



Competencia en el mercado de tarjetas de crédito y débito

(Boletín 8331-05)

Banco Central de Chile
Rodrigo Vergara
Presidente



Contenido de la moción parlamentaria

Con el objetivo de **impulsar la competencia en el mercado de tarjetas de crédito y débito**, esta moción parlamentaria **propone modificar la Ley General de Bancos (LGB) y Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile (LOC)**, en los siguientes ámbitos:

1. **Modificar la LOC del Banco Central y LGB para permitir la emisión de tarjetas de prepago por parte de entidades no bancarias**, sujetas a la regulación que dicte el Banco Central y a la fiscalización de la SBIF.
2. **Incorporar a la LGB las siguientes medidas orientadas a promover la competencia en el mercado de adquirencia:**
 - **Obligación de los bancos de ofrecer al menos 2 redes transaccionales para tarjetas de débito y crédito, una de ellas no relacionada.**
 - **Prohibición de discriminación tarifaria para operadores de tarjetas, incluyendo a las Sociedades de Apoyo al giro bancario.**
 - **Prohibición de incurrir en conductas contrarias a la libre competencia a través de participación o control de sociedades de apoyo al giro bancario.**



Temario

1. Permitir la emisión de tarjetas de prepago por parte de entidades no bancarias.
2. Medidas orientadas a promover la competencia en el mercado de adquirencia.
3. Conclusión.



Temario

1. Permitir la emisión de tarjetas de prepago por parte de entidades no bancarias
2. Medidas orientadas a promover la competencia en el mercado de adquirencia
3. Conclusión



El BCCh está de acuerdo con la idea de promover la emisión de tarjetas de prepago por parte de entidades no bancarias

- En este sentido la promoción del prepago debe conciliar dos objetivos:
 1. Permitir el desarrollo de oferentes de medios de prepago no bancarios, aumentando eventualmente el alcance de la oferta de servicios financieros a segmentos más amplios de la población.
 2. Conseguir que esta actividad se desarrolle con niveles de resguardo apropiados, tanto para las personas que provisionan fondos en estos medios, como para la continuidad de los pagos, de forma de preservar la fe pública de quienes provisionen fondos en medios de prepago.
- El objetivo 2, sólo es posible mediante un sistema de regulación y supervisión robusto.



La moción parlamentaria encarga la regulación al BCCh y la supervisión a la SBIF

- Esto reconoce y explicita para estos medios de pago el marco legal vigente para la regulación y supervisión de tarjetas de crédito y otros sistemas similares que se deriva de la LGB (art 2, 2) y de la LOC (art 35–7).
- Dado que la propuesta resulta en la práctica en una ampliación del ámbito regulatorio y de supervisión del BCCh y la SBIF, aparece que ella requeriría en este aspecto el patrocinio del Poder Ejecutivo, aspecto que en todo caso no le corresponde resolver al BCCh.
- No obstante el Banco se ha manifestado a favor de la iniciativa al respecto contenida en el "Proyecto de ley que permite la emisión de medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias", impulsado por el Ministerio de Hacienda. Esta propuesta incluye en la LGB elementos adicionales relevantes en relación a la naturaleza de medios de prepago no bancarios. Entre otros:
 - Requisitos de idoneidad e integridad de los fundadores de empresas emisoras de prepago.
 - Restricciones al uso de los fondos captados.
 - Separación de dineros recibidos de la gestión del emisor.
 - Incorporar a estos emisores como entidades a reportar obligaciones sospechosas a la UAF.



Por los motivos señalados, el BCCh reitera su acuerdo con esta iniciativa, manteniendo resguardos necesarios

- El BCCh en su Informe de Estabilidad Financiera del 2do semestre de 2012 se pronunció favorablemente sobre la emisión de medios de prepago por parte de entidades no bancarias.
- La misma opinión se manifestó a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en enero de este año, con ocasión de la discusión del proyecto de ley impulsado por el Ejecutivo que abarca la misma materia.
- En ambas oportunidades, el BCCh destacó la importancia de que la apertura de la emisión de medios de prepago a entidades no bancarias se efectúe dentro de un marco de regulación prudencial y supervisión adecuados, con el fin de resguardar la fe pública y el funcionamiento del sistema de pagos, así como resguardar otros objetivos de política tales como la protección de los consumidores y la prevención de lavado de activos.
- Por último, cabe considerar que el BCCh está finalizando una revisión de su normativa sobre tarjetas de prepago bancarias, la que esperamos incida favorablemente en el desarrollo de este producto.



Temario

1. Permitir la emisión de tarjetas de prepago por parte de entidades no bancarias
- 2. Medidas orientadas a promover la competencia en el mercado de adquirencia**
3. Conclusión



El BCCh no tiene atribuciones directas sobre materias de competencia, pero comparte el interés en que esta prevalezca en este mercado.

- De acuerdo con su mandato constitucional, el BCCh debe velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos. En ese sentido, es de interés para el Banco que los pagos minoristas se realicen en un ambiente que provea eficiencia y seguridad.
- Ciertamente, el BCCh comparte el interés en que la emisión, operación y adquirencia en sistemas de pago minoristas se desarrolle en condiciones de competencia.
- Con todo, la determinación de la existencia o no de condiciones de competencia en un mercado determinado es algo que corresponde realizar a las autoridades respectivas.

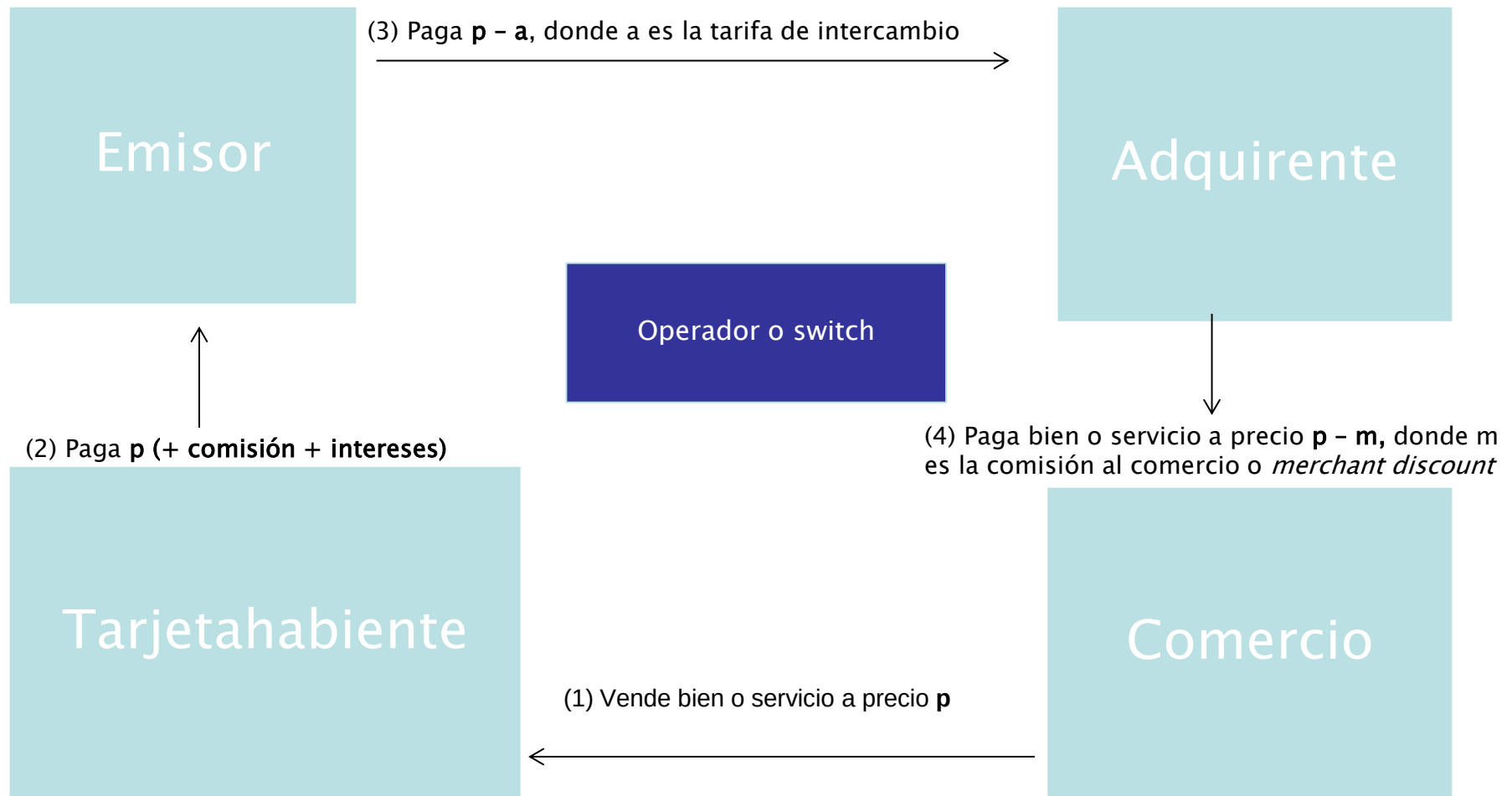


Los medios de pago minoristas operan en un mercado de dos lados, donde una o más plataformas permiten la interacción de los usuarios finales

- El establecimiento de precios es complejo ya que a través de ellos la plataforma debe buscar atraer e incorporar a las dos partes (e.g. consumidores y comercio).
- En el caso de los medios pagos, los principales participantes del sistema son:
 - Emisor: Entidad bancaria o no bancaria que emite una tarjeta de crédito, débito o prepago. No debe ser confundido con la marca de la tarjeta.
 - Tarjetahabiente: Cliente que utiliza el medio de pago en compras de bienes o servicios.
 - Comercio: Establecimiento que vende bienes o servicios y acepta el medio de pago.
 - Adquirente: Entidad que suscribe un contrato con los comercios para que estos acepten las tarjetas como medio de pago. En términos prácticos, es la cara visible para los comercios en un proceso en el que pueden intervenir diversos actores. En Chile la “adquirencia” está comprendida en la legislación aplicable al “operador”.
 - Operador o *switch*: Se encarga del procesamiento de las transacciones, lo que puede incluir desde que la transacción se efectúa en el comercio (autorización, ruteo) hasta que se transfieren los recursos desde los emisores a los comercios (compensación y liquidación).

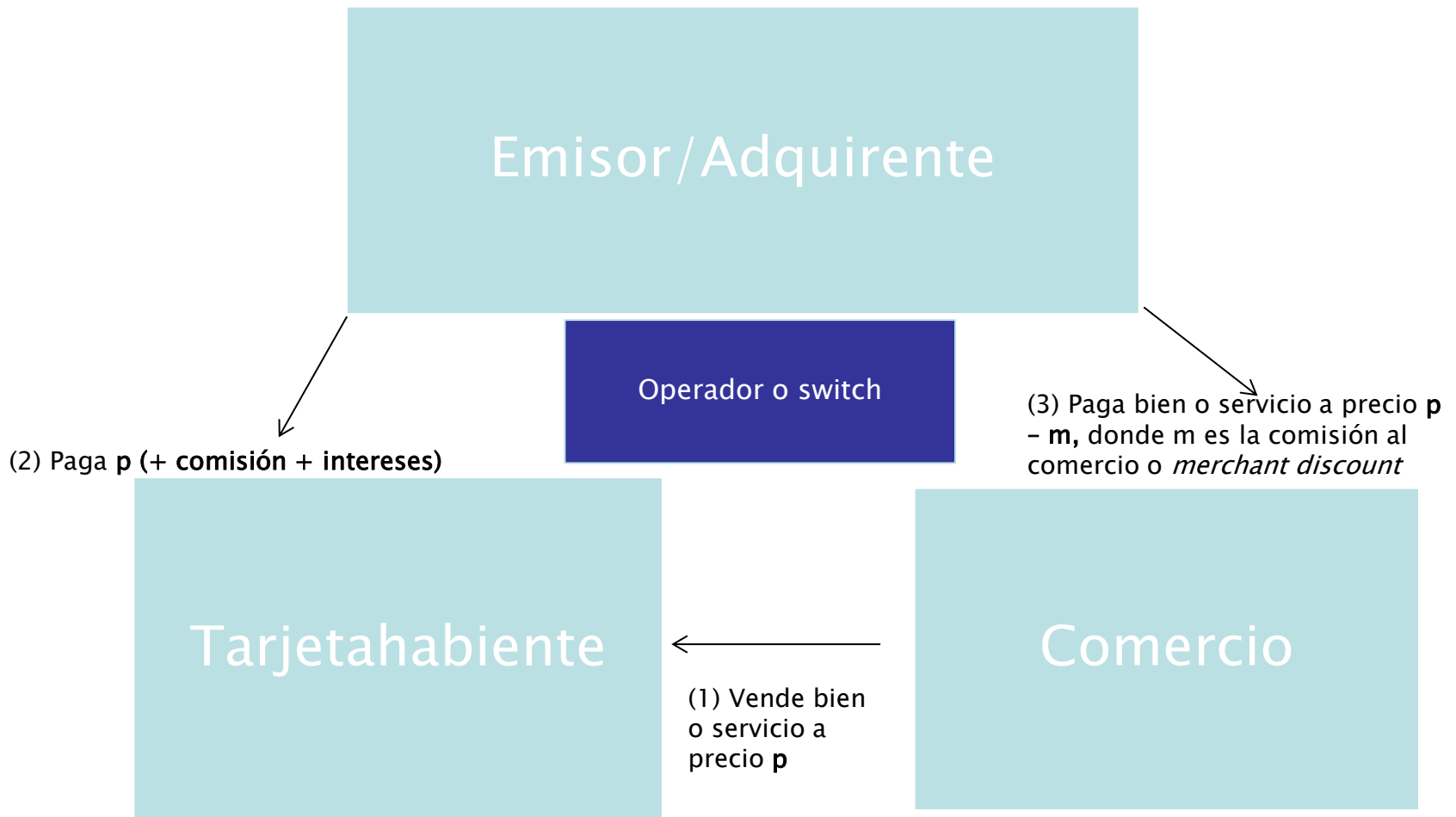


Internacionalmente, es frecuente encontrar mercados de cuatro partes no integradas





También existen modelos en los que el Emisor realiza el rol de adquirente, los que se denominan de tres partes





Los adquirentes tienen un rol muy importante en el desarrollo de la red de comercios que aceptan el medio de pago.

- Al ser la entidad que incorpora a los comercios a la red, la extensión de la misma está determinada en gran medida por sus decisiones, siendo las más evidentes tarifas y cobertura.
 - Dado que se trata de un mercado de dos lados, mayores niveles de bancarización en una economía inciden positivamente en la profundidad de sus redes de medios de pago electrónicos, pues los comercios tendrán más incentivos a afiliarse a la red mientras más clientes tengan estos medios de pago.
 - Por otra parte, tarifas altas a los comercios ("*merchant discount*") desincentivan a éstos de sumarse a la red; mientras que tarifas bajas desincentivan a los adquirentes a atraer comercios.
- En otros países el rol de adquirente lo realizan bancos o empresas creadas exclusivamente para ello.
- En Chile, el rol de adquirente está comprendido como una de las actividades que pueden realizar las empresas operadoras de tarjetas.



En Chile, todas las actividades de adquirencia han sido delegadas por los emisores bancarios a una SAG, en un modelo con similitudes al de tres partes

- Esta estructura, que lleva a los comercios a enfrentar a un único oferente con una única política comercial, ha dado pie a diversas iniciativas. En lo más reciente:
 - Solicitud de la **Fiscalía Nacional Económica** para que se modifique el Dictamen N° 757 de 1991 de la ex Comisión Preventiva Central, que autorizó la actuación conjunta de los bancos en los servicios de adquirencia a comercios para la aceptación de tarjetas de crédito por medio de Transbank S.A., y se adopten condiciones para introducir competencia en dicho mercado.
 - **Expediente de Recomendación Normativa** iniciado por el TDLC conforme al Artículo 18 N° 4 del D.L. N°211, sobre los servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal como medios de pago.
 - “**Proyecto de ley que regula la competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos** (Boletín 9201-03)” presentado por el Ejecutivo, en actual tramitación en Comisión de Economía del Senado.



La institucionalidad en materias de política de competencia en Chile es apropiada

- Entendemos además que, en caso de existir un problema de competencia en los medios de pago minoristas, esa institucionalidad puede operar de la misma forma en que lo ha estado haciendo en otros mercados, y que la legislación general vigente sobre protección de la libre competencia en los mercados sanciona toda conducta atentatoria a la misma, sea que se actúe directamente o a través de sociedades de apoyo al giro u otros vehículos o formas empresariales.
- Con el marco legal vigente se han iniciado investigaciones por parte de la FNE, se han presentado demandas por parte de actores de este mercado ante el TDLC y este último ha iniciado un expediente de recomendación normativa.
- En opinión del BCCh, la FNE ha hecho un análisis acucioso del mercado chileno, y pareciera aconsejable esperar a que las instancias correspondientes resuelvan el requerimiento presentado.
- Por último, si se considerase que hubiese obstáculos para el funcionamiento de la institucionalidad pro competencia, sería aconsejable buscar una solución a tales obstáculos, previa a intervenir directamente (por vía legislativa), en cada mercado en que se pudiesen registrar posibles conductas anti competitivas.



La solución legislativa propuesta busca reducir las tarifas y aumentar la cobertura de medios de pago bancarios

- En su mensaje, la iniciativa legal en discusión señala que existiría un problema de cobertura de medios de pagos electrónicos, especialmente en los sectores más pobres. Una mayor competencia disminuiría los costos y facilitaría el acceso de la población a dichos medios de pago. De lo anterior se desprende que los problemas que se busca resolver tienen relación con tarifas y cobertura.
- Cabe notar al respecto que, aparentemente, no existiría evidencia contundente de un desalineamiento significativo de tarifas (*merchant discounts*) o de cobertura del mercado de medios de pago en Chile, respecto de otros mercados con niveles de desarrollo semejantes o incluso mayores.



Adicionalmente, la experiencia internacional muestra que estos son mercados complejos en los que intervenciones parciales pueden producir efectos indeseados

- En EE.UU., el techo impuesto a través de la “Enmienda Durbin” a las tarifas de intercambio cobradas en las transacciones de tarjetas de débito no se ha traducido en un traspaso de ahorro de costo de los comercios a los clientes; los que en cambio han debido pagar mayores comisiones por el uso de sus tarjetas. Sí se han beneficiado los comercios, especialmente los de mayor tamaño. No es claro que estas redistribuciones de renta sean las que buscaba el Legislador.
- Por otra parte, en Australia se regulan las tarifas de intercambio desde el 2003, y los resultados son parecidos. El ahorro de costos de los comercios no se ha traspasado a los clientes, los que ahora enfrentan mayores costos y menos “recompensas” asociados a sus tarjetas de crédito.



Las medidas específicas de intervención que propone el proyecto generan algunas dudas

- El proyecto exige a los emisores bancarios conectarse con al menos dos redes que compitan entre sí, y que al menos una de ellas no esté relacionada con los bancos. Al respecto, algunas de las dudas que surgen son las siguientes:
 - El concepto de “red transaccional” usado en el proyecto para referirse a las redes de adquirencia es confuso y se puede confundir con el de Operador o Switch.
 - La propuesta generaría una asimetría respecto de los emisores no bancarios, los que no estarían sujetos a un requisito similar.
 - Podría existir una eventual tensión entre los objetivos de competencia del proyecto y el de preservar la continuidad de los pagos. Por ejemplo, si no existieran suficientes proveedores de “redes transaccionales” que cumplan con estándares de mínimos seguridad operacional.
 - ¿Qué pasaría si existiendo el “segundo” proveedor de red no consigue ofrecer *merchant discounts* cercanos o menores a los de su competencia, y por lo tanto, resultara comercialmente inviable? ¿Cómo se haría cumplir esta propuestas de legislación en ese caso?
 - No es evidente que una segunda red vaya a tener incentivos para aumentar significativamente la cobertura y proveer servicios en zonas donde la red existente no lo hace.



Las medidas específicas de intervención que propone el proyecto generan algunas dudas

- La modificación [propuesta al art. 74 de la LGB](#) que precisa que la participación que tengan los bancos en una SAG no podrá otorgarles una posición que afecte la libre competencia parecería innecesaria, por cuanto en esta materia se aplica la legislación general vigente de defensa de la libre competencia en los mercados (DL 211), que sanciona toda conducta atentatoria a la misma.
- Por ende, la posibilidad de sancionar las conductas anticompetitivas rige plenamente respecto de todo actor, sea que actúe directamente o a través de sociedades de apoyo al giro u otros vehículos o formas empresariales. Además, esta limitación específica podría tener un efecto adverso, restringiendo el alcance de esa legislación general en este mercado.
- Lo indicado, teniendo además presente que el establecimiento de una SAG en particular no involucra, en sí mismo, la obtención de la capacidad de afectar la libre competencia, por lo que no queda clara la necesidad de la precisión.
- De hecho, tal como se ha mencionado anteriormente en esta presentación, conforme al marco legal vigente se han iniciado investigaciones por parte de FNE, se han presentado demandas por parte de actores de este mercado ante el TDLC y este último ha iniciado un expediente de recomendación normativa.



Temario

1. Permitir la emisión de tarjetas de prepago por parte de entidades no bancarias
2. Medidas orientadas a promover la competencia en el mercado de adquirencia
3. Conclusión



Conclusión

- El BCCh comparte los dos objetivos que inspiran este proyecto de ley: autorizar la emisión de tarjetas de prepago por parte de entidades no bancarias, y promover mayor competencia en el mercado de adquirencia de medios de pago bancarios.
- Respecto del prepago, este proyecto contiene los elementos necesarios para que la emisión de tarjetas por parte de entidades no bancarias se de en condiciones de seguridad, pero existe otro proyecto del Ejecutivo que también cumple con estas condiciones.
- Sin embargo, los aspectos de competencia en los medios de pago son complejos e intervenciones parciales pueden tener efectos inesperados. En tal sentido, parecería aconsejable esperar la conclusión de los procesos abiertos en los que la institucionalidad competente se encuentra revisando estos mismos temas, y luego de eso evaluar la necesidad de introducir cambios legales.



Competencia en el mercado de tarjetas de crédito y débito

(Boletín 8331-05)

Banco Central de Chile
Rodrigo Vergara
Presidente



Referencias

- Ministerio de Economía, “Inclusión financiera y medios de pago electrónicos” (abril 2013).
- [Chang et al](#), “The Effect of Regulatory Intervention in Two-Sided Markets: An Assessment of Interchange-Fee Capping in Australia” (2005).
- De Gennaro, “*Merchant Acquirers and Payment Card Processors: a look inside the Black Box*” (2006), Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Reserve Bank of Australia, “[Developments in Retail Payment Systems](#)” (2012).
- [Rochet y Tirole](#), “*Two-sided markets: a progress report*” (2006).
- [Wang](#), “*Debit Card Interchange Fee Regulation: Some Assessment Considerations*” (2012), Federal Reserve Bank of Richmond.



ANEXO

DETALLE DEL CONTENIDO DE LA MOCIÓN PARLAMENTARIA



Emisión de tarjetas de prepago por entidades no bancarias

- **Motivación:** Contemplar la emisión de tarjetas de prepago no bancarias, como una actividad sujeta a la potestad normativa del BCCh y la supervisión de la SBIF, en su carácter de medio de pago minorista
- **Propuesta :**
 1. **Modificar la LOC del Banco, para incorporar expresamente estos medios de pago en el ámbito de alcance de la facultad regulatoria del Banco:**
 - Dictar las normas a que deberán sujetarse las empresas cuyo giro consista **en la emisión de tarjetas de prepago no bancarias**, la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar y que se encuentren bajo la fiscalización de la SBIF (Art. 35 N°7 de LOC);
 2. **Efectuar un ajuste equivalente en la LGB, para fines de establecer el perímetro de supervisión de la SBIF:**
 - La Superintendencia tendrá la fiscalización de las empresas cuyo giro consista **en la emisión de tarjetas de prepago no bancarias** y la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar, siempre que dichos sistemas importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público o ciertos sectores o grupos específicos de él (Art. 2 inciso 2° LGB).



Propuesta de incorporar en la LGB medidas para promover competencia en mercado de adquirencia de tarjetas de pago

- *Motivación de la Moción: Promover la competencia en el mercado de adquirencia de tarjetas bancarias, exigiendo a los emisores conectarse con al menos dos redes de adquirencia, que compitan entre sí y que al menos una de ellas no esté relacionada con los bancos emisores, de forma de mitigar los efectos de la actual integración vertical entre emisores y adquirentes bancarios.*
- *Se cita la experiencia comparada en Estados Unidos (Emienda Durbin) y Brasil, tendientes a promover el desarrollo de redes de adquirencia; o facilitar el acceso a las redes existentes.*
- **Moción:** Modifica el art. 69 N° 24 de la LGB en los siguientes términos: "24) Emitir y operar tarjetas de crédito **y débito, para lo cual los Bancos deberán ofrecer a los clientes y a los comercios adheridos al menos dos opciones de red transaccional, y en donde al menos una de ellas no se encuentre relacionada con los bancos emisores.**



Propuesta de incorporar la prohibición de discriminación en tarifas a operadores bancarios de sistemas de tarjetas

- **Motivación de la moción:**
 - Prohibir la discriminación tarifaria por parte de los operadores de tarjetas de crédito o débito bancarios, por tipo de operación, emisor o volumen de transacciones.
 - Prohibir la discriminación tarifaria entre las distintas redes transaccionales por SAG o filiales bancarias que intervengan en el procesamiento de transacciones de tarjetas de crédito y/o de débito bancarias, por clase de operación, red u operador interviniente.
- **Propuesta:** Incorporar al art. 69 N° 24 LGB el siguiente inciso:
 - *“Los operadores de sistemas de tarjetas de crédito y/o de tarjetas de débito no podrán discriminar a los emisores de tarjetas, respecto de las tarifas que cobren por tipo de transacción o servicio, según quien sea el emisor o el número de transacciones que sean realizadas o procesadas por su sistema*
 - *Las sociedades de apoyo al giro bancario y filiales bancarias que intervengan en cualquier calidad en el procesamiento de una transacción de tarjeta de crédito y/o de tarjeta de débito bancarias, no podrán cobrar tarifas, por tipo de transacción o servicio, diferenciadas según sea la red u operador en que se capturó o inició la transacción.”*



Prohibición de afectar la libre competencia, con motivo de la propiedad o administración de los bancos en las SAG

- **Moción:** Modifica el art. 74 de la LGB, prohibiendo a los bancos obtener una posición que afecte la libre competencia, dada su participación en las SAG:

“Artículo 74. Los Bancos podrán, también, previa autorización de la Superintendencia, y cumpliendo los requisitos generales que para el objeto específico ella establezca mediante norma de carácter general, ser accionistas o tener participación en una sociedad cuyo único objeto sea uno de los siguientes:

- a) Prestar servicios destinados a facilitar el cumplimiento de los fines de las entidades financieras.*
- b) Que por su intermedio las instituciones financieras puedan efectuar determinadas operaciones de giro bancario con el público, excepto la de captar dinero.*

La participación que uno o más bancos tengan en el capital o en las decisiones de una sociedad de apoyo al giro, no podrán otorgar a estos una posición que afecte de manera adversa la libre competencia en el mercado.”

Una vez otorgada a un banco la autorización para constituir una sociedad con un objeto determinado, ella no podrá denegarse a otros bancos. “