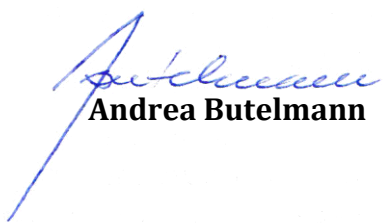


Informe
La delicada transición del monopolio a la competencia: evaluación de la propuesta de Transbank



Andrea Butelmann



Ana María Montoya

8 de octubre de 2020

I. Objeto del informe

En este informe se analizan los efectos sobre la libre competencia que se generarían o perpetuarían al aceptar, sin más, la propuesta de márgenes adquirentes máximos propuestos por Transbank. En la sección II se hace un análisis general de los riesgos que se enfrentan en esta transición de un modelo de 3 partes (M3P) -particularmente poco competitivo- a un modelo de 4 partes (M4P) cuyo grado de competencia no está asegurado y dependerá del comportamiento de Transbank y los límites que le impongan las autoridades correspondientes. En la sección III se fundamentan tales predicciones con la información disponible y el análisis sobre si la propuesta concreta incorpora resguardos anticompetitivos sobre los que advierte la literatura y el acuerdo firmado por los intervinientes ante el procedimiento de la Corte Suprema. Se finalizará con conclusiones generales.

II. Análisis general de la transición y sus riesgos

Chile intenta dejar atrás una organización del sistema de las tarjetas de pago electrónico muy particular en la historia de esta actividad en el mundo. Ésta ha sido absolutamente monopólica, dominada por un solo esquema de 3 partes, que contenía la representación exclusiva de todas las marcas internacionales de tarjetas de pago, además de su marca propia de tarjetas de débito. Este sistema era manejado en forma conjunta por los bancos emisores, a través de Transbank, que funcionaba como único adquirente. Es decir, el sistema estaba regido por un sistema integrado tanto vertical -lado emisor con lado adquirente- como horizontalmente -todos los emisores y todos los esquemas de tarjetas-, sin ninguna posibilidad de competencia en la adquirencia y, por tanto, una competencia intermarca limitada. El cobro al comercio era totalmente determinado por los bancos -únicos emisores-, al igual que las tasas de intercambio, en este caso, implícitas. La única competencia, muy morigerada por el empaquetamiento de servicios que prestan, se daba entre bancos en lo que se refiere a costos cobrados y beneficios entregados por uso del medio de pago al tarjetahabiente.

Esa organización de mercado tan poco competitiva, también llevó a una situación regulatoria extraordinaria, en que hay una autorregulación de los *merchant discounts* (MDR), mandatada por el TDLC desde el 2005, y en la que hoy se está discutiendo si habrá regulación -autorregulación obligada- de los márgenes adquirentes; todo ello en una actividad potencialmente competitiva, tal como lo señala este H. Tribunal.

Hoy, el objetivo es consolidar un esquema de cuatro partes en que se acaba el monopolio en la adquirencia y también la fijación conjunta de los bancos del precio del servicio y, por tanto, de la tasa de intercambio (TI) por ellos recibida. La nueva situación debería introducir más competencia, tanto a nivel de adquirencia como a nivel de emisión en este mercado.

Esta evolución no hubiese podido comenzar sin las recomendaciones de este H. Tribunal dictadas en su Proposición de Recomendación Normativa N° 19/2017 (ERN N° 20-2014), muchas adoptadas en las normativas correspondientes del Banco Central

de Chile. En primer lugar, la abolición de la regla NAWI (*Not Acquiring Without Issuing*), que abrió por primera vez el mercado de la adquirencia a nuevos agentes económicos; gracias a lo cual ya tenemos una incipiente entrada con un actor independiente de cualquier emisor. Sin embargo, esta entrada es aún poco desafiante porque las condiciones básicas para la competencia efectiva están en proceso de completarse. Entre otras, aún no se ha podido finalizar la aceptación de otras marcas -como Visa- por parte de ese nuevo adquirente, dado que requieren la interoperabilidad de los emisores, por lo cual nuevos adquirentes independientes sólo podrían ofrecer la marca Mastercard, lo que impide ofrecer una propuesta atractiva en un país con bajo *multihoming* de parte de los tarjetahabientes¹; la cobertura de comercios para la aceptación de tarjetas con provisión de fondos ha sido lenta; y, además, está la incertidumbre sobre el régimen de precios al que estará sujeto Transbank.

Por el lado de la emisión, también ha habido cambios normativos que han eliminado barreras a la entrada al mercado de emisión de medios de pagos electrónicos. La “Ley de Prepago”, que permite la emisión de tarjetas con provisión de fondos, crea un nuevo producto que imprimiría competencia no sólo a la emisión de tarjetas de débito, sino que también a las de crédito, puesto que instituciones no bancarias que ofrecen créditos podrían canalizarlos a través de ese tipo de tarjetas.

Con todo, la competencia en el mercado de medios de pagos electrónicos no está determinada solamente por lo que suceda en el segmento de las tarjetas de pagos. Sin dejar fuera la disciplina que impone el dinero, los cheques y las transferencias electrónicas, que en Chile se realizan en línea y funcionan 24/7 -a diferencia del caso de muchos otros países-, surgen nuevas plataformas o cambios tecnológicos en las plataformas tradicionales; por ejemplo, hay mejoras en las interfaces y la experiencia del usuario para pagar con transferencia electrónica, que imponen disciplina competitiva en los esquemas de tarjetas de pagos. Por otra parte, se avizora una competencia potencial importante, en especial, desde las plataformas tecnológicas globales como Amazon, Facebook, etc.

Pero, tal como lo entiende este Honorable Tribunal y queda plasmado en el reciente inicio del expediente de Instrucción de Carácter General (NC 474-20), todavía falta para materializar el objetivo de competencia en el segmento de tarjetas de pago. Así, aunque las normas del Banco Central permiten que exista un sistema de cuatro partes, y su implementación está en curso, tanto con nuevos entrantes del lado emisor y adquirente como también con algunas entidades funcionando o migrando a tal esquema, las medidas que adopten las autoridades regulatorias durante esta transición determinarán si esta evolución alcanza o no los objetivos competitivos deseados. En efecto, si no se eliminan las barreras a la competencia en el segmento de la adquirencia, Transbank seguirá dominando este mercado.

¹ Lo cual implica que para los comercios es muy importante escoger un adquirente que ofrezca un servicio de aceptación para todas las marcas de tarjetas.

Así se ha entendido en otras jurisdicciones que han pasado por transiciones similares. Sólo para poner ejemplos relevantes de la evolución del mercado, en Estados Unidos las marcas de tarjetas se convirtieron en compañías públicas (dejando atrás el modelo de Asociación de bancos); en Argentina un proceso de competencia terminó en la desinversión colectiva de la banca en Prisma (antes Visa Argentina); y en Colombia los emisores dejaron de fijar colectivamente la tarifa de intercambio y se les quitó un rol clave de la adquirencia, que es la determinación del MDR, a las entidades que son controladas conjuntamente por los bancos, tornándose ellas en procesadores adquirentes; de hecho, los bancos ya han empezado a adquirir directamente y a competir por los comercios.

Celebramos que este H. Tribunal haya decidido analizar el mercado en profundidad y reglamentar, a través de una Instrucción de Carácter General, el comportamiento competitivo de sus actores. Ello contrasta con el enfoque que se ha seguido a partir del caso Cruz Verde (Res. 53/2018) en que el foco ha estado en regular precios, más que en fomentar la competencia y eliminar las barreras que impiden que los cambios normativos surtan los efectos deseados. Así, se ha intentado por distintas vías procesales regular la tasa de *merchant discount*, la misma que en un ambiente competitivo debería regularse sola, tal como lo ha indicado este H. Tribunal en su Proposición N° 19.

Tal regulación de precios, o márgenes como propone Transbank, de ser adoptada, no tendrá ningún efecto positivo en el proceso competitivo en el mercado de los medios de pagos, sino todo lo contrario. En efecto, **son precisamente los márgenes los que atraen nuevos actores al negocio de la adquirencia**. En este informe demostraremos que los márgenes que está proponiendo Transbank le permiten diseñar un mercado segmentado, en que hay cierto espacio para que PSP y otros operadores entren a atender a los comercios más pequeños en número de transacciones y de menor ticket promedio -la mayoría de los cuáles nunca serían atractivos para Transbank-, quedándose con los grandes comercios de tickets mayores y que conllevan, además, la posibilidad de empaquetar otros servicios financieros.

Dicha segmentación se configura, básicamente, al dejar de lado la propuesta de márgenes adquirentes, una de las obligaciones incluidas en las Bases de Acuerdo firmadas por los intervinientes en las Bases de Acuerdo de Causa Ingreso N° 24.828-2018, cuyo inciso 7 letra b) reza: “*Los tramos de las tablas, tanto de tickets promedio como de números de transacciones deberán tener justificación económica objetiva.*” Al no ajustarse a tal acuerdo, la tabla propuesta de margen adquirente reproduce las fuertes diferencias que ya existen en el PAR y que fueron causa de reproche tanto por este Tribunal como por la Corte Suprema. Es importante enfatizar que estas discriminaciones por tamaño del comercio no se basan en las políticas globales de las marcas cuyas TI, normalmente, no discriminan por tamaño de los comercios.

La propuesta de Transbank ante la presión que genera la llegada de un modelo de cuatro partes, considera cambiar todo, para que todo quede igual. Para entender la anterior aseveración es crucial explicar, previamente, que las TI explícitas que se

presentaron en el 2019, con la esperanza de llegar pronto a un sistema de 4 partes, se asimilan –al menos, en el caso de Mastercard- transitoriamente al MDR del plan de autorregulación (PAR) que regía en ese momento, menos un descuento o margen para el adquirente. Otra cosa no hubiese podido hacer Mastercard sin producir un caos en un mercado en que aún no había casi ningún adquirente independiente y estando consciente que un nuevo entrante tendría que competirle a Transbank con los MDR del PAR. Ejemplos de este alineamiento de las TI con el MDR del PAR, es la diferencia de TIs por tamaño en el segmento supermercados en el tarifario de Mastercard en Chile y que no obedece a la práctica habitual de Mastercard (aunque ha tenido que aplicarlos también en otros mercados latinoamericanos en transición al sistema de cuatro partes). Esa diferenciación por tamaño se deriva directamente del PAR de Transbank y los enormes descuentos que consiguen los supermercados más grandes por su poder de negociación, ya que difícilmente se podrían justificar por economías de escala. Otro ejemplo de tal alineamiento, es la TI igual o cercana a cero para el pago de impuestos y empresas prestadoras de servicios públicos, que también obedece a lo que es el MDR de Transbank, pero no a la política de las marcas.

Así, la propuesta de Transbank está muy bien pensada para proteger su posición de mercado al decir que las TI no son tema suyo y que se limitará a congelar su margen adquirente. Esto equivale a hacer el ejercicio inverso que hizo Mastercard al presentar sus TIs en 2019. Con la propuesta entonces, se asegura dejar todo igual. Pero lo deja igual para siempre, puesto que, de aceptarse la propuesta, futuros cambios en la TI, no producirán incentivos a la entrada de nuevos competidores en el mercado de la adquirencia en segmentos que le interesan a Transbank, ya que los MDR de Transbank se ajustarán inmediatamente a los nuevos TI, dejando los márgenes intactos.

En efecto, lo que incentiva la entrada de más adquirentes no es el MDR ni la TI, sino que el margen adquirente, es decir la diferencia entre ambas (también deben restarse los *fees* de las marcas). Así, incluso si las marcas redujeran sus TI, rigiendo la propuesta de autorregulación de los márgenes adquirentes por parte de Transbank, bajaría efectivamente sus MDR, pero no la diferencia entre los MDR y los TI, lo que dejaría el incentivo a la entrada sin cambios y a Transbank con la misma débil disciplina competitiva.

En resumen, todo seguiría igual, especialmente la superdominancia de Transbank que le entrega cierto espacio a los PSP en aquellos nichos más costosos de servir, es decir, las tiendas con menores ventas. Por tanto, es posible que haya varios actores en el mercado, pero ello no importará presiones competitivas, tal como lo hemos visto en el caso de la telefonía móvil y los operadores móviles virtuales, los que nunca podrán competir con el operador del cual dependen y a lo más se les permite cubrir nichos distintos, siendo un vehículo para la segmentación de mercado que no puede implementar el operador principal, al no poder discriminar entre usuarios.

Esta segmentación se verá reforzada por muchos elementos. En primer lugar, si consideramos que el producto que entregan los adquirentes no es homogéneo, ya que se pueden ofrecer servicios aledaños al procesamiento de pagos con tarjetas -que

ayudan a la administración del establecimiento-, la entrada con esta regulación asimétrica estaría concentrada en los comercios más pequeños que requieren de estos servicios y están dispuestos a pagar por ellos (pago de servicios, recargas de celular, control de pedidos en restaurantes, control de stock, etc.). En cambio, los grandes clientes pueden proveerse independientemente de tales servicios y optar por el adquirente que les ofrece el menor MDR. Dado que a Transbank no se le permite dar tales servicios por su condición de SAG, no competirá por los comercios más pequeños.

Adicionalmente, el efecto segmentador y anticompetitivo de la regulación de márgenes, se amplifican por la existencia de “subsidios cruzados” en los MDR propuestos que surgen de cuatro fuentes: (a) los “subsidios cruzados” –desde comercios pequeños a los grandes comercios, a algunas empresas que prestan servicios públicos y al SII-que ya existían en los MDR del primer plan de autorregulación y que persisten en la propuesta y que surgen del poder de negociación de los grandes comercios; (b) la imposibilidad de cobrar MDR mayores a los previamente existentes en el tiempo que se mantenga vigente el régimen transitorio; (c) los costos de la actividad adquirente no tienen por qué ser iguales para todos los comercios, incluso controlando por ventas y tickets promedio, especialmente si hay diferencias de costos entre zonas geográficas de distintas densidades; y, por último, lo más, importante, (d) los costos de Transbank, incluso en lo que se refiere a TI, no necesariamente son los mismos que los de los adquirentes competidores potenciales, ya que éstos últimos deben pagar las TI fijadas por las marcas, en cambio Transbank podría obtener TI menores de sus dueños –bancos emisores- para sustentar MDR reducidos.

Con respecto a este último punto, es importante enfatizar que la superdominancia actual es aún más difícil de desafiar dada la integración vertical de Transbank con gran parte de los emisores. En efecto, si bien en la consulta Transbank da por sentado que todos los adquirentes enfrentarán, como costo de su comercialización, la misma TI y que todos los adquirentes deberán competir sólo por su margen, ello no está para nada garantizado, ya que las TI que fijan las marcas no son mandatorias para los bancos. Es posible, y muy probable, que Transbank acuerde TI menores con sus dueños. Esto no es específico a Transbank, sino que a cualquier adquirente integrado con bancos que tengan una participación lo suficientemente importante para incidir con su TI en el MDR que el adquirente asociado puede ofrecer a los comercios. Entonces, sería aconsejable crear las condiciones para que el mercado evolucione a una estructura con gran presencia de adquirentes independientes, bancos haciendo adquirencia de forma independiente, o bancos de baja participación de mercado haciendo adquirencia de forma conjunta.

En esa línea, si lo que queremos es asegurar la posibilidad de competir para adquirentes independientes o ligados a bancos de menor entidad, más importante que poner un techo a los MDR del actor dominante es poner un piso o impedir que haya descuentos discriminatorios. Tal como este H. Tribunal, cuando se liberaron las tarifas a público de la telefonía fija a partir del 2009, recomendó imponer medidas conductuales para evitar la predación del actor dominante, es fundamental que en este procedimiento se adopten medidas equivalentes -adaptadas al caso en cuestión-, que permitan competir

a los potenciales entrantes. Entre las medidas que recomendó el TDLC ante aquella liberalización interesa enfatizar la transparencia de las tarifas y la no discriminación que, en aquel caso, se refería a definir zonas tarifarias amplias puesto que la ley ya dictaba la no discriminación dentro de cada zona. Otra característica de tal liberalización de tarifas, fue determinar tarifas de referencia a las que los clientes siempre podían volver, pero se dejaba en libertad a la compañía para ofrecer otras tarifas, siempre que fueran públicas y publicitadas, y no discriminatorias. Quizás haya lecciones que obtener de esa recomendación para modular la transición desde un monopolio absoluto a una estructura de mercado con mayor grado de competencia.

Más que fijar márgenes adquirentes máximos, una opción a explorar sería que, en la transición, mientras Transbank siga teniendo una posición de mercado superdominante, deba comprometerse a márgenes mínimos que eviten predación o, alternativamente, publicar el listado completo de sus márgenes adquirentes sin descuentos o con descuentos justificados en economías de escala por transacciones y ticket promedio en cada comercio y, en caso de cambiar la tarifa base o los descuentos respectivos, deberá ofrecer la misma reducción a todos los clientes. En cuanto a las economías de escala que justifiquen descuentos, se deberá explicitar si éstas se dan en cada local de una cadena o se relacionan con las transacciones de toda la cadena de comercios de una empresa.

Por último, cabe señalar que en la Unión Europea, donde se redujeron las TI, los MDR bajaron sólo en la mitad de la reducción de éstas últimas y, más importante para el asunto que nos convoca, no existe evidencia de que la reducción de los MDR haya llevado a una reducción en los precios a consumidor. Ello es importante porque se ha tomado como dado que la regulación en este mercado aumentará el bienestar de los consumidores².

III. Análisis del PAR y de la propuesta de regulación transitoria

En esta sección se analiza el efecto del PAR tal como estaba al año 2019, y el potencial espacio que quedaba para competir en margen adquirente (MA+, que incluye los *fees* de marcas) para un adquirente distinto de Transbank. Dado que no contamos con la información respecto de los MDR efectivos cobrados por Transbank para cada comercio, se realiza un análisis contrastando las Tasa de Intercambio (TI) de Mastercard y el MDR establecido en el PAR, publicado en la página web de Transbank en el año 2019. Es importante enfatizar que el MDR utilizado es el máximo establecido en el PAR, pero no sabemos cuál es el MDR efectivo pagado por cada cliente, sabiendo que algunos llegan a negociaciones bilaterales para obtener mejores tarifas; así el análisis que se realizará es conservador con respecto a los potenciales riesgos exclusorios.

² European Commission, “Study on the application of the Interchange Fee Regulation”, 2020.

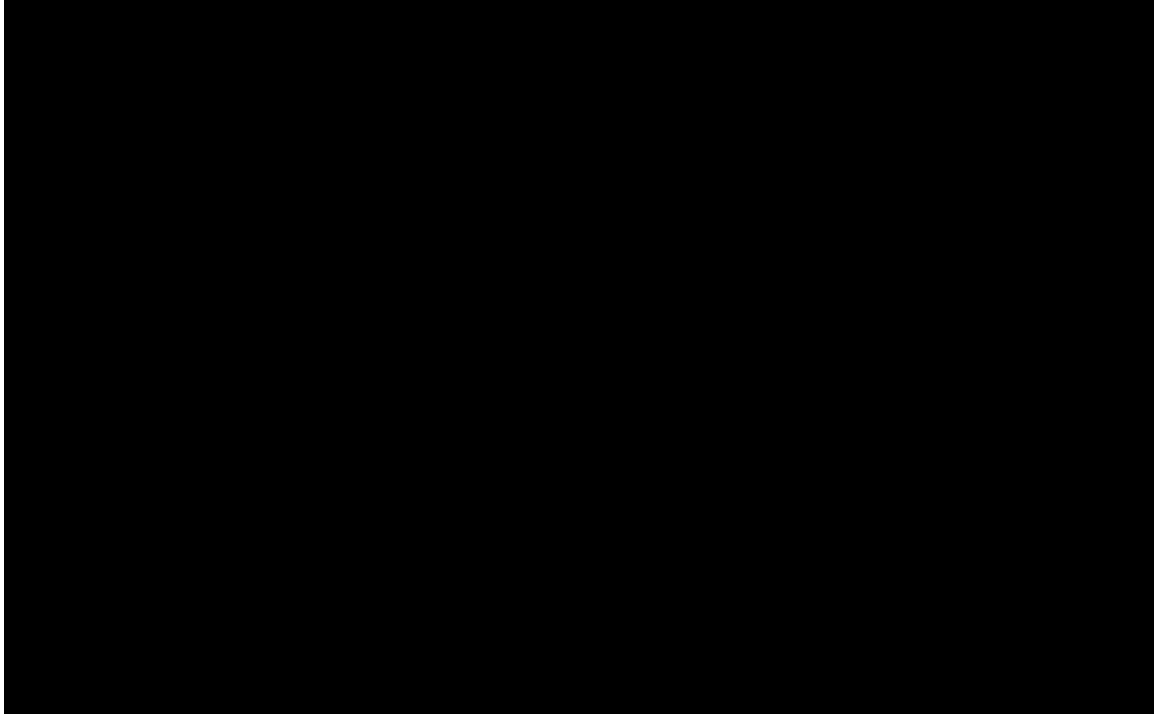
Este análisis es importante para saber cuáles son los comercios que probablemente terminarán bajo el MDR fijado como TI++ y serán subsidiados por Transbank, haciendo la entrada aún más difícil en determinados segmentos en el periodo de transición.

Aún con las limitaciones de información disponible para el análisis, se contrastará el espacio para margen adquirente y los *fees* de la marca en crédito y débito para supermercados de distintos tamaños³, a fin de capturar diferencias existentes para distintos tipos de oferentes en la misma categoría. En el caso que contáramos con tickets por comercio, podríamos evaluar con detalle el efecto de la propuesta de autorregulación de Transbank transitoria -por un año- e identificar los comercios que van a ser subsidiados por Transbank, donde la competencia va a ser imposible para nuevos adquirentes al menos durante el primer año y, como explicaremos en la siguiente sección, probablemente estos efectos anticompetitivos se podrían perpetuar en el tiempo.

Los siguientes gráficos comparan, tanto para el caso del débito como del crédito, la TI de Mastercard para supermercados de distintos tamaños (asumiendo para débito un ticket promedio bajo -de 0,5 UF- para supermercados pequeños, uno intermedio -de 1 UF- para supermercados medianos, y uno más alto -de 1,5 UF- para supermercados grandes y el ticket promedio supuesto aumenta en 0,25 UF para el caso del crédito en cada tipo de supermercado considerando que compras con crédito son usualmente mayores), así como el correspondiente MDR incluido en el antiguo PAR de Transbank vigente al año 2019.

³ Cabe precisar que para las definiciones de las TI los supermercados medianos fueron definidos como aquellos con más de [REDACTED] de venta anual (considerando crédito y débito) y los grandes poseen una venta superior a [REDACTED].

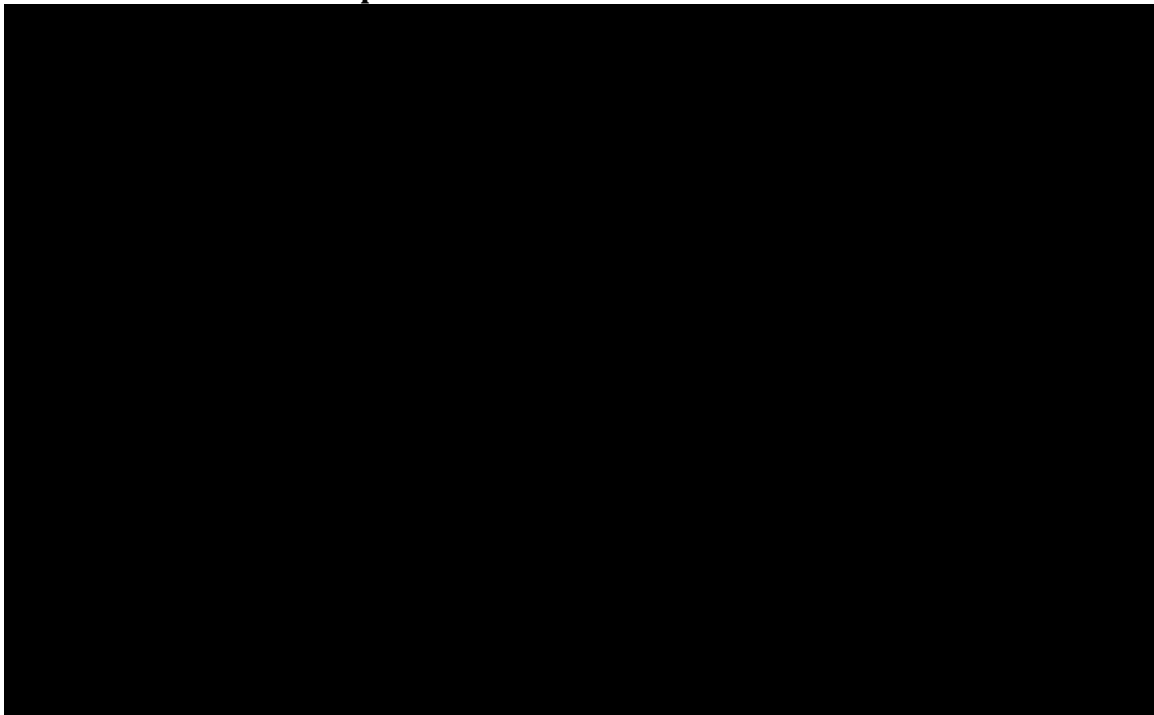
Gráfico 1
Supermercados pequeños - débito



Fuente: elaboración propia.

Nota: Para definir el MD según el PAR de Transbank, se asume un ticket promedio de 0,5 UF.

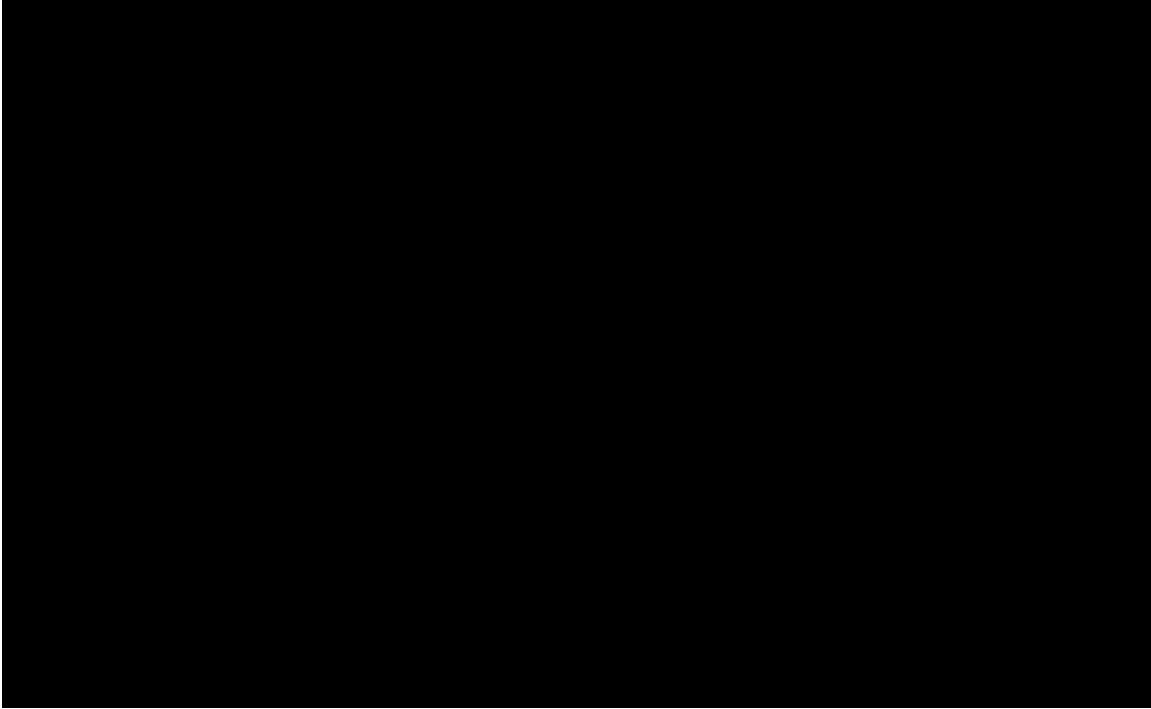
Gráfico 2
Supermercados medianos - débito



Fuente: elaboración propia.

Nota: Para definir el MD según el PAR de Transbank, se asume un ticket promedio de 1 UF.

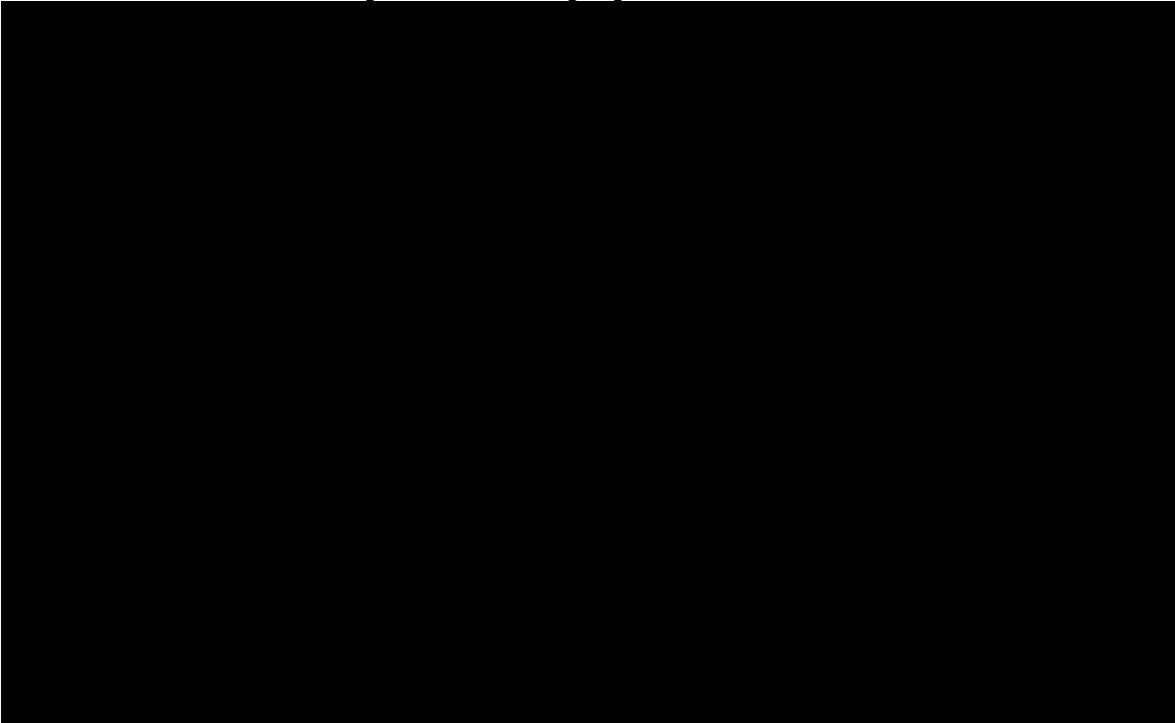
Gráfico 3
Supermercados grandes – débito



Fuente: elaboración propia.

Nota: Para definir el MD según el PAR de Transbank, se asume un ticket promedio de 1,5 UF.

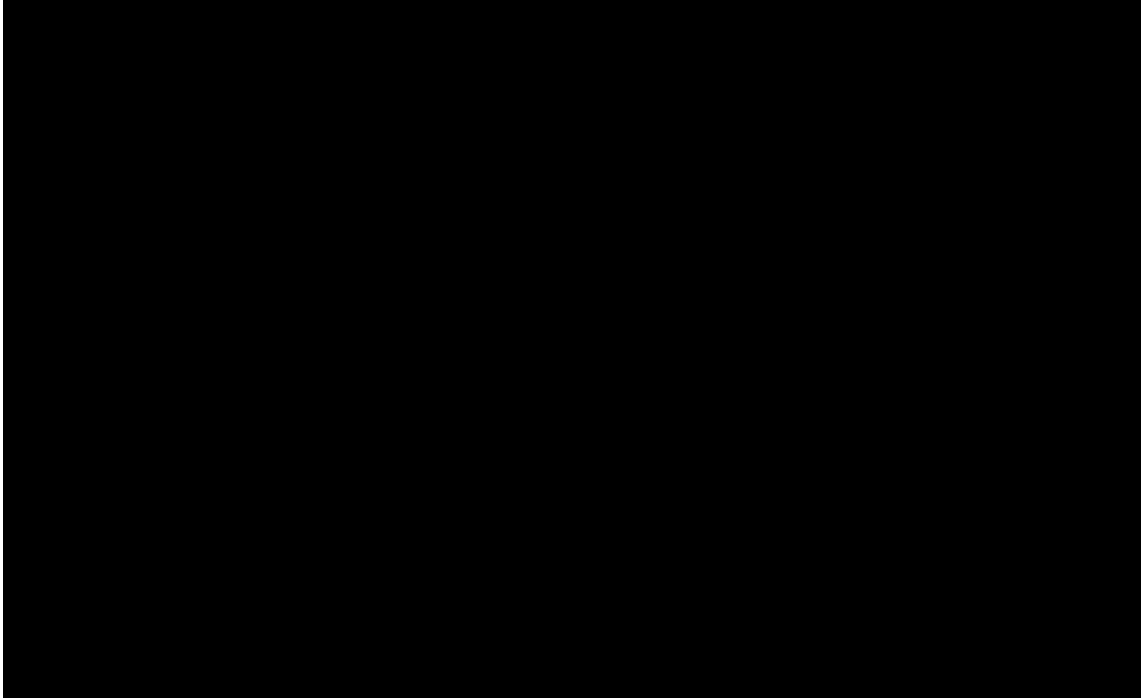
Gráfico 4
Supermercados pequeños – crédito



Fuente: elaboración propia.

Nota: Para definir el MD según el PAR de Transbank, se asume un ticket promedio de 0,75 UF.

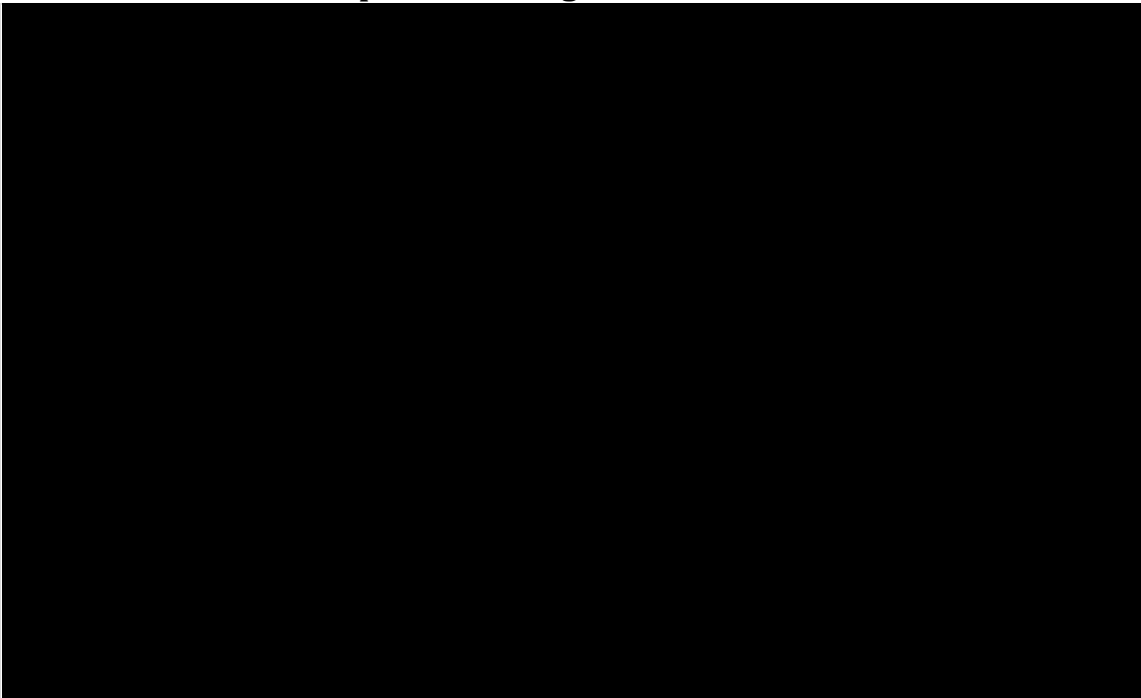
Gráfico 5
Supermercados medianos - crédito



Fuente: elaboración propia.

Nota: Para definir el MD según el PAR de Transbank, se asume un ticket promedio de 1,25 UF.

Gráfico 6
Supermercados grandes - crédito



Fuente: elaboración propia.

Nota: Para definir el MD según el PAR de Transbank, se asume un ticket promedio de 1,75 UF.

De estas gráficas, se puede concluir que existiría con el PAR un mayor espacio para competir en la adquirencia de *comercios pequeños*, tanto en débito como en crédito, considerando que mientras más pequeño el comercio, menor el número de transacciones mensuales y menor el ticket promedio. A modo de ejemplo, asumiendo que un supermercado pequeño realiza 50.000 transacciones mensuales, el margen adquirente bruto (sin descontar el *fee* de la marca) asciende a [REDACTED] en débito y [REDACTED] en crédito. En caso de supermercados medianos, y considerando que poseen una mayor cantidad de transacciones (por ejemplo 350.000), el margen adquirente asciende a [REDACTED] y [REDACTED] para débito y crédito respectivamente. Ahora si consideramos grandes supermercados con cantidad de 650.000 transacciones mensuales, el margen adquirente asciende a [REDACTED] y [REDACTED] respectivamente.

Lo anterior sería consistente con la posible existencia de subsidios cruzados en los MDR del PAR establecidos por Transbank, desde los comercios pequeños hacia los comercios grandes como sugiere la forma en que la diferencia entre el MDR del PAR de Transbank y la TI de Mastercard disminuye a medida que aumenta el número de transacciones (débito) y el promedio mensual de ventas en UF (crédito), como se ilustra en los gráficos precedentes. Es claro que en la tarificación se mezclan distintos efectos que se refuerzan, como las economías de escala y el poder de negociación de los comercios. Es tarea de Transbank demostrar cuán fuertes son las primeras y si justifican una caída de MDR tan grande para los grandes supermercados.

Como se desprende del ejemplo anterior, sería relevante analizar por cada comercio y en qué porcentaje de las ventas de Transbank se generan márgenes que no permitan a un adquirente distinto de Transbank cubrir su margen adquirente y los *fees* de las marcas (“MA+”). Si este porcentaje es relevante para los grandes comercios sería una demostración de la segmentación que puede realizar Transbank a través de la tarificación del PAR, lo que a su vez puede limitar la competencia, tanto de los nuevos emisores frente a los incumbentes que utilizan como adquirente a Transbank, como de los nuevos incumbentes en adquirencia frente a Transbank. Desafortunadamente, no contamos con la información de ventas por comercio para completar dicho análisis.

III.1. ¿Por qué regular márgenes adquirentes⁴?

La adquirencia consta de una serie de actividades que por sus características se pueden dividir en dos subgrupos. Por un lado, está la actividad comercial que considera afiliación, gestión comercial y administración de dispositivos en los comercios, y por otro lado, las funciones tecnológicas de procesamiento adquirente, tal como señaló el H. TDLC en su Proposición N° 19 de Modificación Normativa del año 2017⁵.

⁴ Waterson, M. (1988) *Regulation and Natural Monopoly*, Basil Blackwell, Viscusi, W., Vernon, J. and J. Harrington (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press.

⁵ En su proposición N° 19, el TDLC define como adquirente a “aquellas instituciones que ejercen una actividad eminentemente comercial, consistente en incorporar al comercio a una red de tarjetas mediante la oferta de medios tecnológicos y de servicios necesarios para utilizarlas como medio de pago, cobrando como contraprestación una o más comisiones. (...) Cabe destacar que todas las operaciones

Antes de analizar los riesgos que generaría permitir la fijación de márgenes adquirentes por parte de Transbank, es esencial preguntarse, ¿por qué es necesario regular el margen adquirente? y ¿cuáles son las características del mercado de la adquirencia que llevan a que se requiera esta regulación? Estas preguntas son cruciales en un mercado donde lo que ha buscado el H. TDLC es aumentar la competencia e incentivar el ingreso de nuevos actores al mercado.

Tal como fue señalado por el H. TDLC en la Proposición N° 19 (véase párrafo 422), la actividad de adquirencia no involucra economías de escala importantes y éstas estarían presentes sólo en el procesamiento adquirente. Considerando lo anterior, si es que hubiese que tarificar algo en este mercado sería aquel segmento en que, por alguna razón, es más difícil que haya competencia puesto que los costos medios son decrecientes, al menos, en la cantidad definida por la demanda relevante. Entonces, cabría preguntarse si el procesamiento adquirente tiene o no características de monopolio natural o de facilidad esencial para competir en el mercado de la adquirencia. Pero, debemos insistir, esta pregunta cubre sólo al procesamiento adquirente y no a la adquirencia que Transbank propone regular o autoregularse.

En el caso del procesamiento adquirente, basándose en la teoría económica de regulación de monopolios naturales y jurisprudencia del TDLC⁶, para que se justifique la regulación de precios no debe existir otro competidor que pueda proveer el servicio de procesamiento adquirente en el mercado en condiciones similares. Es difícil que esa sea la situación en este caso, dado que ya han entrado y están entrando otros

ligadas a las funciones tecnológicas y de procesamiento de la función adquirente, se entenderán separadas de la adquirencia propiamente tal, ya que se asumirá que forman parte de la labor desempeñada por el procesador adquirente (ver definición de procesador infra. 11). Con todo, desde el punto de vista del comercio el adquirente es su única contraparte, quien le ofrece los servicios para el pago con tarjetas, independiente de si es proveedor, además, del procesamiento adquirente” (páginas 50 y 51). Más adelante, en la página 52, define como procesador a “aquellas instituciones que ofrecen los servicios informáticos que permiten enrutar, autentica, registrar y eventualmente liquidar las transacciones efectuadas con el medio de pago. En este rol puede distinguirse entre el procesador adquirente, que determina si el POS y el comercio están habilitados para recibir este tipo de pago y envía la información necesaria a la siguiente etapa del procesamiento a través de un switch, y el procesador emisor, que realiza la validación de las credenciales y determina si existen fondos para cubrir los pagos en la institución financiera asociada a la transacción. Así. “el procesamiento supone la existencia de un switch que permite la interconexión entre los procesadores adquirentes y emisores, a fin de que ambos lados del mercado se encuentren unidos en un único sistema” (cita del Mensaje 290-361 Proyecto de Ley que regula la competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos. Boletín 9.201-03. P.2).

⁶ La legislación de defensa de la competencia en Chile no incluye ninguna norma específica sobre facilidades esenciales, sin embargo, a través de las sentencias o resoluciones dictadas por el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC), se ha ido sentando jurisprudencia al respecto. De éstas se desprenden los principios utilizados por el TDLC para determinar que una infraestructura constituya una facilidad esencial. Los principales criterios que han sido utilizados son: i) que el uso de la infraestructura sea indispensable para que los oferentes puedan participar en el mercado relevante, ii) que no sea posible replicar la infraestructura bajo condiciones de viabilidad técnica y económica debido a que es muy costoso, iii) que no existan otras alternativas económicamente viables para las empresas competidoras y iv) que no existan restricciones técnicas o falta de capacidad que impidan la venta de los servicios por parte del propietario de la facilidad esencial.

adquirentes con facilidades de procesamiento adquirente, como Multicaja, prontamente Getnet, BCI Pagos (Evopayments & BCI) y Banco Estado.

Es relevante considerar que el servicio de procesamiento adquirente a su vez puede ser una variable de competencia entre los distintos adquirentes que posean instalaciones de procesamiento, respecto a los PSP u operadores de menor tamaño. Si en el caso de los PSP, el servicio de procesamiento adquirente se considerara un insumo esencial, se justificaría -tal como lo señaló el TDLC en su Proposición N° 19- el dar obligación de acceso al servicio de procesamiento adquirente a todos los prestadores del servicio en el mercado, pero es discutible la necesidad de regular tales tarifas si hay varios prestadores.

Así, sin razones para regular el precio de ninguno de los dos segmentos de la actividad de adquirencia, el permitir la regulación de los márgenes adquirentes equivale a erigir una barrera estratégica que limita y disuade la entrada en el mercado de la adquirencia, limitando la innovación e inhibiendo el ingreso de nuevos entrantes en un mercado que ha ido cambiando, tanto desde el punto de vista de la oferta respecto al uso de nuevas tecnologías, como de la demanda respecto a la calidad y digitalización del servicio requerida⁷. En la siguiente sección se analiza en detalle el sistema tarifario propuesto por Transbank después del año de transición, y se verá cómo éste también tiende a segmentar el mercado y permitir la entrada de competidores sólo a los nichos menos atractivos para la función de adquirencia.

III.2. Comentarios al nuevo régimen tarifario propuesto por Transbank

Los descuentos establecidos en la tabla de márgenes máximos, en el Anexo N°1 de la presentación de Transbank, son marginales en la cantidad de transacciones tal como lo estableció el H. TDLC y la Corte Suprema. En principio, esta estructura tarifaría podría ser menos dañina para la libre competencia que descuentos retroactivos, es decir, que cubran todas las transacciones de un determinado comercio y, así, podría permitir la entrada de nuevos adquirentes y permitir la competencia; pero, sólo en caso que el margen adquirente promedio que se genere en función de la cantidad de transacciones sea razonable y permita desafiar al incumbente.

Lo anterior dependerá de los tramos definidos, la cantidad de transacciones consideradas en cada uno de ellos y los descuentos marginales considerados⁸. Al respecto, es fundamental destacar que, en el acuerdo firmado por Transbank ante la Corte Suprema, ésta se comprometió en el inciso 7 b) a dar una justificación económica objetiva para determinar los tramos de cantidad de transacciones y ticket promedio para diferenciar MDR entre comercios.

⁷ Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee. Digital disruption in financial Markets. Note by Professor Xavier Vives, June 2019. Disponible en [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2019\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2019)1/en/pdf).

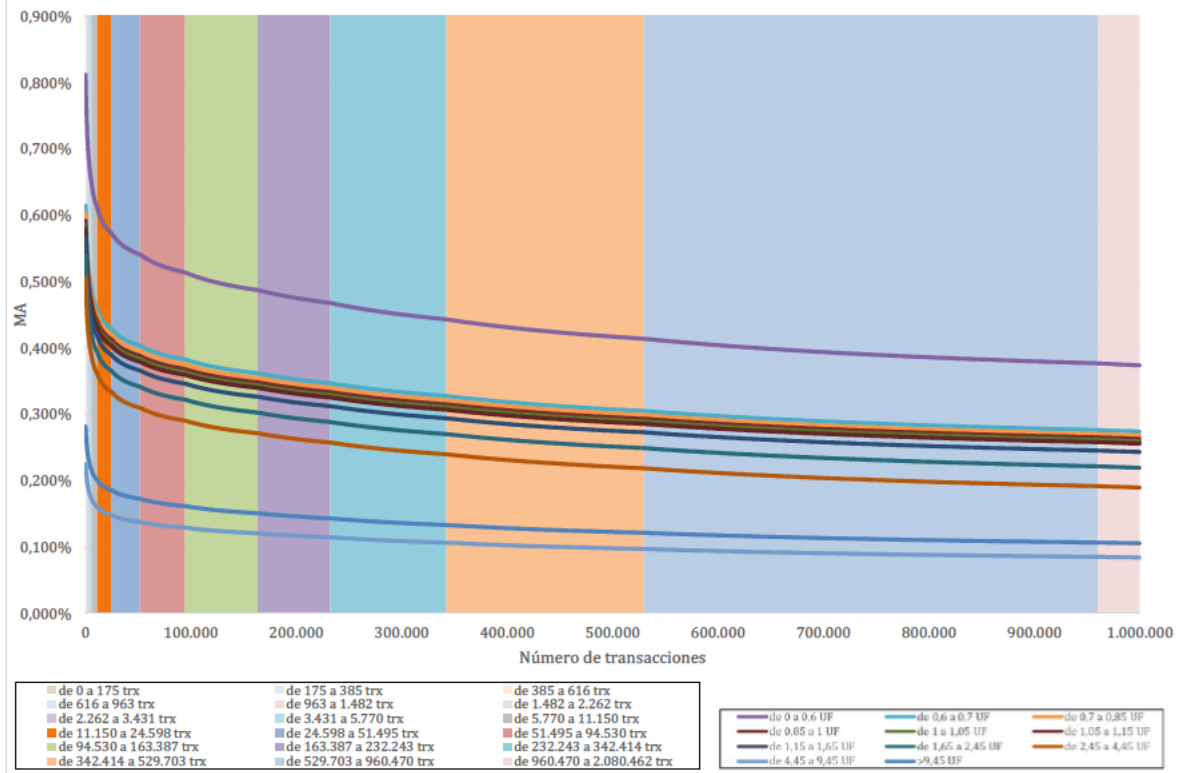
⁸ Tal como señala Motta et al. Pág. 152 “...a retroactive rebate can always be replicated by an incremental rebate”. Ver “Exclusionary Practices: The Economics of Monopolisation and Abuse of Dominance”.

En los gráficos N° 7 y N° 8, se estiman los márgenes adquirentes resultantes de la tabla propuesta por Transbank a los comercios, en crédito y débito, por cantidad de transacciones y respecto a los tickets promedios mensuales. Se puede apreciar, que la cantidad de transacciones incorporadas en los tramos de mayores márgenes adquirentes son muy inferiores a los tramos que consideran mayores descuentos. Adicionalmente, los márgenes adquirentes promedio decrecen abruptamente al aumentar el ticket promedio mensual -al igual que lo que sucedía con el PAR cuyos descuentos no eran marginales-; por lo tanto, a pesar de que se establezcan descuentos marginales en el tarifario propuesto por Transbank, los márgenes adquirentes resultantes igual limitan la entrada a la adquirencia de grandes comercios, medido tanto en cantidad de transacciones como en volumen de venta.

Si bien no contamos con la información de la cantidad de transacciones mensuales de los distintos comercios y los tickets promedio respectivos -información con la que sólo cuenta Transbank y la FNE-; para analizar los efectos en cada comercio propuestos por Transbank, del siguiente gráfico se deduce que lo que intenta la estrategia adoptada por Transbank es establecer márgenes elevados para aquellos comercios de menor tamaño en cantidad de transacciones y tickets bajos. Ello producirá claramente el efecto contrario de lo que se busca en el segmento de la adquirencia y permitiría a Transbank mantener una situación ventajosa respecto a los clientes de mayor tamaño, permitiendo la competencia solo en comercios de menor cuantía, a los que Transbank no ha llegado masivamente. Con esta estructura tarifaria, se confirma que no se logrará el objetivo de hacer de este mercado uno competitivo. En el mejor de los casos habrá algo de competencia en los segmentos menos atractivos; en el peor, si es que se requiere una escala mínima para operar, no habrá competencia en ningún segmento.

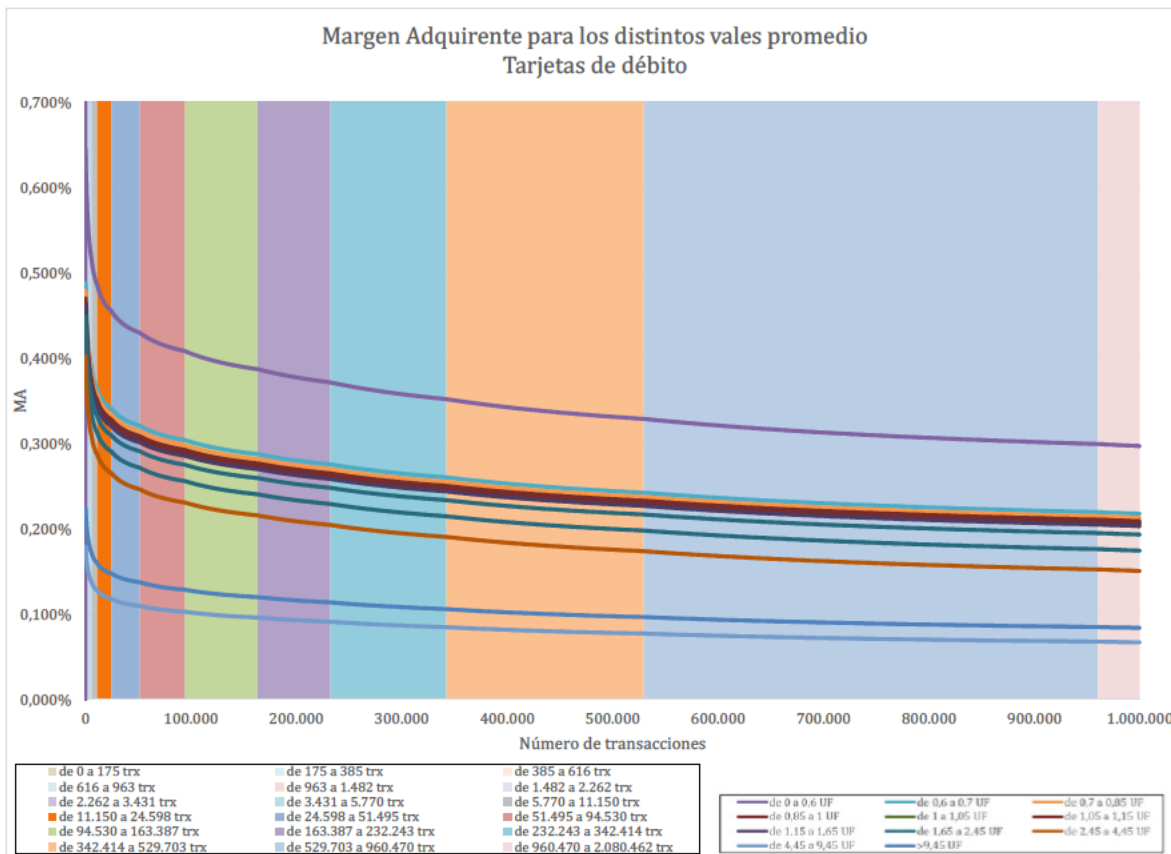
Gráfico N° 7

Margen Adquirente para los distintos vales promedio
Tarjetas de crédito



Fuente: Elaboración propia, basado en tarifario de Transbank.

Gráfico N° 8



Fuente: Elaboración propia, basado en tarifario de Transbank.

Adicionalmente, se debe considerar que lo propuesto por Transbank son márgenes adquirentes máximos, por lo tanto, se podrían realizar negociaciones bilaterales con los comercios para reducir el merchant discount por debajo del tarifado que presenta Transbank (ello ya sucedía con el PAR), lo que restringe aún más la posibilidad de competir al actor dominante. Tal estrategia se hace más posible para Transbank al pertenecer a un número importante de bancos con alta participación de mercado que pueden sacrificar algo de la TI, para darle mayor poder de competir a su empresa relacionada.

Por todo lo anterior, la estrategia de regular los márgenes adquirentes no ayuda a la libre competencia y, si lo que se desea es aumentar la competencia, se debe -más bien- asegurar que Transbank no aproveche las ventajas que le da su posición dominante para limitar aún más la competencia con otros adquirentes.

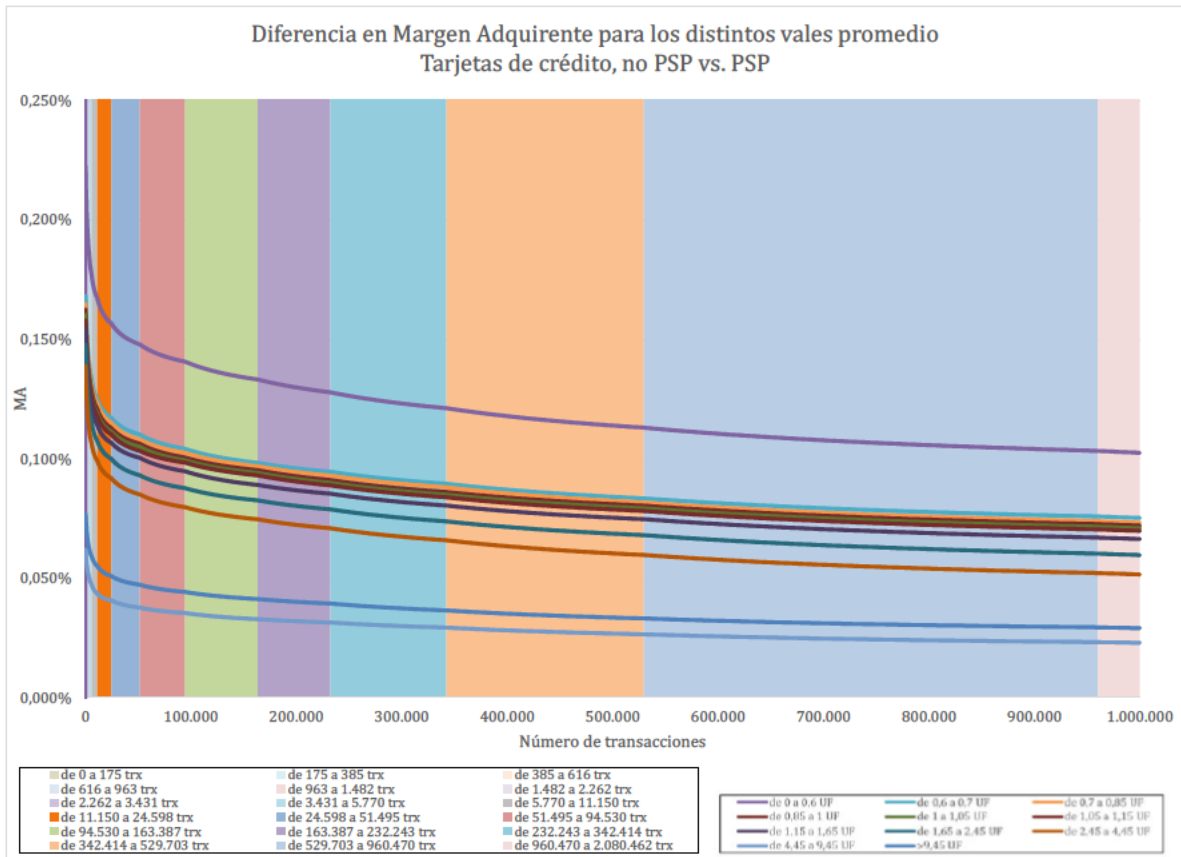
Tal conducta se vería reforzada ya que existe la posibilidad de que los adquirentes integrados con bancos emisores (en un modelo de tres partes) obtengan tasas de intercambios implícitas menores que aquellas establecidas explícitamente por las marcas en un modelo de cuatro partes, y compitan de manera ventajosa respecto a los que no están integrados verticalmente, lo que limitaría aún más la competencia en mercado, principalmente con adquirentes, PSP u operadores no integrados.

Así, creemos que este H. Tribunal debiera liberar los MDR y los márgenes adquirentes de Transbank. Junto con ello, sería aconsejable que se enfocara en evitar acciones predatorias. Una alternativa para ello sería ordenarle a Transbank la publicidad de todas sus tarifas, la prohibición de cobrar por debajo de ellas a un comercio en particular y justificar cualquier descuento en economías de escala comprobadas. Cualquier reducción de tarifas debe ser extendida a todos los clientes, de manera de dificultar o encarecer cualquier intento de aplicar descuentos que excluyan a los competidores en el mercado de la adquirencia.

En relación con los márgenes adquirentes máximos propuestos para los PSP, lo relevante es analizarlos respecto a los márgenes adquirentes propuestos por Transbank a los comercios. Los gráficos N° 9 y N° 10 muestran la diferencia entre los márgenes por cantidad de transacciones y ticket promedio que cobraría Transbank a los comercios y a los PSP. Se puede apreciar que las conclusiones son similares a las obtenidas anteriormente al analizar cuál era el espacio que dejaba esta regulación para la entrada de nuevos adquirentes; también a los PSP se les permitirá competir por comercios de menor tamaño y con bajo ticket promedio, ya que las tarifas que se les cobrarán a los PSP en los comercios con tickets de mayor monto y con mayor cantidad de transacciones serán muy similares al margen adquirente que cobra Transbank (lo que se observa por el hecho que la diferencia entre los márgenes adquirentes disminuye a medida que aumenta el número de transacciones y/o el ticket promedio), por lo tanto, difícilmente los PSP podrán competir en dichos comercios. Esto confirma que este esquema de tarifas limita la libre competencia entre adquirentes y segmenta el mercado de la adquirencia.

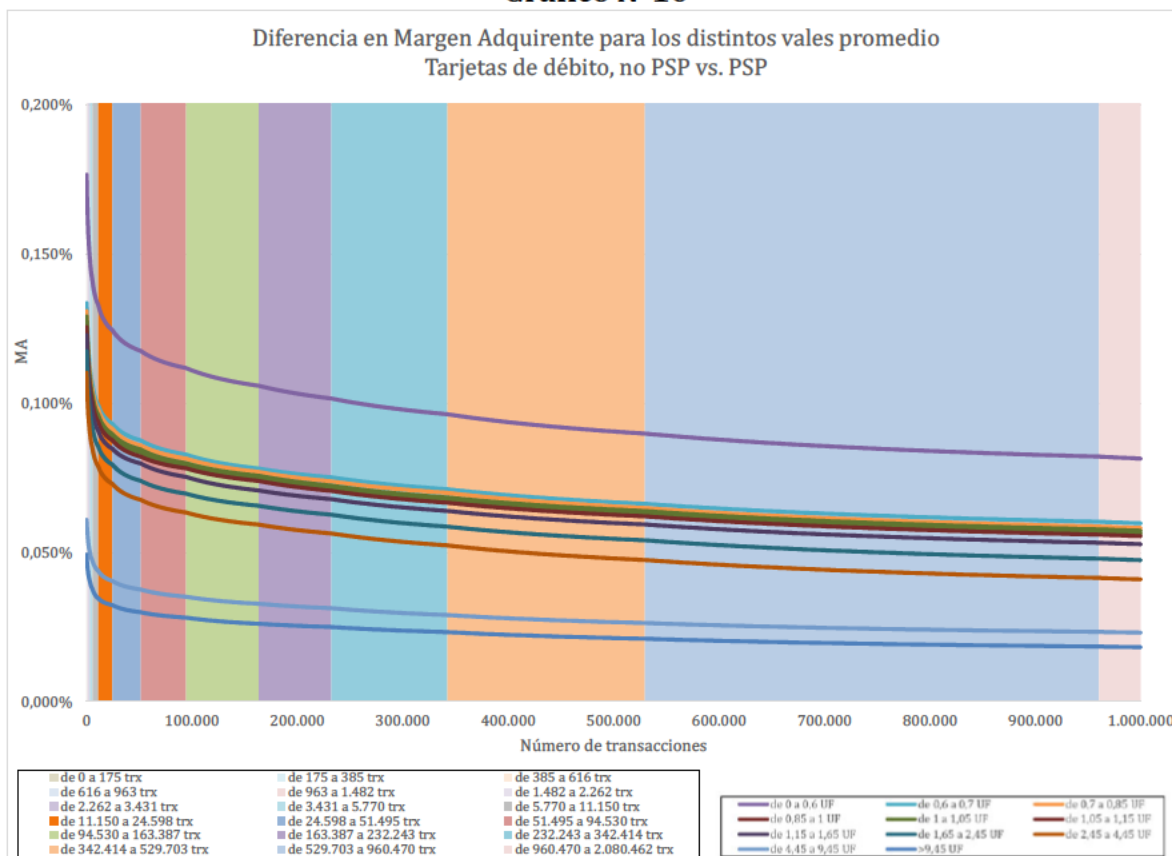
La estrategia de precios adoptada por Transbank se asimila a aquella donde los nuevos entrantes en el mercado de la adquirencia ingresan con una estrategia no agresiva y se comprometen a mantenerse en un nicho del mercado, lo cual resulta en la mejor estrategia hacia el incumbente que ya posee una cartera de clientes establecida. Así, la superdominancia de Transbank pasa a ser permanente con esta tarificación, sin haberle dado la posibilidad a las fuerzas de la competencia de disciplinar ese margen.

Gráfico N° 9



Fuente: Elaboración propia, basado en tarifario de Transbank.

Gráfico N°10



Fuente: Elaboración propia, basado en tarifario de Transbank.

Otra pregunta relevante que surge al analizar el tarifario propuesto es si se justifican los montos de los descuentos definidos para los distintos tramos de transacciones. En este sentido, no está en lo más mínimo justificado que el costo medio que genera una mayor cantidad de transacciones decrezca significativamente tal como se traduce en los tarifarios que Transbank propone, sobre todo considerando la escala ya alcanzada por este operador.

Es importante que Transbank transparente cuáles son las fuentes de las economías de escala por número de transacciones y ticket promedio en un determinado comercio, tal como se comprometió, y cuál es la diferencia del servicio que se le presta a otros operadores con respecto a los que se presta a los PSP, dado que en un caso se fijará una tarifa única independiente de la escala o tamaño y en el otro una tarifa por transacción y decreciente con el tamaño del ticket y número de transacciones. Adicionalmente, por mucho que los servicios vayan cambiando en el tiempo, el servicio que Transbank prestaría a otros operadores en las condiciones actuales, debería explicitarse.

Otra justificación que señala Transbank para la fijación de sus márgenes adquirentes es que reflejan la externalidad de red que se genera en el mercado de la adquirencia, lo cual no tiene ningún sentido ya que en una plataforma de medios de pago la que genera el balance entre comercios y consumidores son las tasas de intercambio.

En esta misma línea, otro aspecto que Transbank no menciona y es un factor esencial para permitir la competencia entre adquirentes en igualdad de condiciones, tiene relación con que el procesamiento de medios de pagos en un M4P, supone la existencia de un switch que permite la interconexión entre los procesadores adquirentes y emisores, que son en este caso operados por las marcas de tarjetas, a fin de que ambos lados del mercado se encuentren unidos en un único sistema por marca, tal como hoy funcionan las transacciones internacionales. Dado que Transbank sigue integrado verticalmente con bancos emisores, quienes en tal calidad tienen que conectarse a los switch de las marcas y así facilitar la competencia en adquirencia, la conexión de los distintos bancos emisores a los switch de las marcas es crucial, ya que esta interoperabilidad permitirá que los adquirentes independientes de los bancos emisores compitan en igualdad de condiciones que Transbank, permitiendo el pago con tarjeta de los distintos emisores bancarios.

Otro punto que este TDLC debería tener en consideración a la hora de evaluar y definir si es necesaria la regulación de los márgenes adquirentes de Transbank o los criterios para ésta, es que el mercado de medios de pagos está evolucionando; por lo tanto, la regulación del margen adquirente puede limitar no solo la competencia entre adquirentes en el segmento de tarjetas tal como se señaló anteriormente, sino que a su vez limitar el desarrollo futuro del mercado de medios de pago electrónicos en Chile.

En este sentido, en los últimos años se ha visto una incipiente irrupción de los medios de pagos a través de servicios tecnológicos financieros digitales que facilitan pagos instantáneos entre consumidores y comercios, asimilables a una transferencia electrónica. Lo anterior, sin duda es un potencial disciplinador de los medios de pago electrónicos tradicionales a través de tarjetas de débito, prepago y crédito. Las innovaciones provienen generalmente de instituciones no bancarias como lo son PayPal, Apple Pay, Google Wallet u otras Fintech⁹.

Para lo anterior, los reguladores deben focalizarse en reducir las barreras de entrada que pueden existir en medios de pago, más que en perpetuar la posición de dominio del actor que ha sido dominante en las últimas décadas. Es relevante considerar que las principales barreras de entrada que las Fintech enfrentan son la falta de reputación o reconocimiento de marca y la cartera de clientes. Estos costos se reducen en las BigTech, por lo tanto, poseen un potencial más disruptivo en los medios de pagos tradicionales¹⁰.

La potencial oferta de medios de pagos distintos a las tarjetas tradicionales, facilita la creación de las *digital wallets* y las transferencias online instantáneas entre consumidores y comercios¹¹. Lo anterior, sin duda se puede ver limitado en Chile si

⁹ A Global Guide to Fintech and Future Payment Trends, Peter Goldfinch, 2019.

¹⁰ Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee. Digital disruption in financial Markets - Note by Professor Xavier Vives, June 2019. Disponible en [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2019\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2019)1/en/pdf).

¹¹ Competition and Stability in Banking, The Role of Regulation and Competition Policy. Xavier Vives.

fijamos regulaciones que perpetúen la posición de dominio de Transbank en la adquirencia.

Así, la superdominancia de Transbank pasa a ser permanente con esta tarificación, sin haberle dado la posibilidad a las fuerzas de la competencia de disciplinar ese margen, tal como lo haría con cualquier otro precio en la economía.

IV. Conclusiones

1. La estrategia de precios adoptada por Transbank es anticompetitiva, debido a que se asimila a aquella donde los nuevos entrantes en el mercado de la adquirencia ingresan con una estrategia no agresiva y se comprometen a mantenerse en un nicho del mercado, lo cual resulta en la mejor estrategia hacia el incumbente que ya posee una cartera de clientes establecida.
2. De esta forma, la superdominancia de Transbank pasa a ser permanente con esta tarificación, sin haberle dado la posibilidad a las fuerzas de la competencia de disciplinar ese margen.
3. Adicionalmente, el hecho que Transbank esté integrado verticalmente con una parte sustancial de los emisores, le permite implementar estrategias discriminatorias, aun cuando cumpla con su regulación del margen adquirente. Ello, puesto que puede llegar a acuerdos bilaterales sobre la TI con sus dueños.
4. Así, creemos que una buena estrategia regulatoria que incentive la competencia es liberar a Transbank para fijar el MDR y el margen adquirente que estime conveniente, siempre que los descuentos que aplique estén justificados en economías de escala demostradas, que se apliquen a todos los clientes y que sean supervisadas por la Fiscalía Nacional Económica o por un tercero designado para tal efecto.