



MINUTA EXPLICATIVA

13 de marzo de 2021

Comentarios recibidos en Consulta Pública Modificaciones al Capítulo III.J.2 del Compendio de Normas Financieras (CNF), sobre Operación de Tarjetas de Pago

Antecedentes generales del proceso de consulta pública normativa

Con fecha 10 de noviembre de 2020, el Consejo del Banco Central de Chile (BCCh) resolvió publicar en consulta una propuesta normativa (Propuesta) que modifica el Capítulo III.J.2 del CNF, sobre Operación de Tarjetas de Pago, y cuyo propósito consiste en flexibilizar los requisitos prudenciales aplicables respecto de los Operadores de Tarjetas en materia de capital pagado y reservas mínimo (Cm) y de reserva de liquidez (RL), preservando en todo caso la solvencia de los mismos, así como la seguridad y certeza de las transacciones con Tarjetas que estos procesan, en atención a los montos promedio diario de pagos efectuados por cada Operador a entidades afiliadas no relacionadas.

Según lo previsto en el Acuerdo N° 2351E-03-201110 que estableció el proceso de consulta, la publicación de la Propuesta tuvo lugar en el sitio web del BCCh, por el período de un mes, procediendo ahora la divulgación del análisis correspondiente a los comentarios recibidos, dando a conocer los mismos y las respuestas que ellos merecieron al BCCh, en lo concerniente al propósito enunciado.

En particular, las adecuaciones incluidas en la Propuesta comprenden: i) reducir el requisito de Cm para facilitar el ingreso de posibles nuevos Operadores, ii) incorporar mayor gradualidad en los incrementos de requerimientos de Cm, y iii) ajustar los requisitos de RL conforme al propósito indicado. Una descripción más detallada del alcance de estas modificaciones fue publicada en el sitio web institucional (www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/consulta-hasta-el-10122020).

Durante la consulta pública se recibieron comentarios de las siguientes entidades: Pagos y Servicios S.A. (BCI Pagos), Asociación de Empresas de Innovación Financiera de Chile A.G (FinteChile), Fintual Administradora General de Fondos S.A. (Fintual), Iswitch S.A., Transbank S.A., y U-Payments Company Limitada (U-Payments). Una vez concluido el período de consulta y efectuado el análisis correspondiente por el Banco se solicitó a la Comisión para el Mercado Financiero el informe previo al que se refiere el inciso final del artículo 35 de la Ley Orgánica Constitucional del BCCh.

En la presente minuta se editan y resumen los comentarios más relevantes recibidos, agrupándose de acuerdo a las materias que los mismos tratan, incluyendo sus correspondientes respuestas, elaboradas por la División Política Financiera del BCCh, y revisadas por su Fiscalía.

A. Requerimientos de Capital

- i. Diversas entidades valoraron la disminución de los requisitos de capital (Cm) que fue puesta en consulta, la que consiste en reducir el capital pagado y reservas mínimo de 25.000 a 10.000 UF, así como los pagos que se deben considerar para el cálculo del algoritmo en caso que superen el valor antes indicado, incorporando una mayor gradualidad a los incrementos de capital que los Operadores deben realizar en la medida que sus volúmenes de operación crecen.

Sin embargo, algunos de estos comentarios señalaron que los nuevos requisitos de capital siguen siendo elevados, argumentando que en otras jurisdicciones estos son significativamente inferiores, y que sería conveniente incorporar mayor progresividad en este requisito. Por ello, se incluyeron en dichos comentarios propuestas para reducir el coeficiente considerado en el algoritmo para el cálculo de capital (Cm) de 20% a 10% respecto de los pagos que serían considerados; o bien modificar dicho algoritmo por una estructura escalonada y progresiva, donde sucesivos incrementos en el volumen de operaciones y/o de clientes conducirían a requisitos de capital marginalmente menores.

- ii. Una entidad señaló, además, que en el caso de los Proveedores de Servicios para Procesamiento de Pagos (PSP) que pasen a registrarse como Operador, en los términos establecidos en el número 5 del Título I del Capítulo III.J.2 del CNF, las transacciones de dicho PSP no deberían ser consideradas, en adelante, para efectos del cálculo de los requisitos de liquidez y capital del Operador que hubiere contratado sus servicios.
- iii. Otra entidad comentó que sería conveniente que el requisito de capital sea computado por los pagos promedios efectuados a entidades afiliadas en los últimos 12 meses en lugar de 24 meses, argumentando que el primero sería un plazo excesivamente largo para computar los requerimientos de capital, ya que podrían generarse descalces importantes entre los volúmenes transados por el Operador y el requerimiento de Cm.

Respuesta

1- En relación con las propuestas orientadas a disminuir los requerimientos de capital, cabe señalar que en el mercado de pagos minoristas de Chile el Operador es la principal entidad que asume la responsabilidad de pago frente a las entidades afiliadas a los distintos sistemas de Tarjetas de Pago, sin perjuicio de admitirse que sea el Emisor quien asuma esta responsabilidad. Además, debe recordarse que, de acuerdo a la regulación vigente, forma parte inherente del giro del Operador realizar la liquidación o el pago que corresponda efectuar a las entidades afiliadas a un sistema de Tarjetas, por concepto de la utilización de dichos medios de pago.

De esta forma, el BCCh considera de primera importancia que el Operador mantenga niveles de capitalización adecuados toda vez que forma parte importante de la cadena de pagos en el país, al constituir parte de los resguardos prudenciales previstos en la normativa para velar por el normal funcionamiento de los pagos cursados en estos sistemas de pagos de bajo valor.

Sin perjuicio de lo anterior, el BCCh reconoce que existen diferencias entre los niveles de capitalización exigidos en Chile a los Operadores en relación con otras jurisdicciones, lo cual obedece a dos factores principales: (i) En otras jurisdicciones en

general los Operadores no tienen la responsabilidad de pago ante el comercio a todo evento y, (ii) En Chile no se han establecido cámaras de compensación de obligaciones correspondientes a pagos efectuados con Tarjetas, lo que permite acotar los niveles de riesgo involucrados en su realización.

Al respecto, se señala que el BCCh recientemente publicó en consulta una regulación sobre Cámaras de Compensación para Pagos de Bajo Valor, la que incluirá pagos con Tarjetas. De esta forma, una vez que estas infraestructuras se encuentren funcionando se debería proceder a revisar nuevamente los requerimientos de capital y liquidez para Operadores, puesto que la compensación y liquidación de dichas obligaciones de pago en estas Cámaras actuaría como un mitigador de los riesgos financieros que enfrentan los Operadores.

2- En relación con los PSP que se convierten en Operadores y que comienzan a prestar sus servicios asumiendo responsabilidad de pago a través de una relación contractual con otro Operador, se señala que efectivamente al ser este nuevo Operador (ex PSP) quien asume la responsabilidad de pago, desde ese momento, las transacciones realizadas por dicho Operador podrán dejar de ser consideradas para los requerimientos prudenciales de Cm del Operador que deja de asumir la responsabilidad de pago, lo que se incorpora en la normativa, en los términos que precisa el Acuerdo de Consejo respectivo.

3- Por último, en relación al comentario que señala la inconveniencia de extender a 24 meses el plazo relevante en el algoritmo que define el requisito de capital (Cm), se señala que dicha extensión se consideró con el objetivo que variaciones puntuales en las transacciones realizadas con Tarjetas en un mes no tuviesen impactos significativos sobre el requerimiento de capital aplicable a los Operadores y, que estos requerimientos estuviesen más relacionados con los pagos procesados en el largo plazo por éstos. Al respecto, se mantiene el plazo relevante de 24 meses, que permite mitigar efectos permanentes que pudieran deberse a situaciones coyunturales. Sin perjuicio de lo anterior, se efectúan ciertas modificaciones que apuntan a definir qué ocurre con el requerimiento de capital para Operadores que aún no han operado durante ese período.

B. Reserva de Liquidez

- i. Al igual que con los requerimientos de capital, diversas entidades valoraron las modificaciones a la reserva de liquidez (RL) contenidas en la normativa puesta en consulta, pero solicitaron una reducción mayor de este requerimiento, incluso llegando a cero, en caso que los pagos sean liquidados a las entidades afiliadas dentro del mismo día hábil bancario al que los Operadores reciben los fondos.

Entre los argumentos presentados se señaló que las marcas internacionales de Tarjetas ya contemplan en sus normas de funcionamiento esquemas que garantizan el pago a los comercios afiliados, incluso en caso de problemas por parte de algún Emisor de Tarjetas o de un adquirente (Operador).

- ii. Una entidad señaló, además, que se debería obligar a las marcas de Tarjetas a otorgar garantías a los Operadores por un monto equivalente a la RL, y que dichas garantías pudieran a su vez ser computadas por los Operadores para cumplir el requisito regulatorio.

- iii. Otra entidad comentó que sería conveniente modificar los requerimientos de liquidez actuales para efectos de permitir imputar como parte de la RL las garantías que, de acuerdo a los contratos firmados entre las marcas y los Operadores, estos últimos deben entregar a las primeras.

Respuesta

1. Respecto de los argumentos acerca de los resguardos contemplados en las normas de funcionamiento de las marcas internacionales, como se indicó, estas no son entidades reguladas ni fiscalizadas en el país, y además no es evidente que esos resguardos pudieran ser siempre exigibles o ejecutables, y en forma oportuna y eficaz, en sede jurisdiccional chilena, en caso de ser necesario. Por lo tanto, si bien las marcas de Tarjetas tienen incentivos a que los pagos se realicen sin interrupciones, y esos mitigadores ciertamente pueden contribuir al adecuado funcionamiento de los sistemas de pagos con Tarjetas en situaciones de stress, no resultan ser sustitutos equivalentes respecto del marco jurídico doméstico que las rige, imponiendo requisitos prudenciales y ordenando su fiscalización a nivel local, junto con un sistema vinculante de regularización y eventual imposición de sanciones en caso de observarse la transgresión del mismo.

Por otro lado, toda vez que la transferencia de recursos desde los Emisores a los Operadores puede ser objeto de posibles retrasos o incumplimientos, debido a diferentes contingencias o riesgos, se estima que contar con adecuadas reservas de liquidez respecto de los Operadores constituye un resguardo prudencial adicional, destinado a asegurar que estos cuenten con recursos líquidos, en una cantidad y proporción mínima, en relación con los montos y plazos promedio observados respecto de los pagos efectuados a los comercios y las demás entidades afiliadas resguardándose con ello la continuidad de la cadena de pagos.

En este sentido, cabe precisar que si bien se considera en la normativa del Capítulo III.J.2 del CNF la obligación de dar cumplimiento al deber de mantener la RL exigida, entre los referidos recursos o activos líquidos que la componen, se incluyen diversas garantías o cauciones de pago, recibidas por el Operador que podrían eventualmente ser empleadas, en caso de requerirse. Del mismo modo, los demás activos que componen la RL podrían ser empleados para fines de cumplir con el pago de las obligaciones con los comercios afiliados, en la medida que los mismos sean reemplazados con instrumentos elegibles, y se observe el nivel de RL mínimo exigido.

Por las razones expuestas, el nivel de la reserva de liquidez exigido en la regulación debe ser distinto de cero. Sin perjuicio de esto, se realizan ajustes adicionales a la normativa tendientes a reducir la RL para los casos en que los pagos a los comercios sean realizados por el operador durante el mismo día hábil en que estos hayan recibido los fondos de parte de los emisores.

Adicionalmente y de manera similar al comentario previo relativo a los requisitos de capital, es previsible que este requerimiento de liquidez pueda ser revisado a la baja nuevamente, una vez que entren en funcionamiento las cámaras de compensación de pagos con Tarjetas, cuya regulación está siendo desarrollada por el Banco Central.

2. El BCCh cuenta con atribuciones legales para dictar las normas a que deberán sujetarse las empresas Emisoras y Operadoras de Tarjetas de Pago, no así a los Titulares de las Marcas que no revistan carácter de Emisor u Operador. Por esa razón, más allá del mérito que pudiera tener o no la propuesta de exigirle a éstas el otorgamiento de garantías a los Operadores, no es una alternativa viable.
3. En relación con las garantías que eventualmente sean otorgadas de parte del Operador a las Marcas de Tarjetas, se advierten inconvenientes para que esas garantías sean computadas como parte de la RL toda vez que el beneficiario de éstas no es una entidad que, bajo el marco legal vigente, deba liquidar las prestaciones que se adeuden a las entidades afiliadas por lo que estas no representan un mecanismo de resguardo efectivo para la continuidad de la cadena de pagos.

C. Temas no relacionados directamente con la consulta pública

- i. Algunas entidades señalaron que sería conveniente revisar a la baja también los requerimientos de capital aplicables para los Emisores de Tarjetas de Pago con Provisión de Fondos.
- ii. Otras entidades han señalado que las Tarifas de Intercambio (TI) fijadas por las marcas de Tarjetas son considerablemente más altas que las TI cobradas implícitamente hasta el momento y, también, que es necesario establecer TI más altas para emisores de Tarjetas de Prepago.

Respuesta

1. Si bien es cierto que el BCCh regula a los Emisores y Operadores de Tarjetas de Pago, es importante notar que los Emisores de Tarjetas de Pago con Provisión de Fondos efectúan una actividad diferente a los Operadores de Tarjetas de Pago y, por lo tanto, están sujetos a riesgos diversos.

Con el objetivo de mitigar aquellos riesgos, atendiendo a la diversa naturaleza de las operaciones que cada grupo de Emisores u Operadores efectúa, se justifica que el Emisor y el adquirente se encuentren sometidos a requisitos prudenciales diferenciados y específicos.

Esto se evidencia en la normativa especial que rige a cada una de estas clases o categorías de empresas, distinguiéndose inclusive una regulación común que rige a todos los Emisores, y otra que debe aplicarse exclusivamente a los Emisores de Tarjetas de Pago con Provisión de Fondos, prevista en el Capítulo III.J.1 y su subcapítulo III.J.1.3 del CNF, respectivamente.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que el Banco Central de Chile está constantemente evaluando sus normativas, en relación con el objetivo de velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, por lo que cabe la posibilidad que en modificaciones futuras se reevalúen los requisitos prudenciales aplicables a los Emisores de Tarjetas de Pago con Provisión de Fondos, atendiendo

para ello a los riesgos, modelos de negocio, oportunidades, desarrollos e innovaciones de mercado, que estén presentes.

2. Con respecto a las TI, cabe señalar que como lo ha expresado en ocasiones anteriores, el BCCh no cuenta con facultades legales para regular la determinación o los niveles máximos que deban observarse en materia tarifaria en el mercado de medios de pago con Tarjetas.

Además, cabe considerar la circunstancia que este tema se ha abordado mediante la presentación de un Proyecto de Ley iniciado en Moción Parlamentaria, que se tramita actualmente en el Congreso Nacional, que regula la fijación de TI máximas y que cuenta con el patrocinio del Poder Ejecutivo respecto de una indicación sustitutiva formulada.

Por su parte, también el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ha iniciado recientemente un procedimiento no contencioso, destinado a determinar si corresponde o no impartir al sector privado instrucciones generales relativas a la determinación de TI, con la finalidad de resguardar la libre competencia en los mercados y en tanto la materia no sea regulada por ley.

En ambas instancias de discusión referidas a la fijación de TI, el Banco Central ha aportado antecedentes y opiniones de manera pública.

D. Otros temas:

- i. Una entidad considera que los PSP que efectúen actividades de pago y liquidaciones a comercios secundarios debiesen realizar debida diligencia de los comercios secundarios involucrados, y que debiesen proporcionar, a los Operadores con los que hubiesen contratado, información necesaria y razonable para que éstos puedan cumplir con las disposiciones normativas de responsabilidad de pago al comercio secundario, prevención de delitos, conocimiento del cliente, así como las disposiciones contenidas en los contratos firmados entre el operador y la marca.
- ii. Una entidad señala que la normativa vigente establece obligaciones al Operador para que reporte información acerca de las transacciones realizadas por cada Emisor a la CMF. A continuación, señala que en un modelo de cuatro partes el operador no tiene vinculación con el Emisor y que, por lo tanto, se debiese establecer una obligación sobre las marcas para que éstas informen a la CMF.
- iii. Por último, una entidad solicita que se defina de manera más específica qué se entenderá por los conceptos de "dinero efectivo" y "compañías de seguros de primer nivel" contenidos en la normativa vigente.

Respuesta

1. Con respecto al primer comentario, cabe señalar que el BCCh considera que los PSP que efectúan pagos a comercios secundarios debiesen cumplir con estándares de debida diligencia y conocimiento del cliente que resulten similares o equivalentes a los que cumplen los Operadores en materia de prevención de lavado de activos (LA) y financiamiento al terrorismo (FT), de modo que estos, por su parte puedan cumplir con las exigencias que en esta materia se le formulen por las marcas y de acuerdo al marco legal aplicable al respecto.

Lo indicado, teniendo presente en todo caso, que los PSP no corresponden a personas obligadas de acuerdo a la Ley N° 19.913 que establece la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y dispone un sistema de prevención, investigación y sanción del LA/FT.

En relación a lo anterior, se incorpora en la normativa del Capítulo III.J.2 la posibilidad que los Operadores que contraten con empresas PSP la provisión de servicios que incluyan la liquidación y/o pago puedan requerirles a estas que acrediten el cumplimiento de estándares adecuados en materia de LA/FT y de debida diligencia y conocimiento del cliente, tomando para ello en consideración las mejoras prácticas de la industria en la materia.

2. Con respecto al segundo comentario, tal como se señaló anteriormente, el marco legal vigente no contempla la posibilidad de regular a las marcas de tarjetas. De esta forma, no es viable exigir por la vía regulatoria que las marcas entreguen información a la CMF.
3. En relación al último comentario, se señala que se efectúan modificaciones a la normativa para efectos de definir con mayor precisión los conceptos ahí mencionados. En particular, se precisa que las compañías de seguros deberán contar con una clasificación de riesgo igual o superior a BBB. En lo referido a la expresión "dinero efectivo", esta no se adecúa, teniendo presente que se refiere a la existencia de fondos disponibles depositados en cuentas corrientes bancarias por el Operador, en relación con la RL, por lo cual el tenor de dicha norma resulta claro.

Finalmente, también se ha aprovechado de efectuar algunos ajustes formales de consistencia tanto en el Capítulo III.J.1 y sus subcapítulos, como en el Capítulo III.J.2 del CNF, en relación con la referencia a disposiciones de la Ley General de Bancos, con ocasión de las modificaciones introducidas por la ley N° 21.130. Asimismo, para mayor certeza, se incorporan precisiones respecto de la posibilidad que tiene la CMF, de conformidad con sus facultades legales, de solicitar información desagregada a los Operadores, así como para impartir las instrucciones que estime pertinentes en relación con el mecanismo de cómputo de las garantías para efectos del cálculo de la reserva de liquidez.

Los periodistas que necesiten contactarse con el Banco Central de Chile pueden hacerlo a través de la Gerencia de Comunicaciones en el correo electrónico comunicaciones@bcentral.cl o en el teléfono (56-2) 2670 2438.