análisis de este informe. De esta manera, si una persona A que tiene cuenta corriente o a la vista en el Scotiabank le transfiere una suma de dinero a otra persona B que tiene cuenta corriente o a la vista en el Banco Estado, el Scotiabank le paga la TT a la CCA y la TC al Banco Estado.

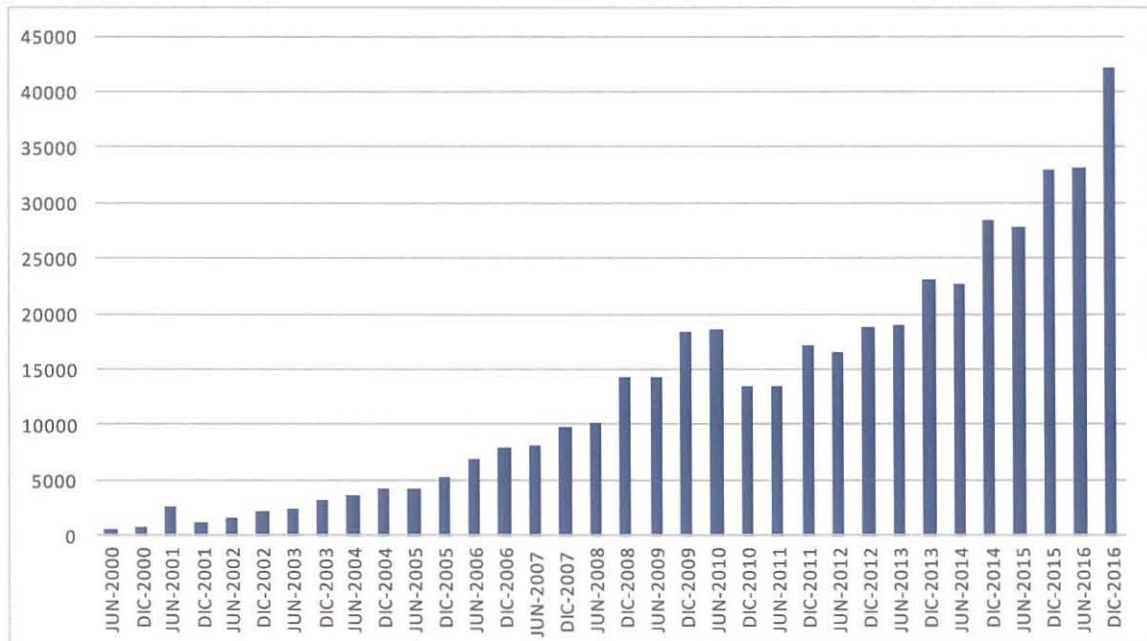
## Evolución

Con la masificación del acceso a internet, no sólo desde lugares fijos como domicilios o comercios, sino también desde teléfonos celulares, se produjo en los últimos años un crecimiento notorio en las transferencias electrónicas. Éstas son operaciones remotas, no presenciales, donde el titular de una cuenta bancaria (corriente o a la vista) transfiere recursos a la cuenta de otra persona o empresa. El carácter remoto de la operación implica un ahorro de costos, monetarios y no monetarios, para los partícipes de la transacción, incluyendo a las instituciones bancarias intervinientes (de origen y de destino de los fondos). Podría incluso pensarse que la realización de estas transferencias tiene un beneficio social que excede a las personas e instituciones bancarias intervinientes. Una fuente de dicho beneficio sería que al facilitarse el intercambio existiría un efecto dinamizador sobre la economía. Otra: al evitarse el uso de efectivo se reducen los incentivos para cometer crímenes, como asaltos, hurtos, etc.

Según información de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), el número de las transferencias electrónicas de fondos han aumentado de manera notable. Los trasposos de fondos por este medio pasaron de 1,2 millones en diciembre de 2001 a

42,2 millones en diciembre de 2016 (un crecimiento del 3.400% en el periodo).<sup>4</sup> Dentro de estas transacciones se consideran traspasos de fondos entre cuentas, así como también pagos a cuentas de servicios, créditos, suscripciones, recargas de celulares, entre otros. El Gráfico 1 muestra dicha evolución para todo el sistema bancario.

Gráfico 1: Transferencias bancarias electrónicas (en miles)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SBIF.

En el periodo mostrado en el Gráfico 1 se presenta un incremento súbito en el 2008, año que empezó a regir la circular N°3400/2007 de la SBIF con la cual se comienza a exigir que las transferencias de fondos que se realicen a través de canales electrónicos se cumplan de forma inmediata, por lo que los bancos se vieron obligados a la creación de las transferencias inmediatas de una cuenta corriente a otra (TEF).

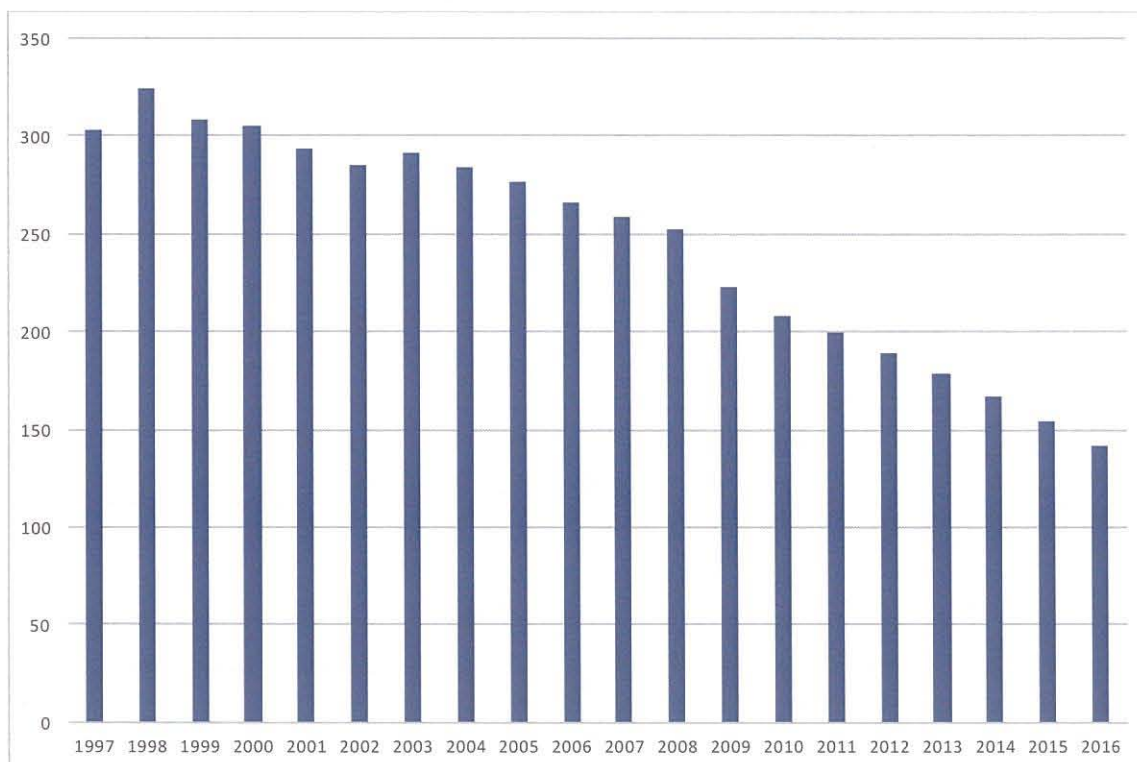
Contrario a lo sucedido con las transferencias electrónicas, y como es esperable, el uso del cheque se ha ido reduciendo de manera sostenida, tal como se muestra en el Gráfico 2. Según la SBIF, en 1997 la cantidad de cheques presentados fue de 303 millones, mientras que en 2016 se contabilizaron 142 millones, evidenciando una disminución del 53% en el periodo de 20 años. El desarrollo de los débitos directos, la mayor penetración de las tarjetas de pago, y el fuerte crecimiento de las transferencias de fondos por Internet han

<sup>4</sup> <http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=C.D.A&idContenido=16410>.

*GP*

reducido la incidencia del instrumento en el total de transacciones de pago (distintas de efectivo), pasando de 93% a 59% en poco más de una década.<sup>5</sup>

Gráfico 2: Cheques presentados a cobro (en millones por año)



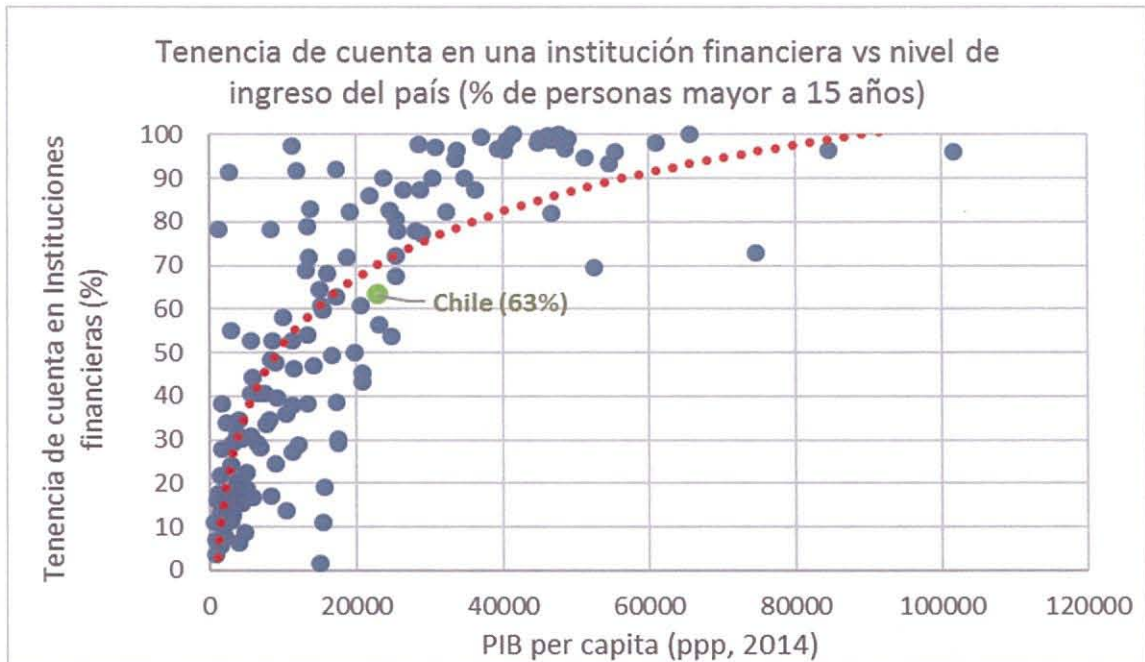
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SBIF.

En el aumento de transferencias electrónicas descrito influyó no sólo el cambio tecnológico en procesamiento de datos y conectividad de los agentes económicos, sino también una bancarización creciente. Si bien Chile no tiene un nivel de bancarización mayor al de países de ingreso comparable (de hecho, parece ser algo menor, tal como se muestra en el Gráfico 3), ha aumentado rápidamente la tenencia de cuentas bancarias (Gráfico 4).

<sup>5</sup> <http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=C.D.A&idContenido=16409>.



Gráfico 3

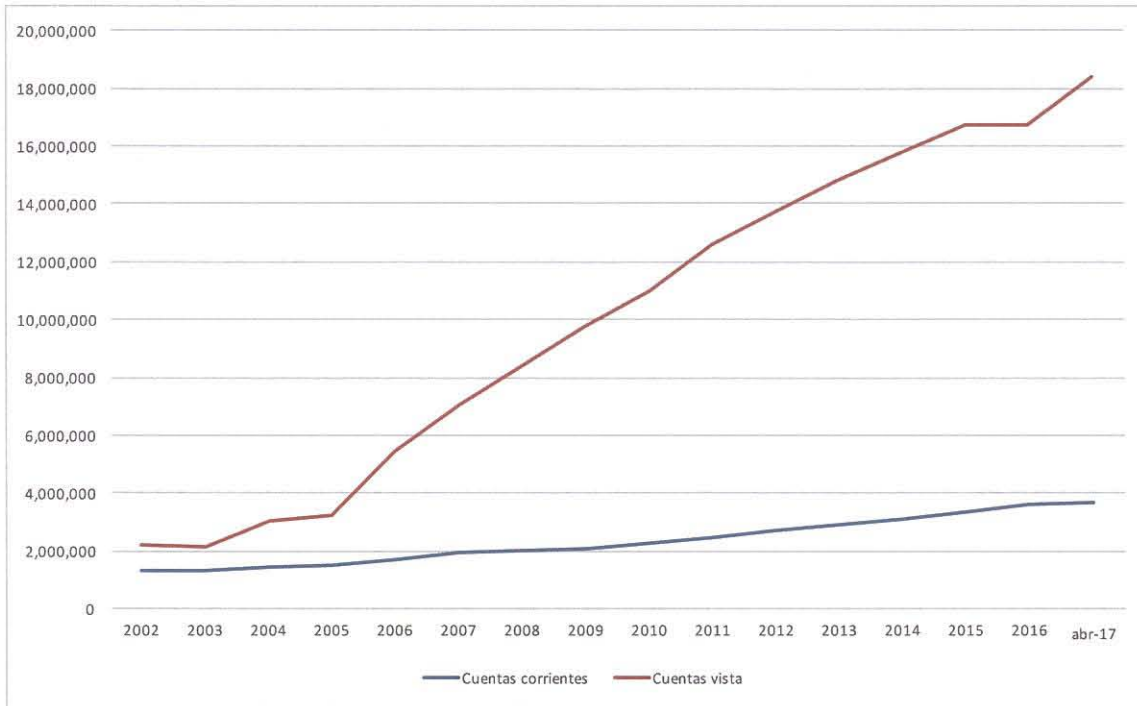


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Global Findex del Banco Mundial, 2014

La evolución de las cuentas bancarias ha crecido significativamente: en el caso de las cuentas corrientes aumentaron más de 2,8 veces entre 2002 y abril de 2017, mientras que las cuentas vista aumentaron 8,3 veces en el mismo periodo.



Gráfico 4: Evolución del número de cuentas corrientes y cuentas vista



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

Claramente, las cuentas vista son diferentes a las cuentas corrientes. Desde la perspectiva de quienes las contratan, las cuentas vistas sólo permiten girar electrónicamente contra el saldo que se mantiene al momento del giro en la cuenta vista en tanto que las cuentas corrientes pueden estar asociadas a una línea de crédito. Las cuentas Rut son cuentas a la vista sin costo fijo para el usuario.

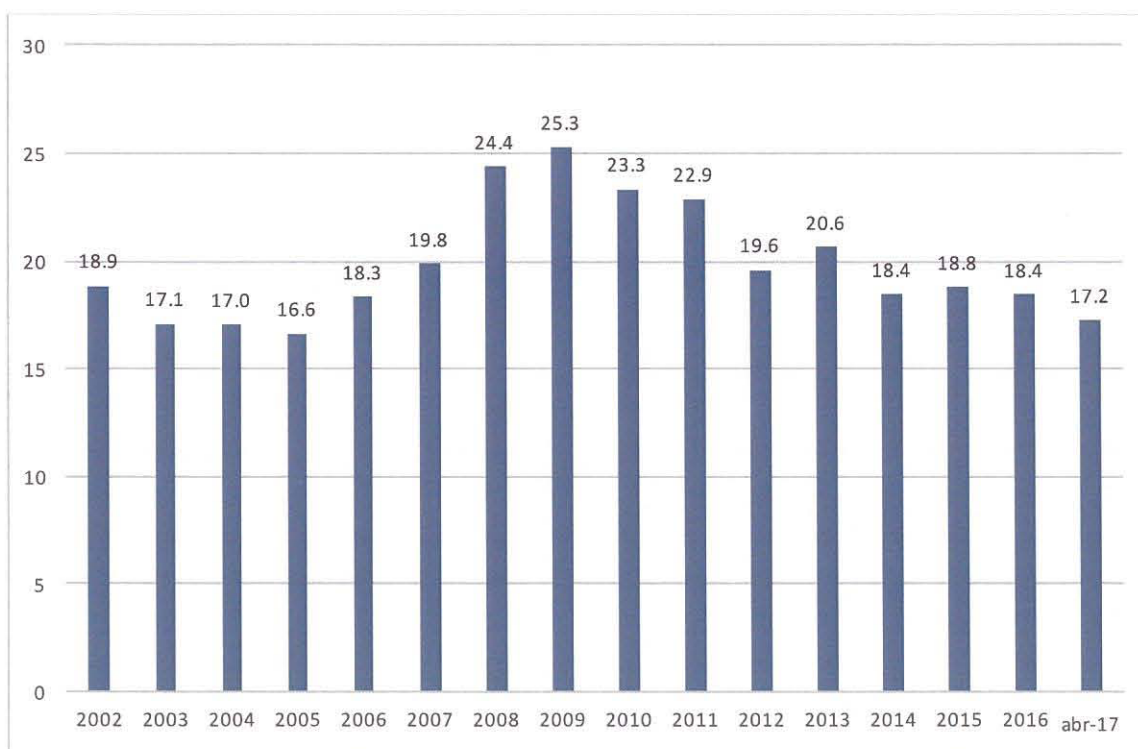
Desde la perspectiva de las instituciones bancarias que las ofrecen también son productos distintos. El saldo promedio que se mantiene en uno y otro tipo de cuenta es muy diferente. El Gráfico 5 muestra que, aunque con oscilaciones, el saldo promedio mantenido en una cuenta corriente promedio ha sido entre 17 y 25 veces superior al mantenido en una cuenta vista promedio. Es esperable que instituciones financieras comerciales que busquen maximizar sus beneficios intenten aumentar el número de cuentas corrientes vis-a-vis las cuentas vistas debido al uso financiero que pueden darle a los saldos mantenidos en una y otra cuenta; y por los productos asociados que generan también beneficios financieros (líneas de crédito, tarjetas de crédito, etc.).

Esto se ve reflejado en los incentivos, en base a precios, que las instituciones que tienen ambos productos ofrecen. En el caso del Banco Estado, por ejemplo, el precio por contratar solamente una cuenta corriente, que tenga un saldo promedio disponible trimestral de hasta UF 5, es de UF 1,6 mensual (sin IVA), mientras que el mismo tipo de

*[Handwritten signature]* GP

cuenta con línea de crédito y tarjeta de crédito tiene un costo de UF 0,5 (sin IVA).<sup>6</sup> De hecho, los costos para el banco de prestar el servicio a una cuenta corriente son menores a los de prestar el servicio de cuenta corriente más línea de crédito. En el caso del Scotiabank, por ejemplo, el costo mensual de operar una cuenta corriente está en torno a los [REDACTED], mientras que operar la misma cuenta corriente con línea de crédito les cuesta alrededor de [REDACTED]. Claramente, el hecho de que se ofrezcan a precios similares o incluso muy inferiores (como en el caso del Banco Estado), se debe a los beneficios financieros que el banco puede obtener por la prestación de ambos productos.

Gráfico 5: Ratio saldo promedio cuentas corriente/cuentas vista



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SBIF.<sup>7</sup>

Cabe destacar que según las estadísticas de la SBIF y considerando la información provista por la memoria del Banco Estado (2017), en el 2016 el 61% de las cuentas vistas del sistema eran propiedad del Banco estatal (9.2 millones de Cuenta Rut y 1.1 millones de Chequeras Electrónica, sobre 16.77 millones de cuentas a la vista abiertas en Chile). La Cuenta Rut es una cuenta a la vista a la que puede accederse sin costo de apertura ni

<sup>6</sup> <http://www.bancoestado.cl/bancoestado/inteditorformularios/genera.asp?datos=117>

<sup>7</sup> <http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=C.D.A&idContenido=16415>

costo de mantención mensual. La misma, permite la realización y recepción de transferencias electrónicas y tiene asociada una tarjeta de débito con la que pueden realizarse compras en comercios que la reciban. Los tenedores de esta cuenta no deben pagar comisión por la realización de transferencias electrónicas a tenedores de cuenta dentro del Banco Estado, aunque deben pagar una tarifa por hacerlo a tenedores de cuenta fuera del Banco Estado. Además, la cuenta tiene costos asociados a giros (en sucursal y cajeros automáticos).

De acuerdo a las memorias del Banco Estado,<sup>8</sup> el crecimiento de este producto fue exponencial: en 2007 se abrieron 612.000 Cuentas Rut, mientras que para diciembre de 2016 habían 9,2 millones de cuentas abiertas, evidenciando un crecimiento de 1.403% en un período de 10 años. El Gráfico 6 muestra dicha evolución. Según el mismo, se aprecia el crecimiento constante de la Cuenta Rut, en un contexto donde el crecimiento de otros productos, como la cuenta de ahorro fue casi nulo. El gráfico muestra también la escasa presencia que tienen otros productos del Banco Estado, tales como cuentas corrientes. En 2016 el Banco Estado tenía un ratio cuentas vista (incluyendo Cuentas Rut) sobre cuentas corrientes igual a 29, mientras que para todo el sistema (incluyendo al Banco Estado) era igual a 5. Claramente, la Cuenta Rut es un producto central en la estrategia comercial del Banco Estado.

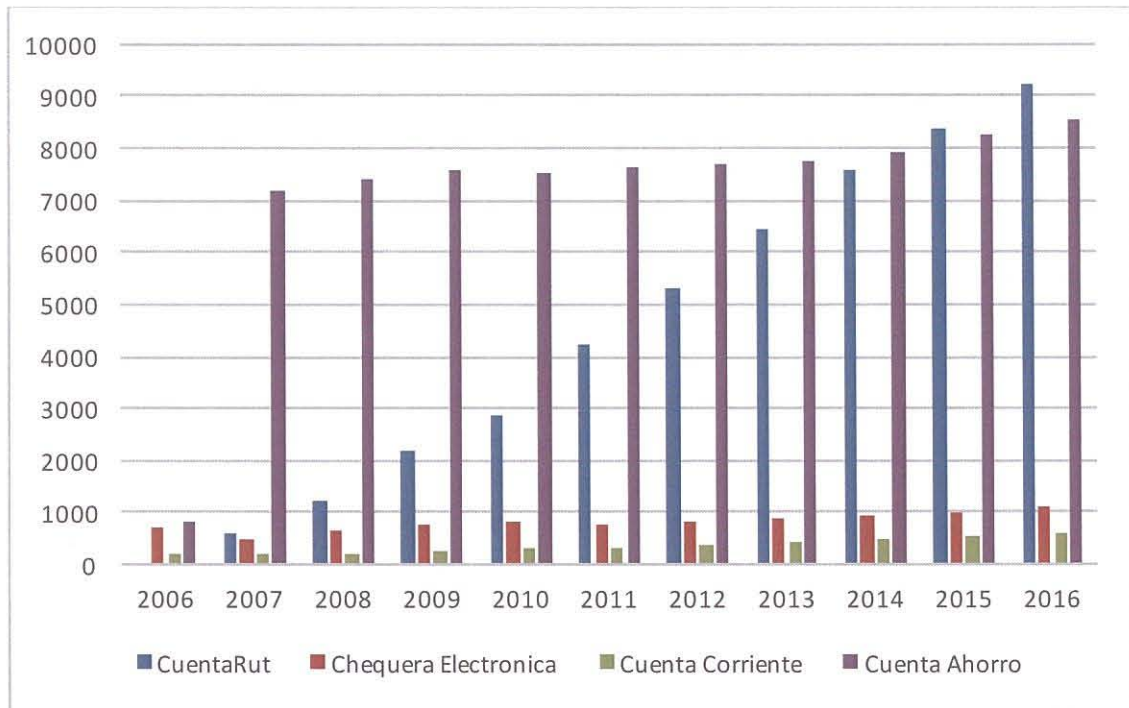
---

<sup>8</sup> Se utilizó la información de las memorias del año 2006 al 2016.

Handwritten signature and initials in blue ink, appearing to be 'GIP'.



Gráfico 6: Productos ligados a cuentas bancarias de Banco Estado (en miles)



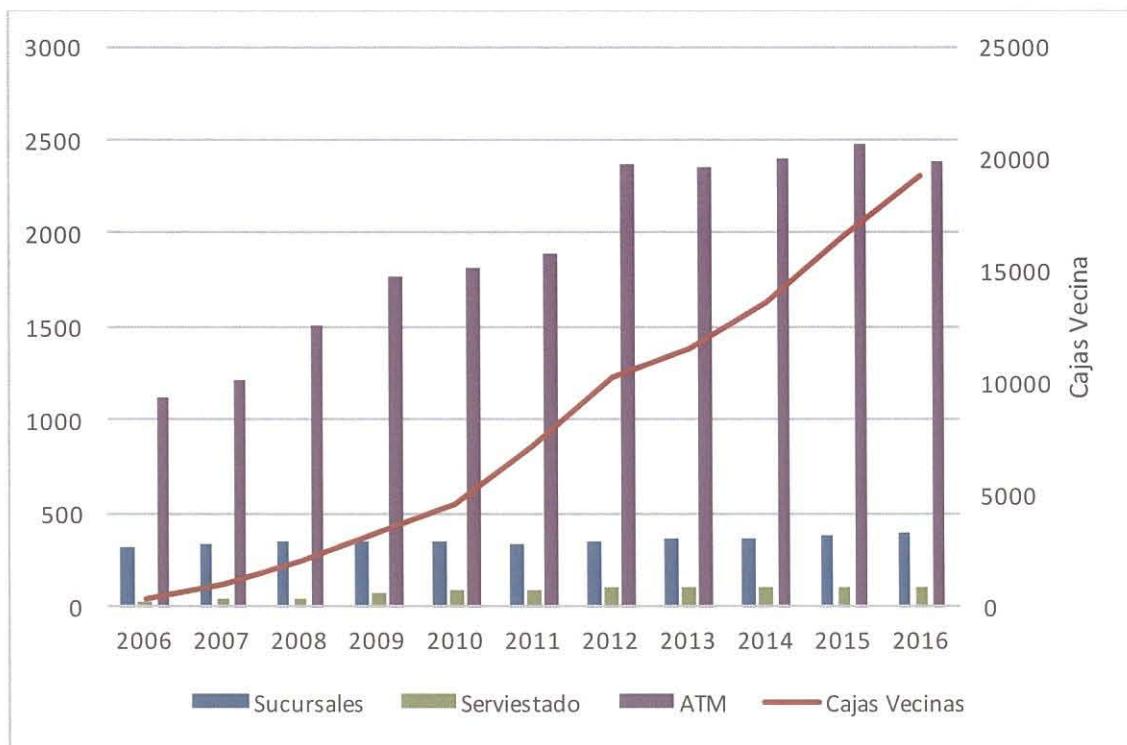
Fuente: Elaboración propia en base a Memorias del Banco Estado (2006 al 2016)

Es posible que el incremento en las Cuentas Rut esté relacionado con (o al menos refuerce) la necesidad de aumentar la cobertura en la atención al público del Banco Estado. En el Gráfico 7 se muestra que el crecimiento reciente en el número de ATM y particularmente en el número de “Cajas Vecina” tiene un patrón similar al incremento mostrado en las Cuentas Rut. No ha existido un crecimiento similar en el número de sucursales, lo que indica que el Banco Estado ha privilegiado modalidades de atención de menor costo y que pueden funcionar, en gran medida, como “terminales” de operaciones electrónicas. La estrategia comercial de aumentar el número de personas con Cuentas Rut fue acompañada con el desarrollo de servicios bancarios conexos alternativos a los tradicionales (de depósito, retiro de efectivo, pagos de cuentas).

Es relevante tener presente que este mecanismo alternativo de atención a clientes como son las “Cajas Vecina” ha sido desarrollado como una red cerrada, casi exclusiva para clientes del Banco Estado, en particular en lo que respecta a la posibilidad de retirar

efectivo.<sup>9</sup> El punto es relevante por cuanto, según se argumenta más adelante, una potencial justificación para los cobros excesivos por la terminación de transferencias sería la necesidad de financiar la expansión de atención a clientes de menores recursos (i.e., tenedores de cuenta RUT) que ha significado el desarrollo de las Cajas Vecina. El argumento, a nuestro juicio, es débil por varios motivos que se desarrollan más adelante; pero uno de ellos es que se trata de una red casi exclusiva para clientes del Banco Estado y la pretensión sería que sea financiado por los bancos competidores.

Gráfico 7: Cobertura de atención de Banco Estado



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias del Banco Estado (2006 al 2016).

<sup>9</sup> De acuerdo al sitio web del propio Banco Estado (<http://www.bancoestado.cl/imagenes/personas/servicios/cajavecina.asp>), los servicios de retiro de dinero, pago de cuentas con tarjeta, pago de cuota de créditos con tarjetas, giro de efectivo, consultas de saldo, avances de efectivo con tarjeta de crédito, pago de contribuciones con tarjeta y compra de Bonos de Fonasa con tarjeta están reservados para clientes del Banco Estado. Por el contrario, los servicios de depósitos en efectivo y pago de cuentas de servicio o contribuciones con efectivo no son exclusivos para clientes del Banco Estado.

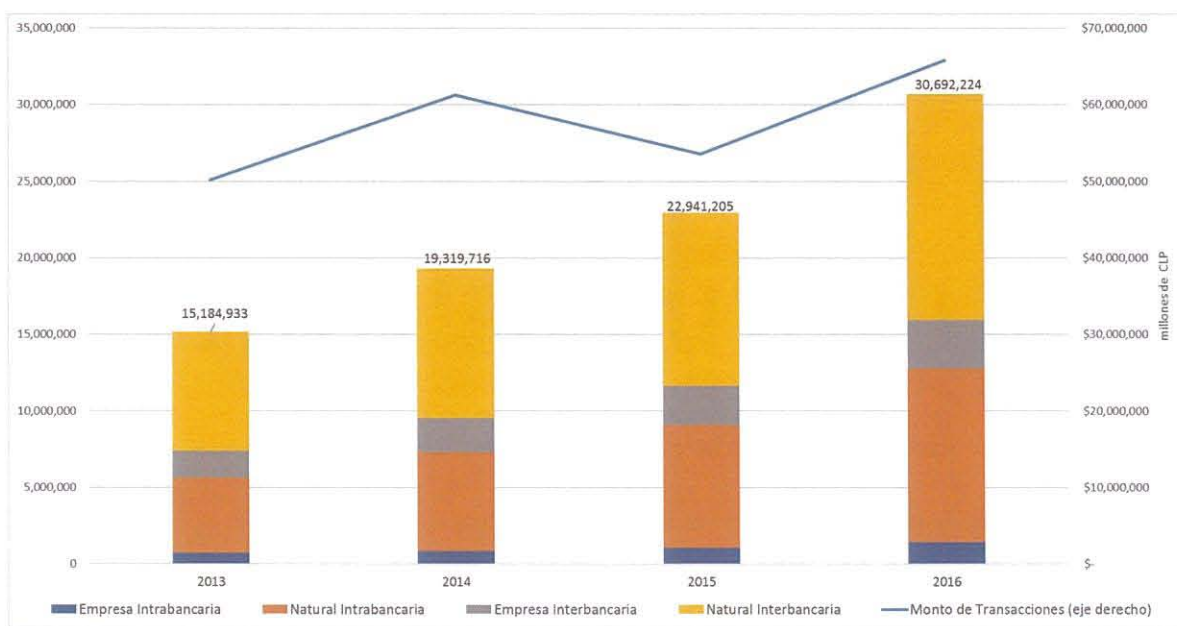
*[Firma manuscrita]*

## Patrones de recepción/envío de TEF

Dado el objeto de este informe, resulta central determinar los patrones de uso en las transferencias electrónicas. Esto es, desde qué banco se originan y hacia qué banco se dirigen. El Gráfico 8 muestra, en términos agregados, información al respecto.

Considerando exclusivamente los traspasos de fondos (es decir, excluyendo pagos) entre cuentas, tanto de personas como empresas, en 2013 el 63% de las transacciones fueron entre cuentas de distintos bancos.<sup>10</sup> Este porcentaje bajó al 59% en 2016. Esto implica que la mayoría de las transferencias (excluyendo pagos) debieron intermediarse entre dos instituciones financieras, proceso que implica incurrir en los costos de intermediación asociados (mencionados más arriba y cuyos valores se detallan en la Sección 4).

Gráfico 8: Transferencias electrónicas (a diciembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SBIF.

Dada la importancia de las transferencias electrónicas inter-bancarias y los costos asociados a ellas, es relevante conocer el patrón de transferencias recibidas y enviadas por cada institución bancaria. Esta información no es reportada de manera central por la

<sup>10</sup> <http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=C.D.A&idContenido=16410>.



SBIF por lo que no se cuenta con información por par de bancos origen-destino. Sí se tiene, en cambio, el patrón de transferencias electrónicas enviadas y recibidas por el Scotiabank.

El Gráfico 9 muestra que, en términos de número de TEF, el Scotiabank ha tenido en poco más de cinco años un patrón relativamente equilibrado con todos los bancos, excepto con el Banco Estado. El gráfico muestra que el Banco Estado tuvo por mes en promedio un superávit de transferencias recibidas versus enviadas cercano a las 120.000. Los montos transferidos promedio, por su parte, reflejan de alguna manera los diferentes segmentos de clientes que atienden los bancos, aunque ello no es particularmente relevante para el análisis aquí realizado, debido a que el costo incurrido por las IFO por realizar las transferencias (y de las IFR por recibirlas) no depende del monto de las mismas.

Gráfico 9: Cantidad promedio mensual (barras) y monto promedio (puntos) de TEF de Scotiabank (2012-2017)



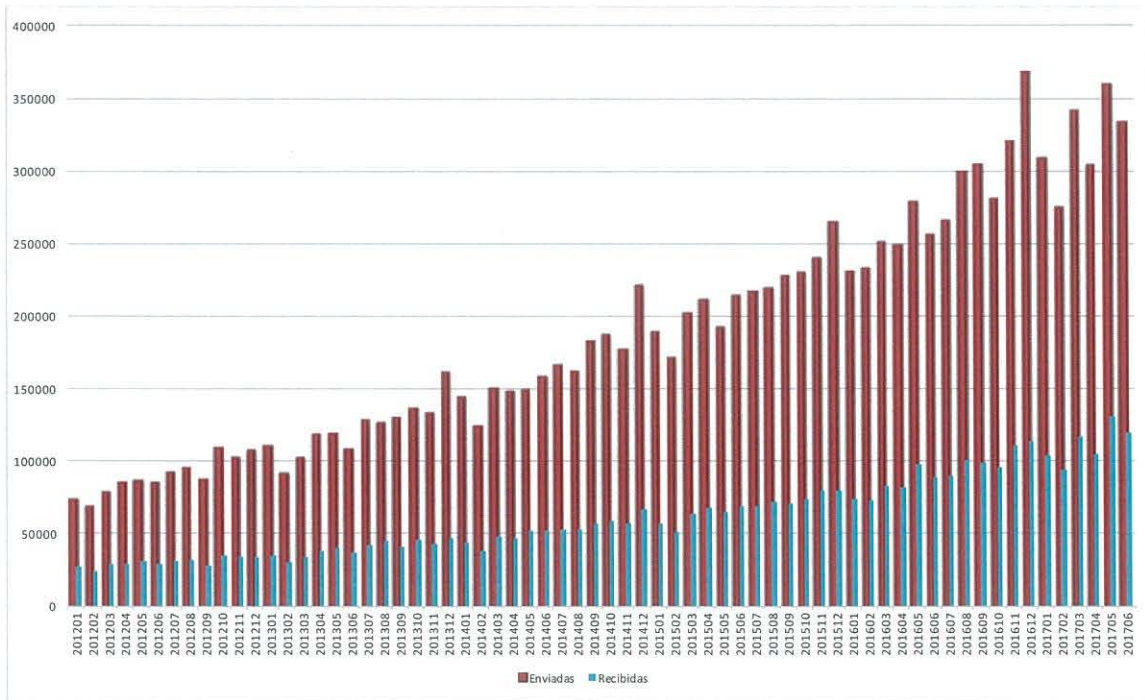
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scotiabank.

El Gráfico 10 muestra la evolución mensual de las TEF originadas y recibidas por Scotiabank hacia/desde el Banco Estado. Como se aprecia, el desbalance de transferencias es permanente y creciente, conforme ha aumentado también el número total de transferencias entre los dos bancos. Este fuerte desbalance con el Banco Estado explica, según se desarrolla más adelante, los incentivos del Banco Estado a establecer valores elevados para los cargos por terminación de las transferencias. Desde la perspectiva del Scotiabank, el agravamiento de este desbalance (por crecimiento en las Cuentas Rut)

*[Firma manuscrita]*

justifica los esfuerzos realizados para renegociar las tarifas en base a costos y, eventualmente, el demandar al Banco Estado por negarse a hacerlo.

Gráfico 10: Transferencias (TEF) enviadas y recibidas por el Scotiabank hacia y desde Banco Estado (2012-2017)

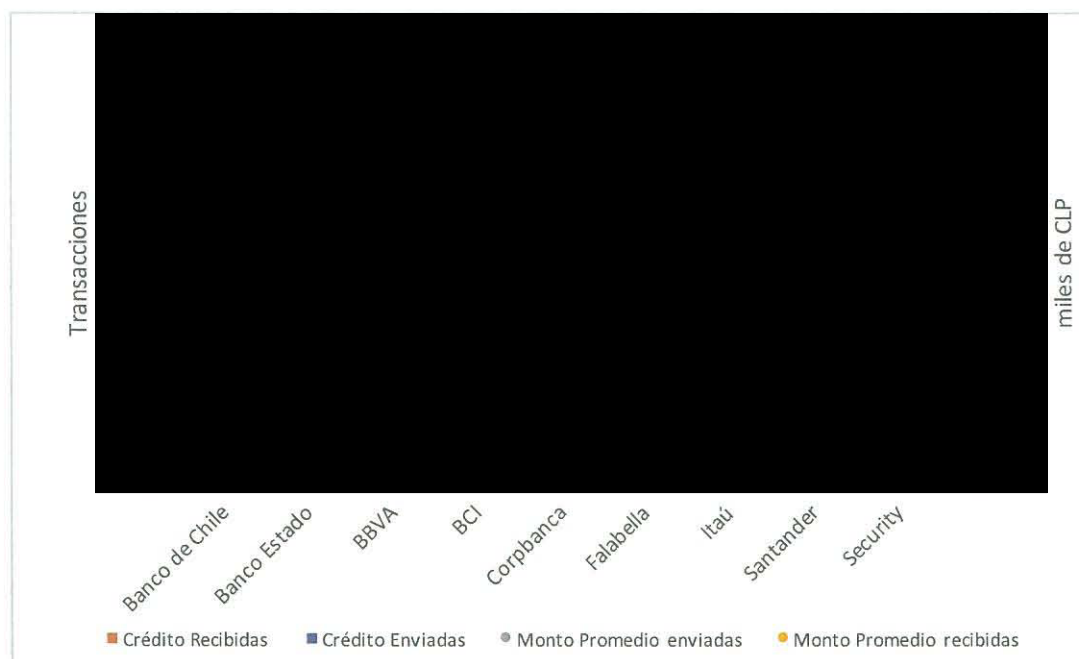


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scotiabank.

En el Gráfico 11, por otra parte, se muestran los montos promedios y promedio mensual de transferencias batch de crédito, enviadas y recibidas por Scotiabank hacia/desde otros bancos. El gráfico muestra que los patrones de recepción/envío en este caso es más desbalanceado con el resto de los bancos de lo que es respecto de las TEF. En el caso del Banco Estado la recepción/envío de transferencias favorece al Banco Estado que, en promedio, recibe un 5% más de transferencias batch de crédito de las que envía hacia el Scotiabank. El diferencial en el monto promedio de transferencias enviadas/recibidas es también muy diferente en la relación bilateral con el Banco Estado respecto al resto de los bancos, ya que el monto promedio de transferencias recibidas es muy superior al monto promedio de transferencias enviadas.

*[Firma manuscrita]* GP

Gráfico 11: Cantidad promedio mensual (barras) y monto promedio de transacciones (puntos) batch de crédito de Scotiabank (2012-2017)



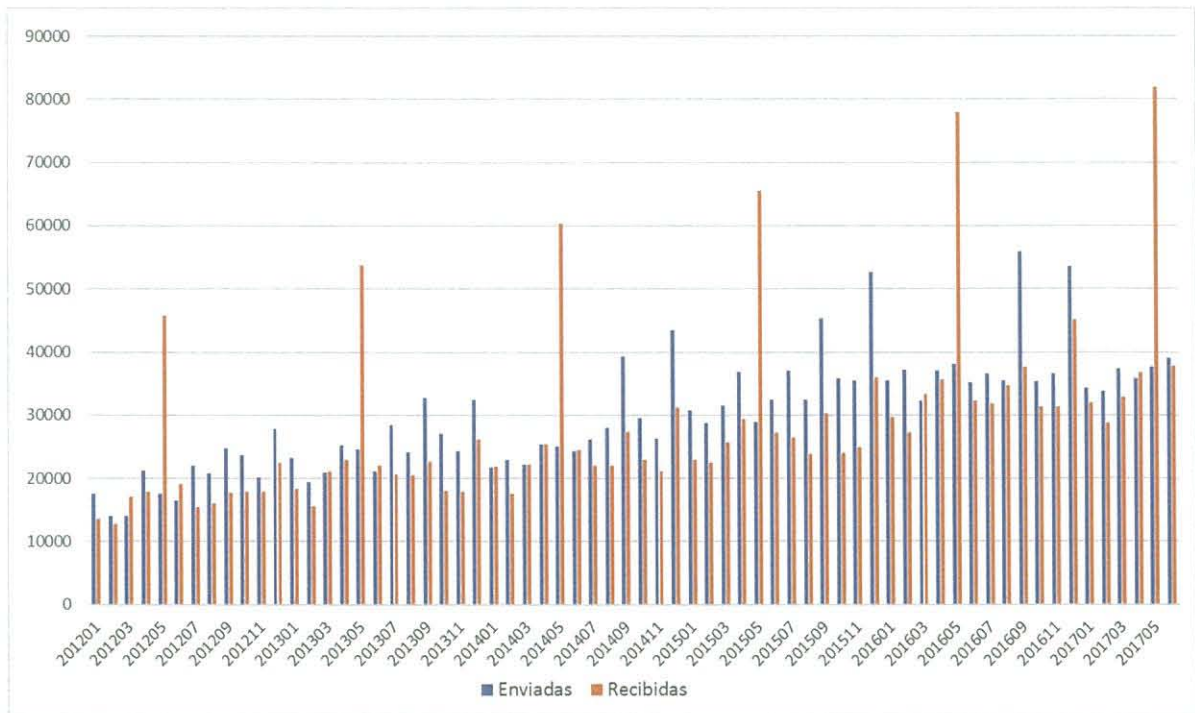
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scotiabank.

La razón principal del patrón diferente que existe en transferencias de crédito batch entre el Scotiabank y el Banco Estado versus el resto de bancos se explica en el Gráfico 12. Allí se muestra que las transferencias batch de créditos han sido moderadamente crecientes a lo largo del tiempo, y que en la mayoría de los meses el Scotiabank es un emisor neto de transferencias batch hacia el Banco Estado, excepto en el mes de mayo de cada año, cuando el Scotiabank se transforma en un fuerte receptor neto de transferencias batch de crédito. La razón detrás de esto es la devolución de impuestos a la renta que Tesorería realiza a través del Banco Estado a los clientes del Scotiabank. Este hecho, prácticamente compensa por el desbalance que existe durante el resto del año y hace que aumente fuertemente el monto promedio recibido por el Scotiabank en transacciones batch de crédito.

*[Firma manuscrita]* GP



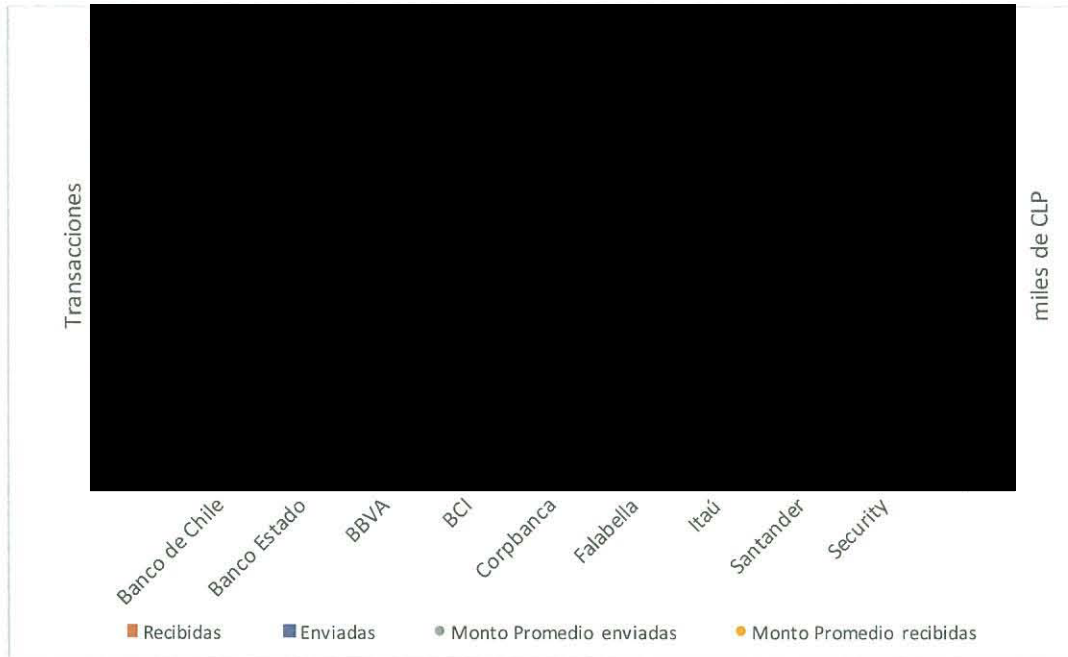
Gráfico 12: Transacciones batch de crédito enviadas y recibidas por el Scotiabank hacia y desde Banco Estado (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scotiabank.

El Gráfico 13 muestra el promedio mensual de transacciones batch de débito enviadas/recibidas por el Scotiabank desde/hacia el resto de los bancos, así como sus montos promedios. Al igual que en el caso de las TEF el patrón de transferencias es muy desbalanceado con el Banco Estado, siendo el Scotiabank un fuerte originador neto hacia el Banco Estado: en promedio envía 11 veces más transferencias al Banco Estado de las que éste le envía.

Gráfico 13: Cantidad promedio mensual (barras) y monto promedio de transacciones (puntos) batch de débito de Scotiabank (2012-2017)



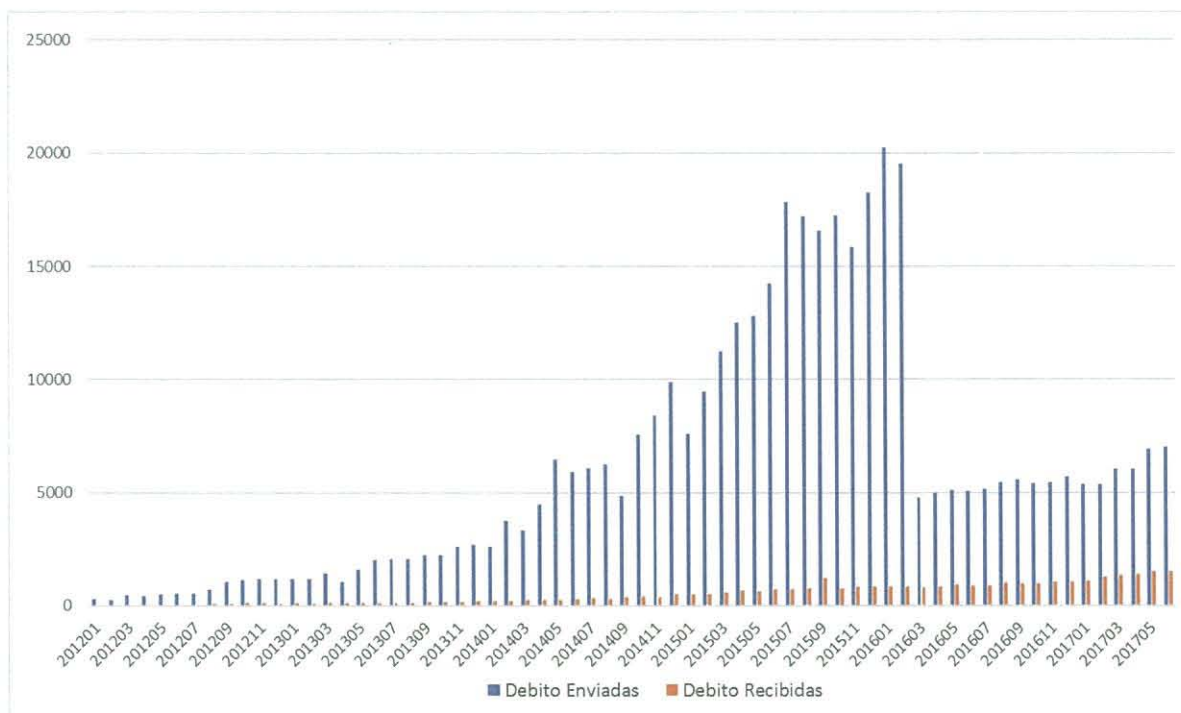
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scotiabank.

El Gráfico 14 muestra la evolución de la cantidad total de transferencias batch de débito enviadas y recibidas al/desde el Banco Estado. En el mismo se aprecia claramente que, contrario a lo ocurrido con las transferencias batch de crédito no existe un solo mes del periodo considerado en el que el Scotiabank haya sido un receptor neto de transferencias.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> No se tienen antecedentes que explique la brusca caída del número de transacciones Batch de débito a partir de marzo de 2016.

*[Firma manuscrita]* GP

Gráfico 14: Transacciones batch de débito enviadas y recibidas por el Scotiabank hacia y desde Banco Estado (2012-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scotiabank.

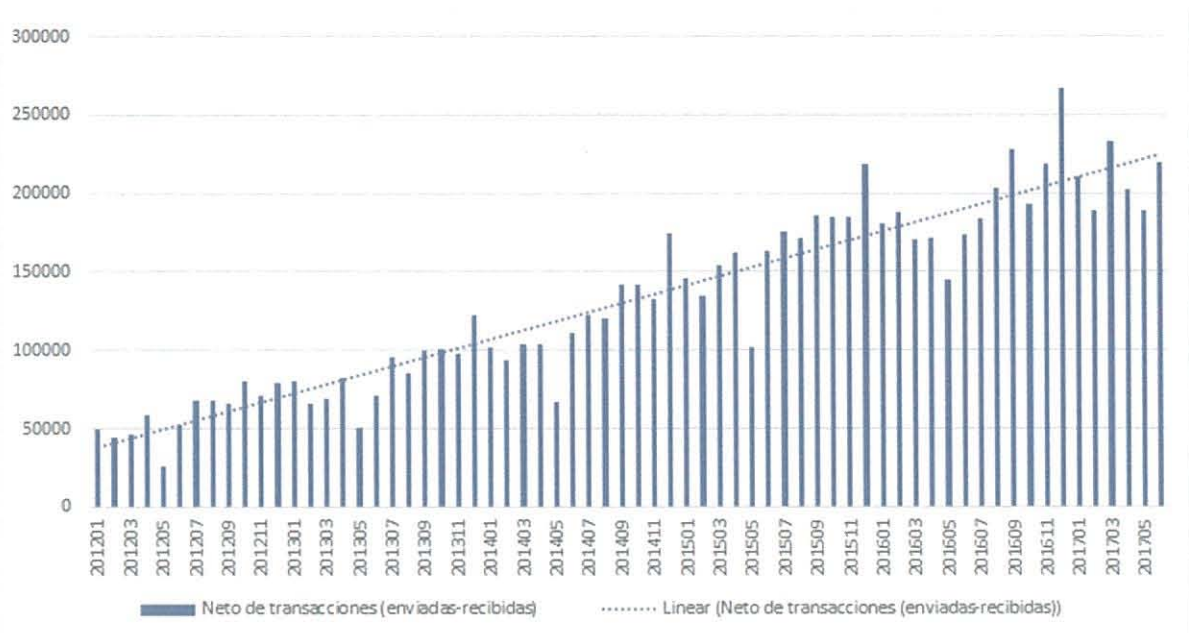
Finalmente, el Gráfico 15 resume el volumen neto de transferencias enviadas por todo concepto (TEF, batch de crédito y de débito) entre el Scotiabank y el Banco Estado. En el gráfico se aprecia claramente que el volumen de transferencias enviadas hacia el Banco Estado, neto de las recibidas ha sido permanentemente positivo y fuertemente creciente. Comparando junio de 2017 con enero de 2012, el Scotiabank envió en términos netos un 340% más de transferencias, por todo concepto (un crecimiento mensual promedio del 2,3%).

Tal como se verá en la sección siguiente, este volumen creciente y desbalanceado de transferencias desde el Scotiabank hacia el Banco Estado implica una transferencia creciente de recursos desde el primero al segundo por concepto de pagos por terminación de transferencias. No resulta plausible esperar que este patrón se revierta en el tiempo o que pueda ser cambiado por políticas comerciales o de competencia implementadas desde el Scotiabank. Como se argumenta en las secciones siguientes, por el perfil de cliente es esperable que, como se verifica en la práctica, el Banco Estado sea un receptor neto de transferencias (no sólo desde el Scotiabank sino desde todos y cada uno de los bancos).



Este patrón de que el Banco Estado es receptor neto de transferencias y su relativa inmutabilidad (de hecho se acentúa a medida que pasa el tiempo) está en la raíz del problema económico, ya que esto, según se explica en profundidad en la Sección 6, le genera los incentivos a cobrar precios excesivos y discriminatorios por sus servicios de terminación o recepción de las transferencias. Además, el hecho que el volumen de las transferencias haya aumentado tan fuertemente y que los costos de la tecnología sean decrecientes en el tiempo, hacen que el costo medio de las transferencias se haya reducido fuertemente (como se discute en la Sección 4). En este contexto, la negativa del Banco Estado a renegociar tarifas es, en la práctica, un abuso de posición dominante que se refleja en el cobro de tarifas excesivas.

Gráfico 15: Transferencias netas totales (TEF, batch de crédito y débito) enviadas por Scotiabank a Banco Estado(2012-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scotiabank.

#### 4. Descripción de los servicios de transferencias electrónicas: sus costos y sus tarifas

Como ya se mencionó en la sección anterior, al realizarse los diferentes tipos de transferencias on-line se generan obligaciones de pagos de tarifas desde la IFO hacia la

CCA (tarifas transaccionales, TT). Estas son fijadas por el CCA y el menú tarifario que enfrentan todos los bancos es el mismo. Adicionalmente, se generan obligaciones de pagos desde la IFO hacia la IFR (tarifas comerciales, TC). En el caso de las TC, existía hasta 2016 un esquema único de tarifas sólo para las transacciones batch de débito, mientras que para las otras transferencias (batch de crédito y TEF) las tarifas eran el fruto de acuerdos bilaterales. A continuación se las explica en detalle.

## Tarifas Transaccionales (TT)

Las TT, suscriptas entre los bancos y la CCA, están definidas en rigor como un menú de tarifas. El menú es común a todos los bancos, pero cada uno puede elegir una opción diferente según su volumen esperado de transacciones originadas.

Para el caso de las TEF, el CCA cobra un cargo fijo mensual de UF 150 a todos los bancos que quieran operar a través de él, y luego una “Tarifa Variable Mensual” que se define por un cargo fijo, un número máximo de transacciones que puede realizarse sin cargo adicional y un cargo adicional por transacciones por encima del límite establecido. El monto fijo varía desde las UF 20 a las UF 460, según se describen en la Tabla 1. Esta tabla fue tomada del estudio de Sapelli (2015) y es consistente con lo informado actualmente en el sitio de la CCA.<sup>12 13</sup>

---

<sup>12</sup> <https://www.cca.cl/web/guest/servicios>

<sup>13</sup> Sapelli, C. (2015). “Tarifa Interbancaria para Transferencias Electrónicas en Línea, y para Créditos y Débitos Batch”. Informe realizado a pedido de los bancos BICE, BBVA, Corpbanca, Falabella, Internacional, Itaú, Security y Scotiabank. Santiago, Chile.



Tabla 1: Estructura tarifaria para transferencias TEF

| Plan TEF | Precio Fijo UF por mes | Transacciones incluidas sin costo | Tarifa por transacción adicional (UF) |
|----------|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 1        | 20                     | 25,000                            | 0.000714                              |
| 2        | 39                     | 50,000                            | 0.000689                              |
| 3        | 67                     | 90,000                            | 0.000654                              |
| 4        | 102                    | 150,000                           | 0.000649                              |
| 5        | 139                    | 225,000                           | 0.000583                              |
| 6        | 174                    | 305,000                           | 0.000539                              |
| 7        | 211                    | 390,000                           | 0.000506                              |
| 8        | 244                    | 480,000                           | 0.000462                              |
| 9        | 277                    | 575,000                           | 0.000418                              |
| 10       | 298                    | 675,000                           | 0.000374                              |
| 11       | 320                    | 780,000                           | 0.000330                              |
| 12       | 348                    | 900,000                           | 0.000310                              |
| 13       | 378                    | 1,200,000                         | 0.000286                              |
| 14       | 460                    | 1,600,000                         | 0.000276                              |

Fuente: Elaboración propia en base a Sapelli (2015), Tabla 2.

Para el caso de las operaciones batch, la TT tiene un esquema similar de menú de opciones con cargos fijos desde las UF 15 hasta las UF 1.260 (con un derecho de hasta 3 millones de transacciones en el tramo más alto). A diferencia del caso de las TEF, para las transferencias batch el contratante puede acordar que se le cobre la Tarifa Variable Mensual más conveniente según sus operaciones efectivas, por lo que sería innecesario escoger ex-ante una de las opciones puntuales del menú.<sup>14</sup> La Tabla 2, tomada también de Sapelli (2015), presenta el esquema tarifario (coincidente con el indicado en la página actual del CCA).

<sup>14</sup> Véase <https://www.cca.cl/web/guest/servicios> para más detalles sobre estas tarifas.



Tabla 2: Estructura tarifaria para transferencias batch

| Plan Batch | Precio Fijo UF por mes | Transacciones incluidas sin costo | Tarifa por transacción adicional (UF) |
|------------|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 1          | 15                     | 1,500                             | 0.0044                                |
| 2          | 22                     | 4,500                             | 0.0031                                |
| 3          | 39                     | 15,000                            | 0.0022                                |
| 4          | 72                     | 45,000                            | 0.0016                                |
| 5          | 157                    | 150,000                           | 0.0011                                |
| 6          | 312                    | 450,000                           | 0.0008                                |
| 7          | 870                    | 1,500,000                         | 0.00058                               |
| 8          | 1260                   | 3,000,000                         | 0.00042                               |

Fuente: Elaboración propia en base a Sapelli (2015), Tabla 1.

## Tarifas Comerciales (TC)

A diferencia de las tarifas transaccionales, las Tarifas Comerciales son definidas bilateral o multilateralmente entre los bancos. Estas tarifas son, precisamente, el punto de controversia de las demandas de varios bancos contra el Banco Estado.

Hasta el acuerdo multilateral suscripto por todos los bancos, a excepción del Banco Estado y bancos de tamaño pequeño, en 2016, las TC tenían una estructura bastante compleja.<sup>15</sup> La descripción que se realiza de las mismas se basa en Sapelli (2015) y se refiere al lector al mismo para ahondar en los detalles del mismo.

### Transferencias batch de débito pre 2016

Antes del acuerdo de 2016, el esquema tarifario para las batch de débito era común para todos los bancos (no tenemos mayores antecedentes de cuándo fue acordado) y se basa en una serie de tablas que determinan el precio según número de transferencias y monto promedio de las mismas.

Por un lado, según fuera el número de transacciones y el monto promedio de las mismas, de acuerdo a la Tabla 3 se establece un monto que el banco originador debe pagar por las mismas. Sobre los valores así establecidos por empresa originadora (no banco), se aplicarían descuentos que surgen de agregar todas las transacciones batch de débito originadas por un mismo banco de acuerdo a la Tabla 4. Finalmente, según el número de

<sup>15</sup> Los otros bancos, aparte del Banco Estado, que no suscribieron el acuerdo fueron HSBC, Banco Tokio, Banco Ripley, Rabobank, Consorcio, Paris, Coopeuch.

transacciones entre cada par de bancos, se aplicaría una bonificación adicional de acuerdo a la Tabla 5.

*Tabla 3: Estructura tarifaria para transferencias batch de débitos – pre 2015*

| Número de transacciones<br>por empresa |         | Monto de Transacciones |             |             |
|--|---------|------------------------|-------------|-------------|
| Desde                                  | Hasta   | Hasta 1 UF             | De 1 a 4 UF | Más de 4 UF |
| 1                                      | 4,000   | 0.018                  | 0.02        | 0.03        |
| 4,001                                  | 8,000   | 0.016                  | 0.018       | 0.025       |
| 8,001                                  | 15,000  | 0.014                  | 0.016       | 0.02        |
| 15,001                                 | 35,000  | 0.012                  | 0.014       | 0.018       |
| 35,001                                 | 65,000  | 0.01                   | 0.012       | 0.016       |
| 65,001                                 | 100,000 | 0.0085                 | 0.01        | 0.014       |
| 100,001                                |         | 0.0075                 | 0.0085      | 0.012       |

Fuente: Elaboración propia en base a Sapelli (2015), Tabla 3.

*Tabla 4: Estructura de descuentos*

| Transacciones |         | % Descuento<br>sobre tarifa |
|---------------|---------|-----------------------------|
| Desde         | Hasta   |                             |
| 0             | 100,000 | 3                           |
| 100,001       | 250,000 | 6                           |
| 250,001       | 350,000 | 9                           |
| 350,001       | 450,000 | 11                          |
| 450,001       | 550,000 | 13                          |
| 550,001       | más     | 15                          |

Fuente: Elaboración propia en base a Sapelli (2015), Tabla 4

Tabla 5: Estructura de bonificaciones

| Transacciones |         | % Bonificación<br>sobre tarifa |
|---------------|---------|--------------------------------|
| Desde         | Hasta   |                                |
| 0             | 25,000  | 0                              |
| 25,001        | 50,000  | 2                              |
| 50,001        | 75,000  | 4                              |
| 75,001        | 100,000 | 6                              |
| 100,001       | 125,000 | 8                              |
| 125,001       | más     | 10                             |

Fuente: Elaboración propia en base a Sapelli (2015), Tabla 5

En base a las transacciones efectivamente realizadas entre agosto 2014 y julio 2015 y a los pagos y cobros del Scotiabank al resto de los bancos, la Tabla 6 muestra las tarifas promedio (no ponderados) para operaciones batch de débito. Naturalmente, la diferencia entre tarifas cobradas y pagadas a cada banco depende la aplicación de los descuentos y bonificaciones antes mencionados, y por ello no coinciden entre sí.

Tabla 6: Tarifas promedio débito de Scotiabank (ago-14 a jul-15)<sup>16</sup>

| Banco          | Tarifas promedio Débito (UF) |           |
|----------------|------------------------------|-----------|
|                | Pagada a                     | Cobrada a |
| Banco de Chile | 0.0184                       | 0.0128    |
| Banco Estado   | 0.0175                       | 0.0232    |
| BCI            | 0.0184                       | 0.0117    |
| Corpbanca      | 0.0183                       | 0.0235    |
| BICE           | 0.0185                       | 0.0196    |
| Santander      | 0.0183                       | 0.0127    |
| ITAU           | 0.0185                       | 0.0185    |
| Security       | 0.0184                       | 0.0146    |
| BBVA           | 0.0180                       | 0.0201    |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scotiabank

<sup>16</sup> Para el cálculo se usó un valor promedio de la UF en el periodo mencionado (igual a \$24,627.21)





Después del acuerdo del año 2016, el pago por la terminación de las transferencias batch de débito se fijó en un monto de UF 0,0019 por transacción (más de 6 veces menor a la menor tarifa cobrada según la Tabla 6 antes de 2016). Este nuevo precio no rige para las transacciones con el Banco Estado que siguen sujetas al acuerdo anterior.

#### Transferencias batch de crédito y TEF

Antes del acuerdo que entró en vigencia en enero de 2016 entre todos los bancos excepto el Banco Estado, las tarifas por las TEF y transferencias batch de crédito estaban establecidas a partir de acuerdos bilaterales entre los bancos y, por ello, no son públicas. De acuerdo a Sapelli (2015), hubo acuerdos iniciales, firmados a través del CCA en 1996, que establecían cargos de UF 0,03 por transacción, valor que podría seguir aplicándose entre aquellos pares de bancos que no firmaron acuerdos posteriores (en el caso de Scotiabank la tarifa establecida era de UF 0,02). De acuerdo también a Sapelli (2015), habría al momento del informe pares de bancos (involucrando bancos relativamente nuevos) sin acuerdos, entre los cuales el cargo por terminación, en la práctica, sería cero. En la Tabla 7 se presenta la información de las tarifas bilaterales que el Scotiabank tenía con los demás bancos para transferencias batch de crédito y TEF, antes del acuerdo de enero de 2016.

Tabla 7: Tarifas batch crédito y TEF de Scotiabank (Julio de 2015)

| Banco          | Tarifa Crédito (UF) |           |
|----------------|---------------------|-----------|
|                | Pagada a            | Cobrada a |
| Banco de Chile | 0.0200              | 0.0200    |
| Banco Estado   | 0.0200              | 0.0200    |
| BCI            | 0.0200              | 0.0200    |
| Corpbanca      | 0.0242              | 0.0242    |
| BICE           | 0.0299              | 0.0299    |
| Santander      | 0.0200              | 0.0200    |
| ITAU           | 0.0280              | 0.0280    |
| Security       | 0.0300              | 0.0300    |
| BBVA           | 0.0205              | 0.0205    |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scotiabank

Como ya se mencionó, a partir del acuerdo firmado en 2016 se establecieron tarifas de UF 0,0028 para las transferencias en línea (casi siete veces menores a la menor vigente pre-acuerdo) y de UF 0,0019 para las transferencias tipo batch (casi 10 veces menores a las tarifas más bajas cobradas por Scotiabank vigentes antes de 2016).

## Costos de prestación de los servicios de recepción de transferencias

Los costos relevantes para el presente estudio, se refieren a todos aquellos costos privados que realizan los bancos para poder enviar y recibir transacciones, y no incluyen los costos incurridos por la CCA (por cuanto las TT son comunes para todos los bancos). Para el caso de Chile se han realizado dos estudios *ad-hoc* para estimar los costos en que incurren algunas instituciones bancarias para prestar los diferentes servicios de recepción de transferencias. Sobre uno de ellos, no se tienen mayores referencias, ya que sólo se ha podido acceder a una presentación resumen. En este estudio, realizado por Galetovic y Sanhueza (2016),<sup>17</sup> se usaron los costos marginales de largo plazo de recibir transferencias, recibir un pago masivo y de pagar un PAC, estimados por tres instituciones bancarias diferentes, y considerándose los costos de inversión y de operación de su sistema de pagos.

Los costos considerados, de acuerdo a la presentación, fueron: (1) la anualidad de las inversiones en hardware, software, licencias y soporte, todo ello valorado a costo económico de reposición; (2) los gastos para asegurar que el sistema funcione continuamente y, en la eventualidad de una falla, que se reponga prontamente; (3) el gasto en personas directamente envueltas en la operación de los sistemas que hacen transferencias; (4) los gastos administrativos de la gestión operacional del sistema; (5) el costo del data center donde se instalan los servidores, incluyendo el costo inmobiliario, la energía y climatización, el monitoreo y la administración de los equipos; y (6) el gasto en telecomunicaciones. Los costos comunes se asignan a los distintos tipos de transferencias, aunque no se menciona el criterio de asignación. En base a esto, los autores estiman los costos marginales de largo plazo para cada tipo de transferencias obteniendo un costo marginal de \$42,3 para batch de crédito, \$53 para PAC y \$72,6 para TEF en línea.<sup>18</sup>

El segundo estudio, realizado por Sapelli (2015), analiza los costos históricos para los bancos de recibir tanto transacciones electrónicas en línea, como diferidas (batch). En este informe se siguen dos métodos para ello. En el primero, se consultó a un grupo de ocho bancos (luego se descarta a cuatro) sobre los costos involucrados en la recepción de transferencias de los tres tipos. Con la información entregada por esos bancos, se realiza

---

<sup>17</sup> Galetovic, A. y Sanhueza, R. (2016). "La economía de la tarifa interbancaria eficiente: teoría y estimación". Informe preparado por pedido de Bancos.

<sup>18</sup> Tomando el valor de la UF del 31 de diciembre de 2015, estas tarifas serían de UF 0,00165, UF 0,002; UF 0,00283, respectivamente.



un cotejo de cuáles son los ítems de costos involucrados. De acuerdo a la información recopilada, el autor encuentra que en el caso de las TEF y para los bancos que realizan el proceso internamente la mitad de los costos son costos de capital (inversiones en hardware, software, soporte, etc.) y la otra mitad son costos corrientes (no necesariamente variables, tales como costos en RRHH, costos de operación, etc.). Los primeros estarían sujetos a economías de escala, al igual que parte de los segundos (aunque no existe una clasificación detallada de éstos como para determinar precisamente cuáles serían). Lo que queda claro es que los recursos asociados a este tipo de operaciones no son específicos, en el sentido de ser únicos o especializados para cierto tipo de bancos con mayor flujo de operaciones. Tanto los recursos de capital como aquellos corrientes se utilizan para este tipo de transacciones, independientemente del banco en el que se origine o se dirija la transferencia. Para los bancos que tercerizan una parte del proceso, los costos de la tercerización sustituyen tanto gastos de capital como corrientes. Se desconoce cómo se pagan estos servicios (puede suponerse que una parte sería un pago fijo, mientras que otro sería variable), pero tampoco existirían pagos diferenciados según el banco donde se origina la transferencia. Algo similar resulta para las transferencias batch.

En base a este análisis, Sapelli determina que los costos medios de las TEF en línea fueron desde los \$48,3 a los \$71,3 (a mayor tamaño, menor costo), mientras que el costo de las transacciones batch tuvieron un intervalo de \$48,4 a \$65,2.<sup>19</sup>

El segundo método seguido por Sapelli es la determinación de costos de una empresa eficiente. Para ello, el autor analiza qué comportamiento tendrían los costos identificados si se aumentara el volumen de transferencias totales enviadas/recibidas por un banco. Siguiendo diversas metodologías y revisando la experiencia internacional, el autor concluye que no hay evidencias determinantes que sustenten la existencia de economías de escala y, realizando un supuesto conservador, supone que los costos de largo plazo son constantes más allá del punto en el que se encuentra el banco de menor costo medio de su muestra. Se estima que el costo medio por TEF en línea sería de \$35,4 y para las batch de \$42,6, para el periodo 2016-2020.<sup>20</sup>

A partir de allí y considerando una tasa de rentabilidad para este tipo de operaciones, Sapelli determina que para el periodo 2016-2020, la tarifa de una empresa eficiente sería de UF 0,00169 y UF 0,00204 para TEF y transferencias batch, respectivamente (unos \$43,4 y \$52,3, respectivamente, al momento de realizarse el informe).

De manera clara, el autor determina que las tarifas de las TEF deberían ser diferentes a las batch, aunque ambas deben ser planas. Esto es consistente con un enfoque de tarificación

---

<sup>19</sup> Tomando el valor de la UF del 31 de diciembre de 2015, estas tarifas serían de UF 0,00188-UF 0,00277; UF 0,00188-UF 0,00254, respectivamente.

<sup>20</sup> Tomando el valor de la UF del 31 de diciembre de 2015, estas tarifas serían de UF 0,00138 y UF 0,00166, respectivamente.

de costo medio de largo plazo, debido a la existencia de posibles economías de escala. El autor es enfático en concluir en que no existen razones económicas que justifiquen la tarificación existente previa a la realización del informe.

Cabe destacar que este enfoque es consistente, por ejemplo, con el que determina la tasa interbancaria en las transacciones ACH *same day* de Estados Unidos (explicado en el Anexo), siendo que para el cálculo de los costos de las ACH *same day* fueron usados como insumos una proyección de los costos de implementación asociados con la recepción de las transferencias, una proyección de los costos corrientes asociados a la recepción de las transacciones y una proyección de volumen futuro de transacciones (FED, 2015).<sup>21</sup>

### Consideraciones adicionales

Queda claro de los estudios de costos realizados específicamente para el caso de envío/recepción de transferencias, que la tarifa óptima es plana. El estudio de Sapelli (2015), que es al que se accedió en detalle, indica que no hay evidencias de economías de escala en la realización/recepción de transferencias e indica una tarificación plana para cubrir costos medios de largo plazo (que supone, conservadoramente, constantes). Tal como se indica allí y es evidente por la operatoria involucrada en estos procesos, no hay justificación económica alguna para cobros diferenciales. Los Bancos necesitan recursos tecnológicos (hardware y software) suficientes para conectarse a la CCA y operar. No necesitan múltiples plataformas para procesar transferencias desde/hacia distintos bancos, con lo que los costos de operatoria son comunes a todos los bancos. En el caso del Banco Estado le cuesta lo mismo (por lo que debería cobrar lo mismo) una transferencia recibida desde el Banco Chile, que una recibida desde el Scotiabank. De esta manera, la existencia de tarifas bilaterales resulta obsoleta y reflejaría diferencias en el poder negociador de cada banco (basado en el patrón de recepción/envío de transferencias de diferentes tipos). No se justifica por elementos técnicos ni económicos.

Incluso si se considerara como costo de recepción de la transferencia el costo de provisión para el retiro de efectivo (en la proporción que correspondiera según la proporción de retiros en efectivo que realizaran los clientes) la tarifa óptima debiera ser plana, ya que el costo de dicho servicio no depende de en qué banco se origine la transferencia.

Adicionalmente, la vigencia de tarifas fijadas hace más de 20 años atrás, cuando el volumen de transferencias era muy inferior al actual y la tecnología existente era más costosa, resulta injustificable en la actualidad. En primer lugar, entre la fecha de fijación anterior de tarifas y la actualidad el volumen de TEF aumentó casi 6 veces. Si bien Sapelli (2015) no tiene evidencias de economías de escala desde el tamaño del mercado de

---

<sup>21</sup> Disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2015/09/28/2015-24551/enhancements-to-federal-reserve-bank-same-day-ach-service>



transferencias en 2015, es innegable que la combinación de economías de escala desde el punto inicial en 1996 y el menor costo de la tecnología hicieron caer el costo de las mismas. Por caso, el valor fijado por los bancos (excepto el Banco Estado) en 2016 para las transferencias batch crédito es sólo el 11% del valor correspondiente a la mayor tarifa fijada anteriormente (Tabla 7). En el caso de las tarifas batch débito, la tarifa fijada en 2016 es sólo un 16% de la menor tarifa vigente anteriormente para el Scotiabank (la que éste le cobraba al BCI, en la Tabla 6).

Esta baja en costos a lo largo del tiempo, que debiera tener su correlato en bajas de tarifas, es consistente con la experiencia internacional que sugiere que los costos de las transacciones electrónicas de fondos han disminuido considerablemente en los últimos veinte años, principalmente debido a los avances tecnológicos y al declive de los precios de inversiones de capital en tecnologías de la información y comunicaciones.<sup>22</sup>

Por otra parte, dado el aumento de las transferencias de fondos y la disminución del uso del cheque y ATMs, existe un ahorro de costos en el sistema de pagos que debiera verse reflejado también en las tarifas asociadas a dichas transferencias. En el caso del procesamiento de los cheques se ha estimado que generan costos sociales más de 3 veces superior al de una TEF.<sup>23</sup> Para el caso de Chile, los resultados presentados por Sapelli (2015) muestran que el cheque tiene un costo (interno más servicios externos asociados) entre CLP 1.500 y CLP 2.000,<sup>24</sup> mientras que las TEF tienen un costo de alrededor de CLP 800.

El caso del uso de ATMs es similar, al ser su costo de uso más del 100% superior al de las transferencias.<sup>25</sup> Humphrey et al (2003) destacan que *“los costos de los pagos electrónicos son entre un tercio y la mitad de los de un instrumento en papel (...) un país puede ahorrar 1% de su PIB anualmente al pasar de un sistema de pago totalmente basado en papel a un sistema de pago completamente electrónico”*.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Shy, O. 2010. “Person-to-Person Electronic Funds Transfers,” Federal Reserve Bank of Boston, Public Policy Discussion Papers, 10-1.

<sup>23</sup> Schmiedel, H., G. Kostova y W. Ruttenberg (2012). “The social and private costs of retail payment instruments: a European perspective”. ECB Occasional paper Series No137. Según este artículo el cheque tiene un costo social de 3.86 euros, en promedio, en los países de la UE, mientras que el débito directo es de 1,07 euros.

<sup>24</sup> Costos Internos + Servicios externos asociados.

<sup>25</sup> Gresvik, O., and H. Haare. 2009. “Costs in the Norwegian Payment System.” Bank of Norway, Payment Systems Department, Staff Memo No. 4/2009.

<sup>26</sup> Traducción propia de Humphrey, D., Willeson, M., Lindblom, T., and Bergendahl, G.(2003). “What does it Cost to Make a Payment?”. The Review of Network Economics, vol. 2, issue 2.

## 5. Los mercados relevantes

Es importante señalar que los diferentes tipos de transferencias electrónicas ya descritas representan uno de los múltiples servicios que los bancos típicamente ofrecen a sus diferentes tipos de clientes. En este sentido, el servicio de “terminación de la transferencia” originada por el cliente del Banco A en el Banco B es un servicio que el Banco B presta al Banco A. Es un insumo imprescindible para que el Banco A pueda brindar a sus clientes un paquete de servicios –aquellos asociados a las cuentas corrientes y cuentas vista- que incluye las transferencias electrónicas.

Es necesario, por lo tanto, distinguir entre los mercados relevantes conexos de servicios finales involucrados (en los que los demandantes son personas naturales o empresas que contratan típicamente una canasta de servicios de los bancos) y los mercados relevantes de servicios intermedios, en el que los bancos se contratan recíprocamente.

A continuación, se definen los mercados relevantes conexos a consumidores finales afectados. La definición precisa de los mismos, a nuestro entender, no es de primer orden de importancia en el contexto de la demanda. La precisión respecto del conjunto exacto de servicios incluidos es innecesaria (e.g., ¿podría el servicio tarjetas de crédito ser considerado como un mercado relevante en sí mismo?) en tanto no existan dudas que hay servicios fundamentales que están indisolublemente ligados a la tenencia de cuentas corrientes y entre estos están, ciertamente, la posibilidad de realizar transferencias electrónicas.<sup>27</sup>

### Mercados relevantes conexos afectados

#### Canasta de servicios bancarios para personas naturales y micro empresas asociados a la cuenta corriente

En el caso de las personas naturales y las micro empresas, lo más frecuente es que concentren su demanda de servicios bancarios en un banco.<sup>28</sup> Asociados a la tenencia de una cuenta corriente en el banco existen servicios que son definidos como inherentes a la

---

<sup>27</sup> Es importante tener presente que, si bien la definición de mercado relevante es muy importante en el análisis de los casos de libre competencia, en ningún caso es un fin en sí mismo. En este caso en particular, si bien la definición de los mercados relevantes conexos puede ser discutible (más allá que existen antecedentes a nivel internacional en los cuales se basan las definiciones propuestas), no lo son las definiciones de los mercados relevantes directamente afectados.

<sup>28</sup> Según el Consejo de Financiamiento de Pymes y Emprendimiento (2015), las empresas grandes operan con varios bancos simultáneamente, mientras que las Empresas de menor tamaño lo hacen con uno o por lo menos con un grupo reducido de entidades. Mientras que en el informe de Inclusión Financiera de la SBIF (2016), determinan que el promedio de cuentas corriente en Chile es de 1.4 por cliente.



misma, entre los que se encuentran: tener una tarjeta de débito, poder realizar compras con ésta, realizar extracciones de efectivo desde los cajeros automáticos del propio banco o de bancos de terceros (los límites diarios por extracciones varían entre bancos, siendo desde los \$200.000 a \$400.000), recibir depósitos de efectivo de terceros o propios, recibir depósitos de cheques de terceros, recibir transferencias electrónicas de fondos, realizar transferencias electrónicas de fondos, girar cheques contra los fondos en la cuenta, acceder electrónicamente a una plataforma con información sobre saldos y movimientos en la cuenta, suscribir pagos automáticos de cuentas contra el saldo en la cuenta corriente, etc. En algunos casos, puede agregarse a este listado de servicios la tenencia de una línea de crédito, tarjetas de crédito y diversos tipos de seguros.

La definición anterior podría replicarse (incluyendo posiblemente servicios adicionales) para el caso de empresas medianas, grandes, grandes corporaciones y personas naturales con grandes riquezas siguiendo la experiencia internacional. A los fines del análisis del caso es irrelevante definir este tipo de segmentación.

Una consideración adicional relevante respecto del servicio de transferencia electrónica a clientes de otros bancos es que, en muchos casos, existen sustitutos posibles como lo son la entrega física de dinero en efectivo o un cheque al destinatario, o el depósito del dinero en efectivo o cheque en la cuenta corriente del destinatario. Claramente, estos son sustitutos bastante imperfectos por cuanto involucran mayores costos de transacción para el originador de la transferencia (e.g., retirar el dinero en efectivo y tenerlo disponible, con los costos en términos de seguridad que puede involucrar, no tener el respaldo electrónico automático de las transferencias, escribir el cheque, la necesidad de contactarse físicamente con la persona o su banco, etc.).

La existencia de este tipo de costos de transacción y el hecho que los costos monetarios cobrados por el banco a su cliente originador es cero, tanto para las TEF como para sus sustitutos imperfectos, explican el creciente desarrollo de las TEF en detrimento, por ejemplo, del cheque. Cabe reiterarlo, la decisión de no cobrar por transferencia o por cheque no es una decisión comercial del banco, sino que está impuesta por regulación.<sup>29</sup> Dada esta regulación, carece de sentido pensar en un test del monopolista hipotético en el que se analizara la suba del precio cobrado al consumidor final por cada transferencia. Esta posibilidad es inexistente por regulación.

Por lo tanto, un primer mercado indirectamente afectado por los cobros por terminación de las transferencias es el de la canasta de servicios bancarios asociados a la cuenta corriente ofrecidos a personas naturales y pequeñas empresas. En este mercado, el servicio de terminación de transferencias que provee cada banco es un insumo indispensable.

---

<sup>29</sup> Numeral 5 del capítulo 2-2 de la Recopilación Actualizada Normas SBIF sobre cuentas corrientes.



## Canasta de servicios bancarios para personas naturales asociados a la cuenta RUT

La cuenta RUT es una cuenta de depósito a la vista con servicios conexos de débito y cajero automático emitida por el Banco Estado. Se diferencia de una cuenta corriente en los siguientes aspectos: (i) su apertura no exige acreditar ingresos, (ii) no implica la consulta de los antecedentes comerciales del solicitante, (iii) los titulares no deben pagar comisiones por su apertura y mantención y, (iv) realiza cobros por transferencias electrónicas, extracciones de efectivo y consulta de saldos. Por otra parte, para abrir una Cuenta Rut sólo se requeriría ser persona natural, tener una cédula de identidad vigente y tener más de doce años las mujeres y más de catorce años los hombres.

Claramente existe algún grado de sustituibilidad entre cuentas corriente y Cuentas RUT y, tal vez, podrían incluirse en un mismo mercado. Como ya se mencionó antes, la delimitación precisa de estos mercados no es relevante para el análisis que sigue. Es relevante mencionar sí que existen diferencias en los cobros que permiten uno y otro tipo de cuenta. En el caso de la cuenta corriente, se realiza un cobro mensual (puede ser cero) que incluye el derecho a la realización de transferencias electrónicas sin cargo adicional entre otros servicios. La cuenta RUT, en contraste, no tiene asociado un cobro mensual, pero permite al banco cobrar por ciertos servicios como, por ejemplo, la realización de transferencias electrónicas.<sup>30</sup>

El grado de sustituibilidad que pudiera haber entre este tipo de cuenta y la cuenta corriente es ciertamente debatible. Para el análisis que sigue no es particularmente importante definir si los dos tipos de cuentas pertenecen o no a un mismo mercado relevante.

## *Cash management* para empresas de diferentes tamaños (desde medianas a grandes corporaciones)

Según surgió de reuniones con personal jerárquico del Scotiabank, el enfoque comercial de los bancos en su relación con las empresas ha cambiado desde lo que era la prestación de servicios puntuales (como podrían ser las TEF masivas de crédito o débito, el crédito, la cuenta corriente, etc.) hace algunos años hacia la noción de manejo integral del flujo de fondos de la empresa (*cash management*). En los casos de empresas medianas y grandes es importante la noción de principalidad, ya que típicamente las firmas operan con más de un banco, pero uno de ellos suele ser el principal. En estos casos asociado a ser el principal

---

<sup>30</sup> Los cobros que realizan son los siguientes: a) Transferencias a otros Bancos \$300, b) Giro en ATM, Serviestado o Caja Vecina \$300, c) Giro en Sucursal \$600, d) Consulta de Saldo \$100.  
(<http://www.bancoestado.cl/bancoestado/inteditorformularios/genera.asp?datos=167>)



financiado de la firma puede negociarse ser también su principal banco para el manejo de los fondos.

El paquete de servicios que se vende dependerá de la naturaleza de las firmas. En el caso de las empresas que recaudan a través de PACs, el banco busca que la empresa contrate este servicio como manera de atraer el flujo de efectivo e intentar manejarlo en todo el ciclo de la empresa. Para ello ofrece servicios relacionados, como pueden ser los pagos masivos a proveedores, empleados, dividendos y otros servicios como pagos puntuales de montos superiores a los 7 millones que generalmente no son canalizados vía TEF. Es habitual ofrecer a las empresas servicios que promueven la recaudación electrónica, como las botoneras de pago y otros portales de recaudación del tipo de Servipag.

Los esquemas de cobros que los bancos realizan a las empresas son variados. Algunas grandes empresas, por ejemplo, realizan licitaciones en las que ellas definen los packs de servicios a contratar y el precio queda establecido en el contrato según el resultado de la licitación. En estos casos, por ejemplo, es habitual que los bancos ofrezcan no cobrar en términos marginales por los servicios de transferencia electrónica ante la perspectiva de manejar importantes saldos en cuentas corrientes.

En otros casos, los cobros sí son explícitos por transferencias y según éstas sean al propio banco o a un tercero, pudiendo ofrecerse descuentos en las mismas según el número de transferencias y el saldo promedio en la cuenta corriente del cliente. Con este tipo de cobros diferenciados según destino se busca no solo reflejar diferencias de costos, sino promover, por ejemplo, que la empresa incentive a sus empleados a recibir los sueldos en el mismo banco.<sup>31</sup>

Lógicamente, para la prestación de estas canastas de servicios –en particular las transferencias *batch* de crédito y débito– resulta imprescindible la interconexión con los demás bancos, que deben proveer el servicio de terminación de las mismas. Los costos de las transferencias interbancarias representan una fracción significativa de los costos marginales totales que tienen los bancos en su relación con las empresas, especialmente para los bancos de menor participación de mercado. De acuerdo a lo informado por personal jerárquico del Scotiabank, este costo se transforma en el principal factor de análisis en licitaciones del segmento corporativo.

### Cash management para pymes

Conceptualmente para el segmento pymes puede definirse el mercado con la misma lógica de manejo de flujos de fondos. Difiere sí respecto al mercado anterior en cuanto a

---

<sup>31</sup> En la actualidad y en el caso del Scotiabank, en la evaluación comercial de este servicio no se realiza distinción en los costos de las transferencias con Banco Estado y el resto de los bancos.

que los paquetes de servicios son más estandarizados, al igual que el esquema de cobros. Los servicios ofrecidos son aquellos incluidos en la página web estandarizada del banco para pymes, y el cobro es de acuerdo al número de transacciones (con un cobro mínimo) con posibles descuentos por número de transacciones y saldo promedio en la cuenta corriente).<sup>32</sup>

Una peculiaridad de los mercados relevantes definidos para personas naturales y microempresas es que la regulación de la SBIF al definir las transferencias electrónicas como un servicio inherente a la tenencia de cuenta corriente, prohíbe el cobro de un precio por transferencia. Por lo tanto, **un alza en el precio del mercado aguas arriba no puede transferirse al mercado aguas abajo**. Esta no sería la situación en los mercados relacionados con servicios a empresas pymes o de mayor tamaño.

## Mercados relevantes directamente afectados

Servicio de terminación de transferencias electrónicas no masivas (TEF)  
Para poder proveer el servicio de transferencia electrónica a sus clientes (más allá de la segmentación por tipo de cliente que pudiera hacerse), cada banco debe tener la posibilidad de “conversar” con cada uno de los demás bancos del sistema de manera que el destinatario pueda recibir los fondos. Es decir, el banco cuyo cliente origina la transferencia requiere el servicio de terminación de la TEF en el banco de destino. Cada uno de estos bancos es monopolista en la provisión de este servicio, pues el banco originador no puede contratar la terminación de la TEF con nadie más que con el banco escogido por la persona que recibirá la TEF.<sup>33</sup>

Más aun, nótese que en el caso que los originadores de las TEF sean cuenta-correntistas (aunque no “cuenta-rutistas”), quien decide iniciar la TEF no afronta ningún pago marginal, por lo que cualquier aumento en el mercado aguas arriba no repercute en lo más mínimo en el volumen de sus transferencias. Esto implica, ni más ni menos, que la elasticidad de la demanda en el mercado aguas arriba –dada la regulación que impide cobros aguas abajo– es cero. El test del monopolista hipotético, por lo tanto, indicaría que

---

<sup>32</sup> En el caso de Scotiabank, el segmento Pyme contempla empresas con nivel de facturación hasta USD 4 millones anuales e también incluye Colegios, Municipalidades, etc. En esos casos, existen empresas en este segmento que realizan transferencias electrónicas masivas de crédito o débito.

<sup>33</sup> La excepción, seguramente insignificante en términos empíricos (aunque no se cuenta con la información para afirmarlo categóricamente), sería el caso en el que el destinatario tiene cuentas en más de un banco. Pero incluso en este caso, si uno de los bancos del posible destinatario fuera más “caro” que el otro, las personas que deciden la transferencia (emisor y receptor) no enfrentan un costo directo según el destino de la transferencia, por lo que no tienen incentivo alguno a escoger el banco más barato. La excepción a esta situación podría ser quienes poseen cuenta Rut y cuenta corriente, que seguramente optarían por recibir en la cuenta corriente por no tener costos directos en transacciones posteriores.





cada banco receptor de TEF podría subir sus tarifas de recepción un 5%, un 10% o más sin sufrir pérdida de transferencias recibidas o clientes. Así, el servicio de terminación de TEF puede configurarse como un mercado en sí mismo.

### Servicio de terminación de transferencias electrónicas batch de crédito y de débito

Para estos dos mercados son válidas las consideraciones anteriores, en el sentido que cada banco es monopolista en el servicio de terminación de las transferencias masivas.<sup>34</sup>

En los tres mercados aguas arriba existen dos elementos que limitan los incentivos a poner precios excesivos. El primero y evidente es la reciprocidad de los cargos de terminación: todo banco querría obviamente cargar precios elevados por la terminación de las transferencias en su banco y que los demás le cobraran precios más bajos. Pero la reciprocidad de las tarifas limita este incentivo, **excepto precisamente para aquellos bancos que sean fuertes receptores netos de transferencias**. El segundo freno es el poder de negociación que tenga un banco frente al otro, ya que en las negociaciones entre estos puede haber elementos adicionales a las transferencias electrónicas. Este diferente poder de negociación relativo explica, seguramente, que el Banco Estado cobre cargos de terminación más altos a algunos bancos. No existe justificación de costos que explique el cobro de tarifas distintas a diferentes bancos, dado que los costos de terminación de las transferencias no dependen del origen ni el monto de éstas.

### Consideraciones adicionales sobre el mercado relevante y las transferencias electrónicas

Implícitamente, en la descripción de mercados relevantes realizada se considera que el servicio relevante es la transferencia y, por lo tanto, una vez realizada ésta la necesidad que viene a cubrir el servicio estaría satisfecha. Una visión alternativa es que en realidad a la persona que recibe la transferencia no le basta recibirla, sino que, en ciertas oportunidades, necesita disponer del efectivo en su mano para poder utilizarlo. Bajo este enfoque, la demanda por realizar transferencias es una demanda derivada de la necesidad de transferir dinero y que el receptor tenga el efectivo. ¿Cuál de las dos miradas es

---

<sup>34</sup> A diferencia del mercado anterior, en éstos mercados el banco originador sí tiene la posibilidad de pasar a precio los mayores costos, por lo que existiría una elasticidad distinta de cero en la demanda por las transferencias masivas entre pares de bancos. En algún punto, por ejemplo, un empleador podría decidir pagar los sueldos vía transferencias electrónicas masivas a un grupo de sus trabajadores y no a otros, si es que el costo de transferirles a estos últimos es demasiado alto.



correcta? Seguramente la respuesta es que ambas, dependiendo de la persona que recibe la transferencia y cuán útil es para ella tener el dinero solamente en la cuenta corriente.

Desde el punto de vista del análisis que aquí se desarrolla, la discusión es teóricamente relevante porque lleva a reflexionar sobre qué costos (y qué otras tarifas) deben considerarse en el servicio. En particular, si una proporción de los clientes con cuenta Rut del Banco Estado son clientes que necesitan el efectivo en mayor medida que los clientes del resto de los bancos, entonces parte de los costos relevantes del Banco Estado asociados a la recepción de transferencias podrían incluir el convertir en efectivo disponible el saldo de la cuenta corriente. Lógicamente y por la misma razón, para pensar si las tarifas son abusivas cabría considerar no solo algunos de los costos adicionales de entregar a sus clientes el efectivo, sino también las tarifas adicionales que el Banco Estado cobra por realizar la extracción monetaria ya que, a diferencia de lo que ocurre con las cuentas corrientes, el Banco Estado sí puede cobrar (y lo hace) por realizar extracciones de dinero. Entonces, lo que importaría no es el costo de proveer efectivo a la persona que recibe una transferencia y decide extraer el dinero, sino la diferencia entre dicho costo y la tarifa que esta persona debe abonar al Banco Estado por la extracción.

La relevancia empírica de esta disquisición teórica la desconocemos puesto que no se tiene información precisa respecto a las necesidades y uso que en promedio realizan de sus cuentas los tenedores de cuenta Rut, aunque es probable que utilicen de manera más intensiva el servicio de retiro de efectivo de sus cuentas corrientes (por el cual pagan una tarifa, que debiera ser fijada para cubrir dichos costos de retiro). Si los clientes a los que Banco Estado, por política comercial que busca maximizar su función de beneficios, requieren un mayor volumen de efectivo, Banco Estado debiera cobrar esa mayor propensión al retiro de efectivo a dichos clientes. Parece razonable que así sea puesto que lo es así para el resto de los bancos: si un banco comercial por política comercial apunta a un segmento de clientes que requieren, por ejemplo, atención personalizada en mayor proporción que el resto de los bancos, resulta lógico suponer que ese banco les cobrará a sus clientes por ese servicio diferencial.

No resulta razonable, entonces, suponer que el resto de los bancos comerciales deban financiar ese servicio a partir de, por ejemplo, el cobro de tarifas comerciales excesivas por terminación de transferencia. Dicho de otra manera, un banco que opera en el segmento comercial debería adoptar políticas comerciales que se sustenten a partir de un funcionamiento que no imponga sobre el resto de sus competidores, sobre los que tiene un poder monopólico en ciertos servicios (terminación de transferencias en sus clientes), una conducta abusiva basada en dicho poder. El Banco Estado es libre de buscar sus clientes donde lo considere apropiado, pero no debería imponer sobre el resto del sistema financiero una carga basada en dicha decisión.

Relacionado con el punto anterior está el argumento que el Banco Estado ha insinuado públicamente con respecto al rol de inclusión financiera y los costos adicionales que este





rol podría implicar. Al respecto cabe hacer varios comentarios. En primer lugar, desde un punto de vista legal, este tipo de consideraciones parecen irrelevantes por cuanto el Banco Estado no tiene un mandato diferente del de los demás bancos, es un banco comercial más. Y, por lo tanto, no debiera esperar que los déficits que pudiera tener derivados de sus decisiones comerciales (e.g., focalizarse en segmentos con poca disposición de pago por los servicios ofrecidos) sean cubiertos por el resto de los clientes de otros bancos y/o por dichos bancos. El objetivo de aumentar la inclusión financiera no es un objetivo formal del sistema bancario, ya que no hay ninguna regulación que determine que los bancos deben hacerlo. Corresponde a cada banco determinar si está en sus mejores intereses comerciales hacerlo, cómo hacerlo y qué precios establecer para realizarlo, siguiendo las regulaciones de la libre competencia y del sistema financiero.

Desde un punto de vista económico, la inclusión financiera es valiosa si se considera, por ejemplo, la existencia de externalidades positivas asociadas a la mayor bancarización. Estas externalidades se producirían (como es probable que lo hagan) si la mayor bancarización induce a un mayor volumen de transacciones (al bajar los costos de transacción), a una disminución en delitos vinculados a robos, hurtos, etc. En tal caso, desde el punto de vista de la eficiencia social podría ser deseable que se incorporen como potenciales receptores y emisores de transferencias personas que tienen una disposición de pago inferior a los costos comerciales (medios e incluso marginales) asociados a su inclusión.

Resulta indudable que aumentar la inclusión financiera incorporando a personas con esa disposición a pagar inferior no resulta rentable, con los costos actuales, para los bancos comerciales, incluyendo el Banco Estado (según sus propias declaraciones). Resulta indudable que, en un mercado donde la obligación (frente a sus accionistas) de los bancos comerciales privados es maximizar los beneficios en el largo plazo, incorporar a un segmento de la población no rentable atentaría contra la supervivencia económica de los actores.

Dado que la inclusión financiera sería eficiente y deseable (si tiene externalidades positivas), la pregunta que sigue es, lógicamente, cuál(es) son las herramientas más apropiadas para aumentar esta inclusión. Desde un punto de vista económico, lo más eficiente sería que el Estado transfiriera recursos de manera directa (a través de subsidios "Pigouvianos") a aquellos bancos que de manera objetiva eligen realizar esta política. Incluso podría pensarse en esquemas donde el Estado hiciera competir a los bancos comerciales por proveer esta inclusión financiera. Un esquema de este tipo corregiría la externalidad, igualando costos sociales de proveer la inclusión y beneficios sociales de dicha inclusión, y no generaría ninguna distorsión en la conducta comercial de los bancos comerciales.

Por la razón que sea (posiblemente porque el costo político una medida así sea percibido como excesivo) no es lo que se decide hacer en Chile. La regulación bancaria, que aplica

tanto a los bancos comerciales privados como al Banco Estado, no indica que los actores del mercado deban operar a pérdida para incluir segmentos de la población. Resulta una decisión comercial si uno de ellos decide hacerlo. La forma de financiar dicha operación debe, eso sí, cumplir con las regulaciones bancarias y de la libre competencia. En definitiva, el Banco Estado podría tener en los mercados “aguas abajo” costos superiores al promedio de la industria por su decisión de promover la inclusión financiera, pero no resulta razonable pretender cubrir el diferencial de costos con precios excesivos en los servicios en que es monopolista “aguas arriba”. Mucho menos justifica que sean algunos bancos comerciales privados los que financien en mayor medida dicha política, a partir de la existencia de tarifas discriminatorias.

Tanto la primera consideración respecto a la definición del servicio (incluyendo o no el retiro del efectivo) como la segunda sobre inclusión financiera podrían, si se las considera válidas, llevar a justificar que el Banco Estado tenga un costo superior al de los demás bancos (y superior al de los estudios de costos). La existencia de ambas, sin embargo, no alcanza para justificar el abuso de posición dominante y la consecuente existencia de precios excesivos, desde un punto de vista de la libre competencia. Naturalmente, el estándar contra el cual puede compararse el precio cobrado puede verse modificado y no ser necesariamente el costo calculado en los diferentes estudios, pero en cualquier caso resultaría inverosímil que el mismo se haya mantenido en los niveles del año 1996, y tampoco resultaría justificable por estas consideraciones la discriminación de tarifas que sufren algunos bancos (entre ellos el Scotiabank). Sobre estos puntos se vuelve hacia el final de la Sección 6.

## 6. Análisis de las conductas

### Las conductas

La definición de mercados relevantes directamente afectados indica que cada Banco es monopolista respecto al servicio de terminación de los diversos tipos de transferencias electrónicas. Tienen, por lo tanto, a priori, la posibilidad de ejercer poder de mercado. Esta posibilidad no se ve limitada por ningún tipo de amenaza competitiva ya que no es posible la entrada a estos mercados. La entrada a este mercado estaría dada si los cuenta-correntistas tuvieran cuentas en dos o más bancos y, además, se coordinaran para realizar la transferencia hacia el banco con menores cobros. Sin embargo, los incentivos para realizar esto último serían nulos no sólo porque las personas que inician y reciben la transferencia no pagan un monto adicional por hacerlo, sino porque realizar esto tiene costos positivos de coordinación, tiempo, etc. Esto implica que los monopolistas actuales seguirán siendo monopolista de los mismos mercados en el futuro con una alta probabilidad.





En un contexto en que por circunstancias históricas las tarifas que se cobran los bancos son recíprocas, el Banco Estado tiene el incentivo a abusar del poder de mercado, puesto que es un receptor neto de los diversos tipos de transferencias (véanse Gráficos 10, 12, 14 y 15).<sup>35</sup> En nuestra opinión, ante la falta de una regulación externa, el Banco Estado ha decidido ejercer dicho poder de mercado cobrando precios excesivos y discriminatorios a partir de enero de 2016, no justificados por costos, generando efectos no solamente en los tres mercados relevantes directamente afectados, sino también en los mercados conexos.

Los precios excesivos se evidencian al comparar las tarifas actualmente cobradas por el Banco Estado al Scotiabank por los diferentes servicios con los valores de referencia establecidos en los estudios de costos mencionados en la Sección 4 y con los valores que, en definitiva, los demás bancos acordaron cobrarse recíprocamente a partir de enero de 2016. Si bien estos estudios se realizaron sin información del Banco Estado, es difícil pensar que los costos por la recepción de transferencias electrónicas de éste sean tan diferentes a los del resto del sistema bancario, puesto que se trata, en definitiva, de una tecnología similar entre los diferentes bancos. (Véase, sin embargo, la discusión en la subsección de Consideraciones Adicionales).

Los costos de retiro de efectivo dependen de decisiones comerciales sobre qué segmentos de clientes atender (aquellos que tienden a retirar más efectivo o no) y, aunque podrían considerarse como costos bajo ciertas circunstancias, no pueden utilizarse para cobrar tarifas abusivas ni discriminatorias.

Respecto de la discriminación de precios, no se tienen antecedentes que permitan cuantificarla puesto que sólo se ha tenido acceso a los precios que el Scotiabank paga al Banco Estado. Esta discriminación, nuevamente, tiene consecuencias negativas de eficiencia en los mercados relacionados ya identificados, puesto que no obedece a razones de costos ni tampoco de eficiencia (e.g., tarificación Ramsey). Según se desprende de los estudios de costos revisados y de entrevistas con personal técnico del Scotiabank, el costo marginal de recibir transferencias no está relacionado para nada con el banco de origen (y es además insignificante). Por otro lado, los costos fijos necesarios para recibir transferencias pueden guardar relación con el volumen total de transferencias,<sup>36</sup> pero no con cuántas transferencias se reciben de cada banco. Tampoco parece plausible que existan argumentos del tipo “Ramsey pricing” para esta discriminación. Este tipo de pricing podría justificarse si, por ejemplo, la demanda por transferencias del Scotiabank

---

<sup>35</sup> Si bien estos gráficos se refieren a transferencias desde y hacia el Scotiabank, es razonable pensar que patrones similares de desequilibrio entre transferencias recibidas y enviadas se repiten para los demás bancos con el Banco Estado.

<sup>36</sup> Es posible pensar que los costos fijos sean fijos “por tramos”, esto es permanezcan constantes para una cantidad determinada de transferencias, deban aumentar para procesar cantidades mayores de transferencias, pero serán fijos nuevamente hasta que se alcance un umbral de transferencias que requieran de nuevas inversiones fijas.



fuera más inelástica que la de los bancos de mayor tamaño. No hay ninguna evidencia teórica ni empírica que sustente esto.

En nuestra opinión la discriminación surge simplemente de la mayor o menor capacidad que el Banco Estado ha tenido de ejercer su poder monopólico en negociaciones bilaterales con los diferentes bancos. Estas negociaciones, cabe destacarlo nuevamente, ocurrieron en condiciones muy distintas a las actuales en términos de volumen de transferencias involucradas y costos tecnológicos; y aun si hubieran sido razonables en su momento (aunque el hecho que haya discriminación indicaría que no lo fueron), sus valores están hoy notoriamente desactualizados.

El hecho de que estas tarifas fueran aceptadas por ambas partes en algún momento tampoco parece justificar el hecho de que sigan cobrándose después de que los costos de prestación de esos servicios bajaron sustancialmente, ni de que el uso de las transferencias electrónicas aumentara tan fuertemente (consecuencia del fenómeno de la baja de costos). Incluso, sin la baja de dichos costos, no parece razonable que un actor acepte condiciones que considera injustas y que le producen un perjuicio económico creciente, porque las aceptó inicialmente. Además, es altamente probable que al momento de fijarse bilateralmente estas tarifas no haya sido evidente que Banco Estado iba seguir una política comercial de inclusión de segmentos fuertemente receptores de transferencias.

Es posible que con el desbalance creciente entre las transferencias entre el Banco Estado y el Scotiabank, los costos relativos de buscar un cambio en tal relación hayan disminuido fuertemente en el tiempo.

## El problema económico

El símil del problema económico generado por la conducta del Banco Estado con conductas observadas en los mercados de telecomunicaciones (estudiados ampliamente por la literatura económica) es evidente. Cada cliente de un banco (personas naturales o empresas) desea tener la posibilidad de realizar transferencias electrónicas (TEF o masivas) a los clientes de los demás bancos, del mismo modo que en telecomunicaciones los clientes de cada empresa desean poder comunicarse con los clientes de las demás empresas.

En particular, resulta relevante la literatura de cargos de acceso en dos vías, por la necesidad recíproca de “comunicarse” los suscriptores de una empresa con los de la otra empresa. Esta literatura tiene más de veinte de años de historia y si bien existen numerosos modelos que exploran diferentes aristas del problema, una de las primeras lecciones de la misma fue la necesidad de regular los cargos de acceso para evitar





problemas de abusos unilaterales o de coordinación mediante la fijación de cargos de acceso excesivos (Laffont, Rey y Tirole, 1998, a,b).<sup>37</sup> En nuestra opinión, existe en el caso que nos ocupa un **problema de ausencia regulatoria**, que no ha podido suplirse por autorregulación (como en EE.UU) por la divergencia de intereses (producto de los patrones desbalanceados de recepción neta de transferencias) entre el Banco Estado y los demás actores. Ante este vacío regulatorio, el Banco Estado ejerce su poder de mercado cobrando precios excesivos y discriminatorios.

La necesidad de regular los cargos de acceso es evidente: si no se lo hace cada firma tiene el incentivo a cobrar un precio monopólico por la terminación de transacciones en su banco, ya que con ello no sólo maximiza sus beneficios por este concepto sino que, además, en los casos en que el mayor costo es trasladado a precios de clientes finales (sea como precio individual de las transferencias batch o como cobro empaquetado con el de otros servicios en el caso de las TEF), tiene el efecto indirecto de volver al propio banco más atractivo para los consumidores finales por la perspectiva de poder realizar más transferencias dentro del banco (llamadas “on-net” en el símil de las telecomunicaciones), que tendrían un menor precio. Lo expresado por Laffont y Tirole (2000) para el mercado de comunicaciones se aplica de manera directa al caso aquí analizado:

*“To illustrate the need for wholesale agreements, consider first the case in which there is no competition for market share. Suppose that there are 100 networks, each with one captive consumer. The 100 consumers call each other. Each of the 100 networks noncooperatively sets an access price ( $a_i$  for network  $i$ ) for terminating calls. Each network's perceived per-minute cost of conveying a call for its customer is its technological marginal cost up to the interface with the call receiver's network plus the termination charge. Assuming that the price of calls is independent of the terminating network, this termination charge is the average of the 99 termination charges chosen by the other networks. This assumption implies that an individual network's termination charge has a very small impact on the average termination charge paid by any other network, and therefore on the retail prices charged by the other networks. Each network then has an incentive to charge very high termination charges, since these hardly affect the number of calls it will receive; this policy results in high perceived marginal costs and in high final prices.”*

Por un lado, la existencia de competencia por clientes puede exacerbar estos incentivos, ya que **encarecer los servicios del banco rival lo hace menos atractivo**. Por otra parte, la posibilidad de discriminar precios según origen transferencia podría morigerarlos, puesto

---

<sup>37</sup> La literatura de cargos de acceso es efectivamente muy extensa (y también compleja), pues se hace cargo de una diversidad de dimensiones: precios lineales o no lineales, discriminación on-net/off-net, existencia de externalidades de red y externalidades en las llamadas, *calling party pays* o *receiving party pays*, operadores con redes asimétricas, entrantes vs. incumbentes, *passive vs. responsive expectations*, etc. Véase Agostini et al. (2017) para una breve revisión de esta literatura o Willington (2010) para una revisión más extensa (aunque desactualizada).

que los clientes del banco que cobra cargos excesivos recibirían menos transferencias y, en la medida que los clientes valoren recibir transferencias, haría menos atractivo al banco que tiene cargos de terminación elevados. En el caso que nos ocupa, de los tres servicios involucrados sólo en dos de ellos es posible que el banco cobre un precio diferente según el destino de la transferencia. Para las TEF, sin embargo, el cobro marginal es cero y por lo tanto el cargo de acceso que cada banco fija no afecta el número de TEFs que recibe.

Los incentivos a fijar cargos excesivos y los problemas que estos conllevan, como destacan Laffont y Tirole (2000, pg. 186), no tienen relación directa con el “tamaño del operador”. Es falaz argumentar que un operador pequeño (con pocos suscriptores) no tendría poder de mercado o el incentivo a subir sus cargos de acceso, puesto que cada operador es monopolista en la prestación del servicio de terminación de las transferencias en su red. Es en este mercado relevante en el que puede ejercer su poder de mercado más allá de su participación de mercado en el mercado aguas abajo.

El caso que nos ocupa aquí tiene algunas peculiaridades que vale la pena destacar y que permiten precisar y/o acotar el paralelo que puede hacerse con la literatura de cargos de acceso en dos vías de telecomunicaciones:

- 1) Como ya se mencionó, en el caso de las transferencias electrónicas de persona a persona, por disposición regulatoria el banco originador no cobra (ni puede cobrar) a su cliente por iniciar una transferencia; esto no ocurre en general en telecomunicaciones y, si ocurre, es por decisión comercial de la firma y no por imposición regulatoria.
- 2) Existe una segmentación en términos de los clientes del Banco Estado y otros bancos que es evidente y explica el desbalance de transferencias. Esta observación nos coloca en un “modelo” en el que las redes son asimétricas más allá del tamaño, con una de ellas focalizada en clientes que son fuertes receptores netos de transferencias. El supuesto de “patrón de llamadas balanceado” que se realiza en buena parte de la literatura de cargos de acceso telefónicos es claramente inválido en este contexto.

Las consideraciones anteriores no invalidan de ninguna manera que buena parte de la lógica económica de la literatura de cargos de acceso de dos vías pueda trasladarse al problema en cuestión. Simplemente son consideraciones que vale la pena tener presentes.

Desde una perspectiva de eficiencia económica, una vez reconocida la necesidad de que los cargos por terminación de transferencias no se fijen de manera independiente por cada operador (o bilateralmente en un escenario con un fuerte desbalance de transferencias) cabe plantearse cómo deben regularse. Es decir, es pertinente cuestionarse cuál es la regulación óptima de cargos de terminación en un contexto con





ciertas peculiaridades: en particular parecen pertinentes las consideraciones 1 y 2 realizadas anteriormente.

La literatura de telecomunicaciones ha abordado la pregunta de regulación óptima y uno de los primeros debates fue respecto a la conveniencia o no de la autorregulación y la elección "no regulada" de los cargos de acceso recíprocos. En modelos de precios lineales (véase Laffont, Rey y Tirole, 1998 a y b) ya se ilustraba la posibilidad que cargos de acceso elevados pudieran utilizarse como mecanismo indirecto de colusión: Cargos de acceso elevados hacen que las firmas perciban costos marginales elevados induciendo precios finales elevados. Dado que los cargos de acceso se "netean" entre los diferentes operadores (de manera parcial si el patrón de llamadas no es balanceado) y, en definitiva, se llega a un equilibrio con precios finales elevados sin que los costos totales se hayan visto afectados.

Un ejemplo interesante de la literatura de telecomunicaciones es el de los cargos de terminación (a dos vías) que se cobraban entre sí los monopolistas locales por terminar las llamadas internacionales. En este caso cada operador local, al menos inicialmente, era un monopolista no sólo en el mercado de terminación de llamadas, sino también en el de suscriptores finales. En este tipo de comunicaciones, el patrón de llamadas balanceadas era algo que simplemente no se daba: los países más desarrollados tienden a llamar más a los países menos desarrollados, generándose un desbalance en el número de llamadas (algo similar a lo que ocurre con las transferencias bancarias hacia/desde el Banco Estado). En este caso los incentivos entre los operadores locales se desalinean: quien es receptor neto de llamadas tiene un incentivo obvio a que el cargo de acceso (sea este recíproco o no) sea más alto de lo que quiere el emisor neto de llamadas. En el contexto de las llamadas internacionales el resultado de estos incentivos era precisamente la existencia de cobros por terminación mayores en países que eran receptores netos de tráfico.

En Wright (1999) se modela esta situación para llamadas internacionales, en el caso en que en cada mercado nacional exista un monopolio de telecomunicaciones. Este modelo predice que los cargos de terminación estarán fijados por encima del costo marginal de las llamadas entrantes en la medida que existan diferencias entre las estructuras de costos y en el ingreso per cápita de cada país. En la situación que se trate de llamadas entre países de altos y bajos ingresos, los suscriptores de países de ingresos altos serán "llamadores" netos, mientras que los suscriptores de países de bajos ingresos serán "receptores" netos. Ante este patrón desbalanceado de llamadas, el país de altos ingresos prefiere fijar cargos de accesos lo más bajos posibles, mientras que el de bajos ingresos prefiere cargos de acceso altos. Además de manera empírica, el autor demuestra que los cargos de accesos son crecientes a medida que es mayor la disparidad de ingresos entre países.

Cave y Donnelly (1996) analizan desde una perspectiva teórica el problema de la fijación de cargos de accesos para llamadas internacionales y sus conclusiones son claras: 1) si los



cargos por terminación son fijados de manera no cooperativa, el resultado será ineficiente por la existencia de un problema de doble margen monopólico; y 2) en caso de que fueran fijados cooperativamente (modelado esto como la solución al problema de negociación de Nash), los incentivos estarán desalineados a menos que las demandas por llamadas internacionales en ambos países sean iguales.

En el contexto de las transferencias bancarias no es estrictamente cierto que cada banco sea monopolista aguas abajo (en la provisión de servicios de cuenta corriente) ya que existe competencia por cuenta-correntistas y por firmas que demandan transferencias masivas, pero los incentivos descritos antes subsisten al considerarse un contexto de competencia imperfecta (debido a los costos de cambio a otro banco, etc.) en vez de uno monopólico.<sup>38</sup> Más aún, los incentivos pueden exacerbarse por el hecho de que existe competencia aguas abajo. En efecto, una vez que se considera la competencia aguas abajo, al efecto ya descrito de aumentar las rentas propias aumentando el precio por la terminación de las transferencias se agrega la posibilidad de obtener beneficios adicionales en el mercado aguas abajo. Al elevar el precio del insumo (la terminación de transferencias) para los demás competidores, la firma enfrenta aguas abajo rivales que tienen mayores costos y, por lo tanto, tiene la posibilidad (marginal) de ganar una mayor participación de mercado e inducir un equilibrio con mayores precios para los consumidores finales. Los incentivos a llevar adelante estas conductas han sido ampliamente estudiados en la literatura de organización industrial desde el famoso trabajo "Raising Rivals' Costs" de Salop y Scheffman (1983), y también por la literatura más específica de antitrust (véase, por ejemplo, el trabajo de Economides (1998) que describe los incentivos de las telefónicas locales a subir los cargos por terminación de llamadas cuando entran al segmento competitivo de la larga distancia).

Una característica relevante de los modelos que analizan el problema de elevar los costos de rivales es si el monopolista puede hacerlo sin afectar los costos de su subsidiaria aguas abajo, o si estos también aumentan. En el problema que nos ocupa, al elevar el Banco Estado el costo de terminación de las transferencias, sube el costo de las transferencias "offnet" de los rivales –las que deben terminar en el Banco Estado– sin afectar el precio de sus transferencias "on-net", pero el hecho que las tarifas sean recíprocas hace que el costo de sus transferencias "offnet" también sea afectado al alza. Intuitivamente, mientras mayor sea la importancia de los clientes del Banco Estado como receptores de transferencias, más beneficioso es para el banco elevar sus cargos de terminación ya que mayor es la importancia de las transferencias "offnet" de los demás bancos y las "onnet" propias. Adicionalmente, el Banco Estado termina cobrando a sus clientes estos mayores

---

<sup>38</sup> Cabe recordar que las transferencias bancarias son sólo un servicio dentro de un paquete que los bancos prestan a sus clientes finales, y por lo tanto la decisión de contratar con un banco u otro las transferencias puede ser relativamente insensible al precio de las mismas.

costos “offnet”, al cargarles un monto por transferencias realizada fuera de la red del Banco Estado.

## Efectos de las conductas

Los precios excesivos cobrados por el Banco Estado para terminar las transferencias bancarias tienen un primer efecto que es de **transferencia de recursos desde los demás bancos originadores hacia el Banco Estado**. No conocemos en qué medida el precio excesivo de este insumo es trasladado a precio al consumidor final por parte de los bancos originadores, pero en la medida que este *pass-thru* no sea cero se genera también un daño a los consumidores en los tres mercados indirectamente afectados ya mencionados. Presumiblemente, puesto que los mercados aguas abajo son imperfectamente competitivos, el daño directo que generan las conductas seguramente es soportado en parte por los demás bancos y en parte por sus clientes en los tres mercados relacionados.<sup>39</sup> En la medida que exista una elasticidad precio diferente de cero para las transferencias (en particular las masivas, ya que para las TEF el precio marginal es cero), los precios excesivos resultantes aguas abajo generan no solo redistribución de rentas sino también una ineficiencia social, al realizarse menos transferencias que las socialmente óptimas.

Adicionalmente, se genera una **distorsión en la competencia aguas abajo** que tiene una raíz doble. Por un lado, el Banco Estado al discriminar en el cargo de terminación por transferencias genera que algunos de los competidores tengan una desventaja de costos respecto de los demás competidores. En particular, los bancos más pequeños a los que el Banco Estado aplica mayores tasas de terminación que los bancos más grandes se ven perjudicados.<sup>40</sup> En segundo lugar, el Banco Estado también ve afectados artificialmente sus costos para operar aguas abajo, ya que eleva los costos de sus transferencias hacia otros bancos al imponer cargos elevados.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> El problema de eficiencia asociado al doble margen persiste también cuando se considera la existencia de competencia imperfecta aguas abajo. Véase, por ejemplo, Belleflamme y Peitz (2010), pp.455 y subsiguientes para un modelo muy sencillo al respecto.

<sup>40</sup> La existencia de esta discriminación, cabe mencionarlo, no la hemos corroborado con información dura, sino que surgiría de los antecedentes presentados en las demandas de los bancos BICE, Internacional y Security contra el Banco Estado.

<sup>41</sup> Si el aumento de los costos promedio de las transferencias es mayor para el Banco Estado o para los demás es, a priori, ambiguo. Por un lado, tiene una ventaja de costos respecto a todos los competidores por las transferencias que deben terminar en su banco, pero por otro y dada la reciprocidad de las tarifas, tendrá mayores costos para las transferencias que deben terminar en otros bancos. Sin información disponible respecto a los números de transacciones por pares de bancos origen-destino no es posible saber si el costo promedio (considerando las *onnet* y las *offnet*) para las transferencias originadas por el Banco Estado es mayor que el de los demás bancos.



Resumiendo, las conductas del Banco Estado tienen los efectos de:

1) generar ineficiencias “aguas abajo” por dos motivos:

a) los precios excesivos del insumo llevan a mayores precios y menores cantidades de transferencias en los mercados aguas abajo. En particular de transferencias masivas que es en las que se pueden trasladar los mayores costos a precios, pero potencialmente también afectando la demanda por cuentas corrientes al encarecerse el costo de los paquetes de servicios asociados a estas por el mayor costo de terminar las TEF.

b) la discriminación de precios sin justificaciones de costos ni de eficiencia introduce distorsiones en la competencia aguas abajo, elevando artificialmente el costo de algunos competidores. Esta distorsión tiene potenciales efectos exclusorios sobre los bancos más pequeños.

2) una transferencia de recursos desde los demás bancos y los consumidores hacia el Banco Estado como consecuencia directa del abuso de posición dominante reflejada en el cobro de precios excesivos en el mercado del insumo “terminación de las transferencias hacia clientes del Banco Estado”. La proporción en que esta transferencia es soportada por los clientes finales o por los bancos depende de la tasa de *pass-thru* (punto que no es abordado en este informe).

¿Cómo evaluar si los precios son “excesivos” y “discriminatorios”?

Antecedentes

Según se ha mencionado, el abuso de poder de mercado del Banco Estado en los mercados relevantes definidos se manifestaría mediante el cobro de precios discriminatorios y de precios excesivos.

En la literatura y en la jurisprudencia de libre competencia el tema de los precios discriminatorios no es controversial. Si no existen justificaciones de costos para las diferencias de precios, entonces los precios son discriminatorios. Esto no significa directamente que sean contrarios a la libre competencia. A priori, podrían esgrimirse argumentos de eficiencia para justificar la discriminación (e.g., como en el caso de las aerolíneas y sus prácticas de *revenue management*).

En el caso que nos ocupa, sin embargo y como ya se ha argumentado en la sección 4, no existen diferencias de costos (por lo que precios diferentes son precios discriminatorios) y no existen razones de eficiencia aparentes para justificar la discriminación. Los precios discriminatorios son, en nuestra opinión, anticompetitivos.

El análisis respecto de si los precios son excesivos es ciertamente más controversial en el ámbito de la libre competencia. En un artículo reciente los Ministros del Tribunal Saavedra



y Tapia repasan brevemente la jurisprudencia en esta materia a nivel internacional y local y proponen una regla para poder determinar si los precios se pueden considerar excesivos.<sup>42</sup>

La regla propuesta se basa en una lógica de tres pasos que, según discuten los autores, tiene su fundamento en jurisprudencia internacional. Los tres pasos de este tipo de tests son: 1) probar la existencia de dominancia, 2) comparar los precios contra algún determinado estándar (*benchmark*), y 3) analizar potenciales razones económicas legítimas que pudieran justificar que los precios estén por encima del *benchmark*. La lógica del test es secuencial: solo si se establece la posición de dominio se avanza al paso 2 y sólo si los precios están por encima del estándar se avanza al paso 3.

La contribución de los autores en su artículo pasa por tres puntos: 1) proponer una medida de dominancia más estricta a la utilizada en otras infracciones a la libre competencia para que pueda superarse el paso 1; 2) proponer una definición de cuál es el estándar a utilizarse en el paso 2; y 3) establecer dónde se alojaría la carga de la prueba en cada paso.

Respecto del primer punto, los autores proponen que debe cumplirse un criterio de súper-dominancia, que en la práctica se definiría como una participación de mercado mayor al 75%.

Respecto al segundo punto, los autores mencionan que a nivel internacional se han utilizado, no de manera aislada sino conjuntamente, diferentes medidas como el margen del precio sobre costo medio variable, la comparación con los precios cobrados históricamente y la comparación con precios cobrados a diferentes tipos de clientes. La propuesta concreta de los autores es que el precio observado debiera superar, para que se siga el análisis al paso 3, el máximo entre dos valores: a) el precio socialmente eficiente; i.e., el que fijaría un regulador benevolente y que permite a la firma financiarse (este valor dependerá en buena medida de los costos fijos y hundidos de la firma), y b) el precio que fijaría en un contexto de competencia (estática) una firma dominante que poseyera el 75% del mercado.

Respecto del tercer punto, los autores proponen que la carga de la prueba esté del lado de la acusación en los puntos uno y dos, y de parte de la defensa en el punto tres. En nuestra opinión esto es muy razonable, aunque cabe hacer la salvedad que en muchos casos la información necesaria para analizar el segundo punto podría ser información que sólo posee la defensa. En tales casos debe pensarse en que la información necesaria sea revelada en el proceso y/o que el Tribunal pueda “llenar algunos blancos” en el análisis parcial que pueda realizar la acusación.

---

<sup>42</sup> Disponible en <https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2017/08/CPI-Saavedra-Tapia.pdf>



El análisis en el caso de Banco Estado

En los párrafos que siguen se analiza el caso de marras siguiendo la lógica descrita en el trabajo de Saavedra y Tapia.

#### *Dominancia*

Respecto del primer punto, el Banco Estado es monopolista en los mercados relevantes directamente afectados que se definieron y, por lo tanto, la condición de dominancia o súper dominancia se cumple indudablemente.

#### *Precio vs. benchmarks*

Respecto del segundo punto, el análisis que puede realizarse es algo parcial por la indisponibilidad de cierta información. Respecto del *benchmark* propuesto por Saavedra y Tapia cabe señalar dos puntos. Primero, respecto del precio socialmente eficiente, si bien en este trabajo no se lo calcula, puede pensarse a partir del paralelo mencionado con la literatura de cargos de acceso en telefonía que el mismo debiera ser igual o inferior a los costos medios asociados al servicio de terminación de transferencias. Más aún, de acuerdo a esta literatura en algunas circunstancias el precio óptimo sería cero (este sería el equivalente de la propuesta de *bill-and-keep* en telefonía). Estos precios socialmente eficientes iguales o menores a costos lo serían en particular para las transferencias batch de crédito y débito. En el caso de las TEF, puesto que su precio marginal a cliente final es cero, el precio mayorista no afecta en el margen intensivo el número de transferencias realizadas y por lo tanto un precio mayorista alto no conllevaría una pérdida de eficiencia importante (aunque sí podría haberla en el margen extensivo en la medida que menos gente opte por bancarizarse por el precio marginalmente mayor del paquete de servicios asociado a la cuenta corriente).

Segundo, cabe mencionar que el criterio del precio que cobraría un actor dominante con una participación de mercado del 75% que proponen Saavedra y Tapia es, en el contexto que nos ocupa, inaplicable. El modelo utilizado por los autores es uno de una firma dominante y un *fringe* competitivo en el mercado del bien final, mientras que en el caso que nos ocupa se trata de servicios intermedios donde la firma es monopolista.

La comparación del precio observado con el costo medio total (ecuación 3 en el trabajo de Saavedra y Tapia) es elocuente: los precios cobrados por el Banco Estado al Scotiabank son aproximadamente 10 veces el costo medio total hallado en los estudios de costos encargados por los bancos (ya mencionados en la Sección 4 de este informe).

Otros valores con los que podría compararse el precio son el costo variable medio, los precios históricos y los precios cobrados a otros clientes. Si se comparan los precios contra el costo variable medio, el precio es más de 10 veces superior. Ello es obvio ya que es 10 veces el costo total medio y el grueso de los costos involucrados son fijos.





Si se comparan los precios que paga el Scotiabank con los pagados por otros clientes nuevamente se encontrará que el precio pagado por el Scotiabank es superior al pagado por los bancos más grandes.

Solamente si se compara el precio pagado por el Scotiabank con lo que el mismo banco ha pagado históricamente la comparación aparece como favorable al caso del Banco Estado: el precio es el mismo desde hace más de 20 años. Pero profundizándose mínimamente el análisis para incluir consideraciones relativas a la evolución del número de transferencias (véase la sección 3) y de los costos de la tecnología, no puede sino concluirse que el hecho que el precio pagado por Scotiabank sea el mismo desde el año 1996 es otra manera de ilustrar el abuso.

En definitiva, en nuestra opinión, no existen dudas que los precios pagados por Scotiabank para la terminación de tarifas *batch* de crédito y débito y las TEF son excesivos.

En la tercera parte del test propuesto por Saavedra y Tapia corresponde analizar potenciales justificaciones para el cobro de los precios excesivos. Si bien de acuerdo a la lógica del test este análisis le cabe a la parte sospechada de incurrir en la conducta, en la siguiente subsección presentamos nuestro análisis. En la misma también discutimos los argumentos respecto de la discriminación de precios en primer lugar.

#### *Razones que podrían esgrimirse para justificar las conductas*

Respecto de la conducta de cobro de precios diferentes, las potenciales justificaciones de eficiencia que pueden esgrimirse en el contexto de libre competencia son típicamente dos: la primera y más evidente es la existencia de costos diferentes de servir a los dos clientes o tipos de clientes (en cuyo caso no serían precios discriminatorios); y la segunda es la existencia de clientes con diferentes elasticidades de demanda y la necesidad de financiar costos fijos (Ramsey *pricing*).

Respecto de diferencias de costos, según nos informa personal jerárquico del Scotiabank, no existirían diferencias según la transferencia provenga de uno u otro banco (incluso si se considera dentro de los costos el de la provisión de efectivo para el retiro). Como ya se ha mencionado, los costos marginales de las transferencias son insignificantes y lo relevante son las inversiones necesarias para poder recibir las transferencias. Estas inversiones dependen de la cantidad total de transferencias que el banco necesita recibir, pero no existen diferencias si las transferencias provienen de uno, cinco o diez bancos diferentes, puesto que cada banco receptor se relaciona únicamente con el CCA. *Stress tests* del sistema total de transferencias realizadas recientemente son consistentes con esta mirada de costos, en el sentido que la variable relevante en estos tests es el total de transferencias recibidas por cada banco y no su distribución según bancos de origen.

Respecto del segundo potencial justificativo para la discriminación, no se tiene ningún antecedente teórico ni empírico que permita pensar que la demanda por transferencias de los clientes del Scotiabank es más inelástica que la de los clientes del Chile o el





Santander.<sup>43</sup> En nuestra opinión, como ya se mencionó anteriormente, la razón detrás de la discriminación de precios es simplemente el abuso de posición dominante que, en contextos de negociaciones bilaterales con actores de diferente tamaño, resulta en precios diferentes para los diferentes bancos.

Respecto del abuso de posición de dominio reflejado en el cobro de precios excesivos, consideramos que la diferencia entre los costos calculados en los estudios de Sapelli (2015) y Galetovic y Sanhueza (2015) y los precios cobrados por el Banco Estado al Scotiabank habla por sí sola. Según el estudio de Sapelli (2015), en el caso de las TEF la tarifa cobrada por el Banco Estado es 13 veces superior a los costos estimados, y en los casos de las tarifas batch es de 12 veces superior. Considerando el de Galetovic y Sanhueza (2015), la tarifa de las TEF cobradas por el Banco Estado es 7 veces superior a su costo, el de los batch de débito y crédito 9 y 12 veces superior respectivamente.

El Banco Estado ha insinuado algunos argumentos en su defensa. Uno de ellos hace referencia al hecho que las cuentas Rut serían un producto deficitario para el banco, pero que al ofrecerlas el banco cumple algún tipo de mandato social de inclusión financiera. Y en este contexto, los cargos por terminación de las transferencias cobrados son una forma de mitigar las pérdidas que generan las cuentas Rut.

En nuestra opinión este argumento no se sostiene. Si bien desde una perspectiva de bienestar social es posible que la bancarización de ciertos segmentos sea beneficiosa aun cuando genere pérdidas a quien la lleve adelante, desde una perspectiva de libre competencia el argumento no es válido. El Banco Estado es un banco más del sistema y no tiene derecho a cobrar precios excesivos por ciertos servicios amparándose en que ciertas políticas comerciales que decide llevar adelante le resultan deficitarias.

Desde una perspectiva de política pública cabe preguntarse cuál es la manera óptima de bancarizar a los segmentos de menores recursos que posiblemente no son rentables para un banco comercial, pero la respuesta a esta pregunta no puede en ningún caso ser violando las normas de libre competencia. Responder esta pregunta, naturalmente, excede los propósitos de este informe.

Un argumento con mejores fundamentos que el anterior es el ya insinuado hacia el final de la Sección anterior, en el sentido que el servicio demandado no sería la mera transferencia electrónica, sino el hacer llegar a la persona destinataria de la transferencia

---

<sup>43</sup> Una tercera justificación de eficiencia para la discriminación por parte de un monopolista surge cuando las demandas de los diferentes clientes son muy disímiles y si estuviera forzado a fijar un único precio el monopolista optaría por excluir a uno o más grupos de clientes. Comparado con este benchmark, una situación en que el monopolista discrimina y sirve a todo el mercado es más eficiente. Nótese, sin embargo, que ese benchmark sería inapropiado en un contexto en que se está analizando también la existencia de precios abusivos. Más allá de este punto, en cualquier caso tampoco es razonable pensar que si no pudiera discriminar precios el Banco Estado cobraría cargos por terminación similares a los que le cobra al Scotiabank y excluiría del mercado, por ejemplo, al Banco de Chile y/o al Santander.

el dinero en efectivo. Este argumento, en nuestra opinión, podría tener cierto asidero para las transferencias batch de crédito y la TEF, pero ninguno para las *batch* de débito. (Por lo tanto, para el caso de las transferencias batch de débito nuestra opinión es que los precios cobrados por el Banco Estado son definitivamente excesivos.)

El **primer punto** conceptual respecto a este argumento es que para mucha gente seguramente el recibir la transferencia electrónica es suficiente, no necesita el retiro de dinero puesto que realiza la mayor parte de sus transacciones con algún medio de pago diferente del efectivo. Pero ciertamente para un segmento de la población (que podría coincidir en alguna medida con el segmento de clientes del Banco Estado) lo relevante es obtener el dinero en efectivo.

Para este segmento de receptores de transferencia cabe preguntarse cuál es exactamente el servicio o los servicios demandados. Una mirada podría ser que quien inicia la transferencia demanda del sistema bancario el servicio de entregarle efectivo al receptor. Otra mirada, también razonable en nuestra opinión, es que quien transfiere demanda solamente el servicio de transferencia a su banco y es el receptor de la transferencia quien demanda, a su banco, el servicio de retiro del efectivo.

Ambas miradas parecen razonables a priori, y la consecuencia de inclinarse por una u otra es obvia: si nos inclinamos por la primera debiéramos incluir en el análisis los costos que puede querer cobrar el Banco Estado aquellos relacionados con la provisión de efectivo, mientras que si nos inclinamos por la segunda opción claramente no correspondería.

Si el Tribunal se inclinara por entender que se trata de dos servicios separados (el de transferencia y el de provisión de efectivo), entonces en nuestra opinión definitivamente los precios serían excesivos y el análisis concluiría aquí mismo.

Si, por el contrario, el Tribunal considerara que se trata de un servicio único, entonces el análisis debería continuar para ver si, en definitiva, los precios cobrados guardan relación con los costos de recibir la transferencia y proveer el efectivo. Siguiendo la lógica del test propuesto por Saavedra y Tapia, correspondería a la defensa argumentar respecto de estos costos.

En caso que el análisis deba seguir para analizar los costos de provisión de efectivo del Banco Estado, creemos que los siguientes puntos deben considerarse y responderse con claridad:

- Si en algún punto los costos fueron consistentes con el precio, es muy difícil creer que lo sigan siendo dado el fuerte crecimiento en el número de transferencias (3.400% entre los años 2000 y 2016), en el uso de medios de pagos distintos del efectivo y en un contexto de costos en todos los servicios asociados a las tecnologías de información decrecientes.



- Una de las estrategias comerciales del Banco Estado en los últimos años ha sido el desarrollo de la Caja Vecina. A través de la Caja Vecina el Banco Estado provee una multiplicidad de servicios a sus clientes (y unos pocos a no clientes), entre ellos la posibilidad de retiro de dinero sin costo. A la hora de imputar costos de las Caja Vecina por la extracción de dinero es clave tener presente la multiplicidad de servicios que se prestan e imputar solamente una fracción al servicio de extracción de efectivo.

Más aun, la imputación de costos debiera ser neta de los ingresos que genera, ya que si la misma se autofinanciara no habría razón para imputar costos adicionales. Es importante tener presente que la Caja Vecina es una plataforma de dos lados, debe atraer comercios dispuestos a ser Caja Vecina y clientes del Banco Estado que demanden estos servicios. Como es sabido en las plataformas de dos lados los esquemas de precios suelen ser complejos, siendo común que los cobros se realicen a sólo uno de los lados. Desconocemos la estructura de ingresos que genera la Caja Vecina al Banco Estado, pero estos debieran descontarse de sus costos si es que se quiere imputar una fracción del déficit que pudiera significar a los costos de las transferencias.

- Otro punto a considerarse respecto a las Cajas Vecinas y la posibilidad de imputar un eventual déficit de las mismas al servicio de transferencias, es el hecho que la Caja Vecina se constituyó como una red prácticamente cerrada, exclusiva para clientes del Banco Estado para la mayoría de los servicios. En este sentido, pretender que la misma sea en parte financiada por clientes de otros bancos no parece apropiado. Claramente los ingresos del Banco Estado por la Caja Vecina podrían ser mayores si estas fueran abiertas a clientes de otros bancos a quienes se les podría cobrar un *fee* por el uso. De esta manera el déficit de las mismas sería menor y menor sería también el costo que podrían pretender traspasar a los demás bancos mediante el cobro de tarifas de terminación excesivas.

Pero el Banco Estado decide tener esta red cerrada, elige tener un déficit mayor del que podría tener si la abriera, y trasladar un mayor déficit a los demás bancos a partir de precios excesivos en la terminación de transferencias.

Dicho de otra manera, si es que el Banco Estado puede imputar parte de los costos de la Caja Vecina al servicio de terminación de transferencias, debiera poder hacerlo, no respecto del déficit observado de la Caja Vecina, sino del déficit de una Caja Vecina eficiente que minimizara su déficit.

## 7. Conclusiones

La realización de transferencias electrónicas, en sus diversas formas, tuvo en Chile un crecimiento acelerado en los últimos años. Claramente, dicho crecimiento fue la





contraparte de la caída en el uso del cheque como medio de pago. Razones asociadas a la comodidad y rapidez en su uso, en la seguridad adicional que otorga sobre el cheque, etc. explican la evolución de ambos.

El hecho de que la posibilidad de realizar transferencias electrónicas esté asociada a la tenencia de una cuenta bancaria y que el tenedor de dicha cuenta bancaria no pague por la realización de cada transferencia, hace que potenciales conductas anti-competitivas aguas arriba (e.g., mercado mayorista de terminación de transferencias), tengan efectos en los mercados aguas abajo (e.g., mercado de cuentas corrientes a personas y empresas). Si un banco puede, a su favor, abusar de su posición aguas arriba, va a obtener ventajas competitivas aguas abajo.

El Banco Estado se encuentra en dicha posición, por cuanto, es un receptor neto de transferencias electrónicas (sobre todo en TEF) y mantiene tarifas de terminación de transferencias que no parecen justificarse razonablemente en costos. Las tarifas que el Banco Estado cobra por el servicio de terminación de transferencias se encuentran a los mismos niveles que tenían hace dos décadas, a pesar del cambio tecnológico ocurrido durante este periodo y del enorme crecimiento de las mismas. El hecho de que cada banco sea monopolista en el servicio de terminación de transferencias de sus clientes, genera incentivos obvios a aprovechar esa posición a partir del cobro de tarifas abusivas. El hecho que las tarifas sean recíprocas hace que el incentivo se vea limitado a aquellos bancos que son receptores netos de transferencias, y el Banco Estado es claramente un receptor neto. Adicionalmente, la discriminación de tarifas que el Banco Estado practica con diferentes bancos no tiene sustento económico alguno, como no sea el de aprovechar dicha posición dominante.

La existencia de precios abusivos puede determinarse mediante tres pasos que en este caso se cumplen. El primero de ellos implica tener una “superdominancia” en el mercado relevante. Esto, como se mencionó, se cumple sobradamente, por cuanto el Banco Estado es monopolista en el servicio de terminación de transferencias, con las consiguientes barreras a la entrada (i.e., bancos diferentes al Banco Estado no pueden terminar las transferencias que se realizan a clientes del Banco Estado).

El segundo paso implica la existencia de precios por encima del precio socialmente óptimo y otros estándares. Este precio ha sido estimado, siguiendo metodologías similares, por Sapelli; y por Galetovic y Sanhueza. En ambos casos se muestra que este precio “socialmente óptimo” se encuentra muy por debajo del precio al que Banco Estado tarifica su servicio de terminación de transferencias (aunque este precio varíe por banco originador, debido a la discriminación que el Banco Estado practica). Los precios cobrados por el Banco Estado son también varias veces superiores al costo variable medio que es otro estándar utilizado.

Incluso sin esta referencia brindada por estos autores, resultaría muy difícil de sostener que el precio socialmente óptimo sea igual al que se determinó hace dos décadas, con una tecnología informática inferior y un volumen de transferencias muy por debajo del actual. Por lo tanto, otro de los estándares utilizados que es la comparación en el tiempo de las tarifas tampoco resulta favorable al Banco Estado una vez que se toman en cuenta la evolución de los costos. Un cuarto estándar, que es la comparación con precios cobrados a otros clientes tampoco resulta favorable al Banco Estado, que cobra al Scotiabank y otros bancos precios superiores a los cobrados a los bancos más grandes, na habiendo razones de costos que justifiquen esta discriminación.

El paso final, que debe ser demostrado por la firma “superdominante”, implica demostrar la racionalidad económica del precio que cobra. En esto dos argumentos se han esgrimido. El primero tiene que ver con un presunto “rol social” del Banco Estado que lo impulsaría a buscar la bancarización de la población. El Banco Estado es un banco comercial y, hasta donde se conoce, no tiene un mandato societario para aumentar la bancarización.

Sobre esto deben recalcar dos puntos. El primero es que el aumento de la bancarización, que implica aumentar externalidades positivas, debe lograrse a partir de herramientas “pigouvianas”: subsidios explícitos a la oferta (i.e. los bancos que brinden servicios a agentes que no accederían de otra forma) o a la demanda (i.e. los agentes que no accederían de otra manera para que contraten servicios bancarios). Esto no es lo que está haciendo el Banco Estado. Dicho banco tiene una estrategia comercial (i.e. para maximizar sus beneficios) que apunta a brindar servicios a sectores socio-económicos medio-bajos, escasamente bancarizados. Esta estrategia implica otorgar servicios de cuenta vista (e.g. cuenta RUT) que le generan ingresos al banco (e.g. por terminación de transferencias, por cobros asociados a la realización de transferencias fuera del Banco Estado, por el retiro de efectivo, por consulta de saldo en ciertos terminales, etc.). Esta cuenta le genera, además, una masa de clientes que le permitiría sostener una red semi-cerrada de centros de atención (e.g. Caja Vecina) que, además, le permitiría obtener ingresos por el cobro de servicios, pago de cuentas, recarga de celulares, etc. El carácter semi-cerrado de esta red no se condice con el objetivo de “bancarización” que el Banco Estado se atribuye.

El segundo punto es que, incluso si se aceptara que uno de los objetivos del Banco Estado es “bancarizar”, esto no debiera ser logrado a partir del cobro de tarifas abusivas y que distorsionan el mercado de servicios bancarios, no sólo porque encarece los servicios bancarios aguas abajo, sino porque ni siquiera ese encarecimiento es parejo para todos los bancos (en virtud de la discriminación que el Banco Estado impone).

El segundo argumento que ha hecho el Banco Estado tiene que ver con la inclusión o no de los costos de proveer efectivo dentro de lo que serían los costos por terminar una transferencia. Respecto de este argumento cabe realizar dos comentarios. El primero es que la decisión de buscar clientes que tienden a demandar más intensivamente la





terminación con transferencias en efectivo, es decisión del Banco Estado y, como tal, debiera ser financiado por el banco que toma dicha decisión, de lo contrario podrían generarse incentivos perversos a descuidar costos que terminarían siendo traspasados a clientes de otros bancos. El segundo es que el argumento es irrelevante para las transferencias batch de débito, y sin embargo el Banco Estado cobra tarifas al Scotiabank que son cerca de diez veces las acordadas entre los demás bancos comerciales. El nivel de estas tarifas por transferencias batch de débito es similar al de las transferencias batch de crédito y las TEF, lo que le quita toda credibilidad a que la justificación tenga que ver con la provisión de efectivo.

 GP

## Referencias

Agostini, C., M. Willington, R. Lazcano y E. Saavedra (2017), Predation and network based price discrimination in Chile, *Telecommunications Policy*, In press.

Belleflamme y Peitz (2010), **Industrial Organization: Markets and Strategies**. Cambridge University Press.

Cave, M., Donnelly, M.P., 1996. The pricing of international telecommunications services by monopoly operators. *Information Economics and Policy* 8, 107–123. doi:10.1016/0167-6245(96)00004-2

Consejo de Financiamiento de Pymes y Emprendimiento. (2015). “Estrategia para Financiamiento de las PYMES y el Emprendimiento”. Informe Final. Disponible en <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/09/Informe-Final-Estrategia-para-Financiamiento-de-las-Pymes-y-el-Emprendimiento.pdf>

Dymond, A. (2004). “Telecommunications Challenges in Developing Countries: Asymmetric Interconnection Charges for Rural Areas”. World Bank Working Paper No. 27

Economides, N., 1998. Raising Rivals’ Costs in Complementary Goods Markets: LECs Entering into Long Distance and Microsoft Bundling Internet Explorer (SSRN Scholarly Paper No. ID 81248). Social Science Research Network, Rochester, NY.

Federal Reserve System. (2015). “Enhancements to Federal Reserve Bank Same-Day ACH Service”. Docket No. OP–1515. Disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2015/09/28/2015-24551/enhancements-to-federal-reserve-bank-same-day-ach-service>

Galetovic, A. y Sanhueza, R. (2016). “La economía de la tarifa interbancaria eficiente: teoría y estimación”. Presentación del informe preparado por pedido de Bancos.

Gresvik, O., and H. Haare. 2009. “Costs in the Norwegian Payment System.” Bank of Norway, Payment Systems Department, Staff Memo No. 4/2009

Humphrey, D., Willeson, M., Lindblom, T., and Bergendahl, G. (2003). “What does it Cost to Make a Payment?”. *The Review of Network Economics*, vol. 2, issue 2.

Laffont, J.-J., Rey, P., Tirole, J., 1998. Network Competition: I. Overview and Nondiscriminatory Pricing. *The RAND Journal of Economics* 29, 1–37. doi:10.2307/2555814

Laffont, J.-J., Rey, P., Tirole, J., 1998. Network Competition: II. Price Discrimination. *The RAND Journal of Economics* 29, 38–56. doi:10.2307/2555815



Laffont, J., and J. Tirole (2000). "Competition in Telecommunications". MIT Press, Cambridge, MA.

Salop, Steven C., and David T. Scheffman. "Raising Rivals' Costs." *The American Economic Review* 73, no. 2 (1983): 267-71. <http://www.jstor.org/stable/1816853>.

Sapelli, C. (2015). "Tarifa Interbancaria para Transferencias Electrónicas en Línea, y para Créditos y Débitos Batch". Informe realizado a pedido de los bancos BICE, BBVA, Corpbanca, Falabella, Internacional, Itaú, Security y Scotiabank. Santiago, Chile.

Regulation (EU) N° 924/2009 of The European Parliament and the Council. "on cross-border payments in the Community and repealing Regulation (EC) N° 2560/2001".

Regulation (EU) N° 260/2012 of The European Parliament and the Council. "Establishing technical and business requirements for credit transfers and direct debits in euro and amending Regulation (EC) N° 924/2009".

Saavedra, E. y J. Tapia (2017). "Excessive Pricing: Towards A Workable And Objective Rule", Antitrust Chronicle, Antitrust Chronicle 2017, Summer 2017, Volume 1, Number 2.

Schmiedel, H., G. Kostova y W. Ruttenberg (2012). "The social and private costs of retail payment instruments: a European perspective". ECB Occasional paper Series No137.

Skreta, V. 2004. "Interconnection Negotiations Between Telecommunication Networks and Universal Service Objectives," University of Minnesota, mimeo

Shy, O. 2010. "Person-to-Person Electronic Funds Transfers," Federal Reserve Bank of Boston, Public Policy Discussion Papers, 10-1.

Superintendencia de Bancos y Pensiones (SBIF). (2016). "Informe de Inclusión Financiera en Chile – 2016". Disponible en [http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion\\_11243.pdf](http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11243.pdf)

TARGET2. (2015). "User Information Guide to the TARGET2 Pricing". ECB-Public

Willington, M. (2010), Mercados Relevantes en el Sector Telecomunicaciones: Enfoque de la FNE y el TDLC y Revisión Internacional, disponible en [http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/estu\\_0003\\_2010.pdf](http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/estu_0003_2010.pdf).

Wright, J. (1999). "International Telecommunications, Settlement Rates, and the FCC". *Journal of Regulatory Economics*, 15, 267-291.

## Anexos

### Antecedentes de regulación internacional

En esta sección se revisan brevemente las regulaciones referidas a pagos existentes en Estados Unidos y la Unión Europea.

#### Estados Unidos

##### Marco institucional

Las transferencias electrónicas de fondos en Estados Unidos (denominadas ACH transactions) de las ACH network (red de Automated Clearing House) se encuentran reguladas por la NACHA (The Electronic payment association). La ACH network sirve como un mecanismo omnipresente a nivel nacional para procesar transferencias electrónicas de crédito y débito basadas en lotes. Actualmente, la red ACH está formada por dos operadores de red: los Bancos de la FED, a través de FedACH, y la Cámara de Compensación (TCH por sus siglas en inglés), a través de la Red de Pagos Electrónicos (EPN por sus siglas en inglés). Ambos operadores proporcionan servicios para permitir que las Instituciones financieras depositarias de fondos (ODFI por sus siglas en inglés) originen pagos e instituciones financieras receptoras de fondos (RDFI por sus siglas en inglés) las reciban. Los Bancos de la FED y TCH trabajan juntos para intercambiar transacciones ACH entre operadores en los que la ODFI y la RDFI son atendidas por diferentes operadores.

La ACH network se rige por las reglas de los operadores de ACH, que generalmente incorporan las Reglas de Operación y Guías de NACHA adoptadas por los miembros de NACHA, la cual es una asociación sin fines de lucro, que representa cerca de 11.000 instituciones financieras a través de 11 asociaciones de pagos regionales y de membresía directa, la cual se encuentra financiada por las instituciones financieras que gobierna.

Los funcionarios y miembros con derecho a voto del Consejo de Administración representan un conjunto diverso de voces de instituciones financieras depositarias y supervisan el gobierno y la administración de NACHA. Este consejo se encarga de establecer las reglas para la ACH network.

##### Las regulaciones

El 19 de mayo de 2015, NACHA adoptó una norma que permite el procesamiento y liquidación en el mismo día (*same day transaction*) de la mayoría de los tipos de pagos de ACH (regla del mismo día)

Esta regla es introducida en etapas por un período de 3 años:

- Primera fase - A partir del 23 de septiembre de 2016



- Los créditos ACH serán elegibles para ser procesados durante las dos nuevas ventanas de procesamiento.
- Todos los RDFI tendrán el mandato de recibir transacciones ACH *same day*
- Segunda fase - A partir del 15 de septiembre de 2017
  - Los débitos de ACH serán elegibles para el procesamiento en el mismo día durante las dos ventanas de procesamiento
- Tercera fase - A partir del 16 de marzo de 2018
  - Los RDFI tendrán el mandato poner los fondos disponibles por los créditos ACH *same day* a más tardar a las 5:00 PM en la hora local del RDFI.

### **Funcionamiento de la Network ACH<sup>44</sup>**

El proceso de las transacciones ACH es el siguiente:

1. **Un Originador**, inicia una transacción de Depósito Directo o Pago Directo utilizando la Red ACH. Las transacciones de ACH pueden ser pagos de débito o crédito y comúnmente incluyen el Depósito Directo de la nómina de pago, los beneficios del gobierno y del Seguro Social, los pagos de hipotecas y facturas, pagos bancarios en línea, pagos persona a persona (P2P) y negocios B2B, entre otras.
2. Las transacciones ACH se introducen y transmiten electrónicamente
3. La **Institución Financiera Depositaria Originaria (ODFI)** ingresa la entrada ACH a petición del Originador.
4. La ODFI agrega los pagos de los clientes y los transmite en lotes a intervalos regulares y predeterminados a un Operador ACH.
5. **Operadores de ACH** (la Reserva Federal o The Clearing House) reciben lotes de entradas de ACH de la ODFI.
6. Las transacciones de ACH son ordenadas y puestas a disposición del Operador ACH por la **Institución Financiera Depositaria Receptora (RDFI)**.
7. La cuenta del Receptor es debitada o acreditada por el RDFI, de acuerdo con el tipo de entrada de ACH.
8. Cada transacción de crédito de ACH se liquida en uno o dos días hábiles, y cada transacción de débito se establece en un día hábil, de acuerdo con las reglas.

Cada institución financiera depositaria que transmite o reciba entradas ACH está obligada a pagar a NACHA una cuota anual y una cuota por entrada por los costos asociados con la administración de la ACH network. Los montos de las cuotas se fijan para recuperar los costos de las funciones administrativas de la ACH network, que NACHA realiza para la industria sobre una base "de costos".

---

<sup>44</sup> <https://www.nacha.org/ach-network>

Por cada transacción, cada ODFI paga un fee a la RDFI por transacción ACH same day. Durante el desarrollo de la regla se cuantificó el valor del fee interbancario en U\$S 0.052 sobre la base de ciertos costos estimados.<sup>45</sup>

La junta directiva de la FED (2015), concluyó que la existencia de esta tasa interbancaria es necesaria para lograr una prestación ubicua del servicio. Muchos comentaristas de la norma argumentaron que la inclusión de una tarifa interbancaria fue lo que aumentó la voluntad de los RDFI de aprobar las reglas operativas enmendadas de la NACHA, porque sin un fee interbancario, los RDFI no habrían tenido la justificación comercial necesaria para aprobar el requisito de recibo obligatorio, el cual es crítico para alcanzar la ubicuidad.

Por otra parte, el board de la FED sostiene que este fee interbancario equilibra la capacidad de las instituciones de depósito para compensar los costos con las necesidades de los usuarios finales de ACH. Una tarifa interbancaria de 5,2 centavos permitiría la recuperación de costos para los RDFI en el agregado. Aunque la tarifa puede no permitir la recuperación completa de costos para todos los RDFIs, permitirá que todos los RDFI compensen una porción de sus costos. Se espera que, en la mayoría de los casos, la tasa interbancaria será en última instancia soportada por los usuarios finales que originan transacciones ACH same day. Por otra parte, la Junta consideró que una tarifa interbancaria más alta probablemente resultaría en costos más altos que se pasan a los originadores y puede reducir la demanda de servicios por transacciones same day. La creencia de la Junta de que, en conjunto, la comisión interbancaria es necesaria en este caso se basa en circunstancias específicas de la naturaleza existente de la ACH network, su gobierno y los requerimientos de las reglas operativas enmendadas. Los fee interbancarios pueden no ser necesarios o apropiados en la implementación de otros servicios o sistemas de pago.

La Junta Directiva no adoptó la sugerencia de canalizar la cuota para permitir que las instituciones más pequeñas recuperen más que los 5,2 centavos porque no creyó que exista una clara correlación entre el tamaño de la institución y los costos de implementación. Asimismo, en el mismo documento, la Junta sostiene que el fee interbancario no aumentará con el tiempo, tal como ha sido la experiencia en la industria de tarjetas. Para abordar esta preocupación, NACHA propuso disposiciones que prevén la posible reducción de la tasa, y adoptó una norma para garantizar que la cuota no se pueda aumentar en el futuro.

Las reglas operativas de NACHA también incluyen una revisión a cinco y ocho años del fee. En cada una de estas revisiones, si el volumen de transacciones del mismo día excede la proyección de la NACHA en más del 25 por ciento, la tarifa será reducida a un nivel calculado previamente y destinado a permitir que los RDFI logren la recuperación de costos en forma agregada. La Junta considera que la tarifa interbancaria de 5,2 centavos,

---

<sup>45</sup> Esto corresponde a UF 0,0012 al valor de la UF y tipo de cambio observado del 4 de agosto de 2017.





combinada con revisiones regulares para determinar cualquier reducción necesaria de la tarifa en intervalos pre-calculados, permite la recuperación de costos para los RDFI a lo largo del tiempo, manteniendo al mismo tiempo el atractivo del servicio del same day.

#### **Determinación de la tasa interbancaria**

Al determinar el monto de la tasa interbancaria, el personal de NACHA aplicó los siguientes principios:

- La tasa interbancaria se basará en un estudio de costos y un análisis financiero realizado por un economista calificado.
- Para el período inicial, la tasa interbancaria proporcionará la recuperación completa de los costos de inversión RDFI promedio proyectados y costos operacionales, más una tasa de rendimiento comercialmente razonable, según lo determinado por el estudio de costo y análisis financiero.
- Para el período de renovación de ACH same day, la tasa interbancaria proporcionará la recuperación completa de los costos operacionales promedio proyectados de las RDFI, más una tasa de rendimiento comercialmente razonable, según lo determine el estudio de costos y análisis financiero más reciente.
- La tasa interbancaria tomará en consideración las proyecciones del volumen agregado de transacciones durante el período inicial o el período de renovación, según corresponda, de acuerdo a lo que determine el estudio de costo y el análisis financiero<sup>46</sup>.

Por su parte, el board de la FED determina que en el cálculo de la tasa que permitiría a los RDFI en el agregado a recuperar los costos de implementación y los costos de operación en curso asociados con la recepción de las transacciones, debería estar basado en una metodología que requiere de ciertos inputs: una proyección de los costos de implementación asociados con la recepción de las transferencias, una proyección de los costos corrientes asociados a la recepción de las transacciones y una proyección de volumen futuro de transacciones. En este proceso se obtuvieron datos de los participantes de la ACH network, estimando la relación entre costos y volumen de transacciones, extrapolar esas estimaciones a un universo más amplio de participantes y proyectando costos futuros volumen de transacciones.

Usando datos de RDFIs, el consultor estimó relaciones entre costos y volúmenes, y utilizó estas relaciones para extrapolar a RDFIs que no respondieron. Las proyecciones del volumen transacciones se basaron en la información de los ODFI, NACHA y otros expertos en la materia. Las tasas de adopción proyectadas para diez casos de uso amplio formaron la base para las proyecciones del volumen total de ACH del mismo día. Dado las proyecciones de costos y volúmenes, el consultor eligió la tasa interbancaria que, por su cálculo, fija el actual valor descontado de los ingresos agregados de las tasas

---

<sup>46</sup> <https://www.nacha.org/rules/same-day-ach-moving-payments-faster>



interbancarias RDFI proyectadas igual al actual valor descontado de los costos RDFI totales proyectados para todos los RDFI en su conjunto.<sup>47</sup>

## Europa

El sistema de pago TARGET2 (second-generation Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system) es un sistema de pago propiedad de Eurosistema (Eurosystem), que también se ocupa de su gestión. Es la principal plataforma europea para el procesamiento de grandes pagos y la utilizan tanto los bancos centrales como los bancos comerciales para procesar pagos en euros en tiempo real. Esta plataforma permite un procedimiento técnico único para enviar, recibir y procesar pagos de alto valor. La Single Shared Platform (SSP) es administrada por el Banco de Italia, el Deutsche Bundesbank y el Banco de Francia. TARGET2 fue lanzado el 19 de noviembre de 2007 como sucesor de TARGET.

Su funcionamiento es el siguiente:

- El banco A y el banco B tienen cuentas en un banco central
- Debe hacerse un pago en euros del banco A al banco B
- El banco A emite instrucciones de pago en TARGET2
- Se adeuda la cuenta del banco A y se acredita la cuenta del banco B: el pago se liquida
- TARGET2 transfiere la información del pago al banco B

TARGET2 funciona en una sola plataforma técnica (STP). Las relaciones comerciales se establecen entre los usuarios de TARGET2 y el banco central respectivo. En términos del valor procesado, TARGET2 es uno de los sistemas de pago más grandes del mundo.

Este sistema se rige bajo las normas de la SEPA,<sup>48</sup> por lo que los pagos en euros a cualquier beneficiario dentro de la UE se realizan con las mismas condiciones básicas e idénticos

---

<sup>47</sup> NACHA utilizó una tasa de retorno del 12,2 por ciento para descontar los ingresos futuros y los flujos de costos asociados con ACH same day. La Junta ha determinado que una tasa de retorno de 12.2 por ciento es razonable para una nueva actividad de riesgo relativamente alto, como estas transacciones.

<sup>48</sup> La SEPA (Single European Payment Area) permite a los clientes bancarios realizar pagos en euros sin efectivo a cualquier beneficiario en cualquier lugar de la zona del euro, utilizando una sola cuenta bancaria y un único conjunto de instrumentos de pago. De este modo, todos los pagos en euros se considerarán internos, y desaparecerá así la distinción entre pagos nacionales y transfronterizos dentro de la zona del euro. El Eurosistema, formado por el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales (BCN) de la zona del euro, son los responsables del buen funcionamiento de los sistemas de pago de la zona y, por tanto, otorga especial importancia a la creación de la SEPA en la zona del euro. La SEPA inició su andadura en enero de 2008, con la entrada en funcionamiento de las Transferencias SEPA, a la que siguió en 2009 el lanzamiento de los Adeudos Domiciliados SEPA. Bajo una perspectiva geográfica, la SEPA abarca todos los países miembros de la UE, así como Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, San Marino y Suiza.




derechos y obligaciones, desapareciendo la distinción entre pagos internos y transfronterizos, por lo que todos los pagos en euros se consideran internos.

El esquema de precios para el servicio central de TARGET2 (es decir, el procesamiento de órdenes de pago en TARGET2) ofrece dos opciones:

- Opción A: una cuota mensual de 150 euros y una comisión de transacción plana de 0,80 euros por transacción (es decir, Por entrada de débito);
- Opción B: una cuota mensual de 1.875 euros y comisiones de transacción basadas en el volumen de 0,60 a 0,125 euros por transacción (es decir, por entrada de débito).

Respecto a la tasa interbancaria para las operaciones de débito directo transfronterizas, en el artículo 6 de la regulación del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea N° 924/2009 se establece que *“A falta de un acuerdo bilateral entre los proveedores de servicios de pago del beneficiario y del ordenante, se aplicará una comisión interbancaria multilateral (multilateral interchange fee) de 0,088 euros, pagadera por el proveedor de servicios de pago del beneficiario al proveedor de servicios de pago del ordenante, para cada operación de transfronteriza ejecutada antes del 1 de noviembre de 2012, a menos que se haya pactado una comisión interbancaria multilateral inferior entre los proveedores de servicios de pago interesados”*. Respecto a las operaciones de débito directo nacionales, estas serán pactadas entre las partes interesadas.

Luego en el artículo 8 apartado 1 de la regulación N° 260/2012 de la Comisión Europea enuncia que *“No se aplicará ninguna tasa interbancaria multilateral (TIM) por transacción de débito directo u otra remuneración acordada con un objeto o efecto equivalente a las transacciones de débito directo”*. Luego en el apartado 2, aclara que para las transacciones-R (transacciones rechazadas) se puede aplicar una TIM, bajo ciertas condiciones, aunque ese fee debe ser determinado en base de costos. En el artículo 17, apartado 5 se enmienda el artículo 7 de la regulación N° 924/2009 se reemplaza la fecha de 1 de noviembre de 2012 por Febrero de 2017.

  
14.606.144-3  
C. Manuel Willington

  
14.605.885-k  
Guillermo Paraje

