



MINUTA EXPLICATIVA

Miércoles 26 de diciembre de 2018

Revisión comentarios modificaciones Capítulo III.J.2

El 24 de agosto, el Banco Central de Chile publicó para comentarios un conjunto de modificaciones al Capítulo III.J.2, Operadores de Tarjetas de Pago, de su Compendio de Normas Financieras (CNF). Se recibieron comentarios por parte de empresas operadoras y marcas internacionales de Tarjetas de Pago, sociedades de apoyo al giro bancario (SAG), cajas de compensación, empresas Fintech y asociaciones gremiales, además de 2 personas naturales^{1/}.

Las modificaciones puestas en consulta se referían a los requisitos exigibles para que marcas de Tarjetas de Pago puedan operar bajo el modelo de 4 partes^{2/}, así como la situación de los Proveedores de Servicios de Procesamiento de Pagos (PSP) que liquidan pagos a entidades afiliadas, que deben convertirse en Operadores una vez que superan un umbral determinado.

En particular se propuso:

- i. Flexibilizar los requisitos asociados a las marcas de Tarjetas de Pago con las que los Operadores podrán celebrar un contrato.
- ii. Aumentar el límite de las operaciones que los PSP que realizan liquidaciones y/o pagos a entidades afiliadas sin necesidad de constituirse como Operador, modificando además la forma en que éste se calcula.
- iii. Incorporar una nueva modalidad para el funcionamiento de un Operador (modalidad "Operador-Operador")^{3/}

La mayoría de los comentarios recibidos que eran atinentes a la modificación normativa sometida a consulta tuvieron relación con aclarar o indicar con mayor detalle algunos de los cambios propuestos. Otros comentarios se refirieron a situaciones de mercado no relacionadas directamente con la norma en consulta o, en su caso, ajenos al ámbito de las competencias normativas del Banco Central de Chile.

Comentarios relacionados con la norma en consulta

1. Aclarar qué se entiende por "deuda soberana" para efectos de lo dispuesto en I.3

Se incorpora referencia en la norma a títulos de deuda pública o soberana de largo plazo, emitidos por o garantizados por el Estado extranjero respectivo.

^{1/} Asociación Chilena de Fintech, Capitaria, Caja Los Andes, Caja Los Héroes, Comité del Retail Financiero, Mastercard, MercadoPago, Redbanc, Transbank y Visa.

^{2/} Tarjetahabiente, Comercio, Adquirente y Emisor.

^{3/} Hasta ahora, un Operador podía operar en virtud de un contrato con un Emisor o con el Titular de una marca de tarjetas de pago.

Adicionalmente, se incorporan algunas distinciones entre deuda de corto y largo plazo, así como los niveles de clasificación de riesgo elegibles en cada caso.

2. Posibilidad de eximir del cumplimiento de algunos requisitos de elegibilidad para las marcas de Tarjetas de Pago con las que los Operadores pueden tener un vínculo contractual

Se elimina de la Propuesta Normativa la posibilidad que se contemplaba para que un Operador interesado en vincularse contractualmente con una marca de Tarjetas que no cumple con algunos de los requisitos establecidos, pudiera hacerlo luego de presentar una solicitud a la SBIF, conforme a las condiciones que el borrador de norma establecía.

3. Precisar o dejar constancia en la normativa del Banco acerca de la posibilidad de funcionamiento de Sociedades de Apoyo al Giro bancario en un rol de PSP

Un comentario solicitaba incorporar de manera explícita en las normas que aquellas sociedades de apoyo al giro bancario que presten servicios de PSP a Emisores u Operadores, serán consideradas como PSP para los fines y aplicación del Capítulo III.J.2 del CNF.

No se consideró necesario incorporar tal precisión puesto que es evidente que, en la medida en que una SAG no realice funciones propias de un Operador, puede prestar servicios como PSP a Emisores u Operadores. Por cierto, una SAG que desempeña una labor de PSP debe observar las normas legales que corresponden a su naturaleza estatutaria y las instrucciones que la SBIF dicte respecto de rol de las SAG.

4. Cumplimiento de estándares y normas por parte de los PSP en materia de externalización de servicios

Se incorpora la obligación para Emisores y Operadores que contraten los servicios de un PSP, de verificar de manera permanente que los servicios prestados por los PSP que contraten cumplan con los estándares y normas aplicables a Emisores y Operadores en materia de externalización de servicios, en conformidad a las instrucciones impartidas por la SBIF.

5. Límite para que los PSP puedan liquidar pagos a entidades afiliadas

Diversos comentarios señalaron la necesidad de aclarar cómo se debe calcular este límite, así como cuál es la información relevante para ello. Por lo anterior, la versión definitiva de la norma establece lo siguiente:

- El período relevante para el cálculo son los 12 meses anteriores.
- Se deben considerar las operaciones que cada PSP realiza por cuenta de el o los Emisores u Operadores que contratan sus servicios.
- El límite de 1% de las transacciones considera las operaciones liquidadas o pagadas por un PSP, respecto del total de pagos efectuados a entidades afiliadas realizados por todos los Operadores sujetos a estas normas, dentro del mismo período de 12 meses, con independencia de si asumen o no la responsabilidad de pago frente a los comercios afiliados. La fuente de información será la publicada por la SBIF a partir de la información mínima que los Operadores deben proporcionarle en forma periódica.

Ejemplos (supuesto: 1 PSP, 2 Operadores)

i. Operaciones liquidadas y/o pagadas:

PSP por cuenta de Operador A (PSP_{oa}) = 90
PSP por cuenta de Operador B (PSP_{ob}) = 80
Operador A = 8.000
Operador B = 2.000
 $T = \text{Operador A} + \text{Operador B} = 10.000$

$$\frac{PSP_{Ooa}}{T} = \frac{90}{10.000} = 0,9 \% < 1\%$$

$$\frac{PSP_{Ob}}{T} = \frac{80}{10.000} = 0,8 \% < 1\%$$

Al no superar el umbral de 1% con las operaciones liquidadas por cuenta de ninguno de los Operadores, el PSP puede seguir operando como PSP, sin necesidad de constituirse como Operador.

ii. Operaciones liquidadas y/o pagadas:

PSP por cuenta de Operador A (PSP_{oa}) = 50
PSP por cuenta de Operador B (PSP_{ob}) = 120
Operador A = 8.000
Operador B = 2.000
 $T = \text{Operador A} + \text{Operador B} = 10.000$

$$\frac{PSP_{Ooa}}{T} = \frac{50}{10.000} = 0,5 \% < 1\%$$

$$\frac{PSP_{Ob}}{T} = \frac{120}{10.000} = 1,2 \% > 1\%$$

Al superar el umbral de 1% con las operaciones liquidadas por cuenta del Operador B, el PSP deberá reducirlas o constituirse como Operador.

iii. Operaciones liquidadas y/o pagadas:

PSP por cuenta de Operador A (PSP_{oa}) = 110
PSP por cuenta de Operador B (PSP_{ob}) = 0
Operador A = 8.000
Operador B = 2.000
 $T = \text{Operador A} + \text{Operador B} = 10.000$

$$\frac{PSP_{Ooa}}{T} = \frac{110}{10.000} = 1,1 \% > 1\%$$

$$\frac{PSP_{Ob}}{T} = \frac{0}{10.000} = 0\% < 1\%$$

Al superar el umbral de 1% con las operaciones liquidadas por cuenta del Operador A, el PSP deberá reducirlas o constituirse como Operador.

6. Constitución de PSP a Operador

La norma vigente estipula que, si un PSP supera el límite establecido por más de dos trimestres consecutivos, deberá constituirse como Operador. Se recibieron comentarios solicitando especificar el plazo para ello, el que se estableció en los seis meses siguientes a los dos trimestres consecutivos en los que el límite se hubiere superado.

7. Condiciones contractuales entre PSPs y Operadores

Se recibieron comentarios respecto de las condiciones que se pueden establecer en los contratos o convenios entre PSPs u Operadores y Emisores u Operadores. Cabe tener presente que los PSP que liquidan pagos a entidades afiliadas requieren contar con un convenio o contrato con Emisores u Operadores para esos efectos. Por cierto, la suscripción de esos contratos es voluntaria y las condiciones específicas que se establezcan en ellos no son materia de esta normativa.

Asimismo, se debe señalar que: i) sin la existencia de esos contratos o convenios, dichos PSP serían Operadores para fines de esta normativa, y ii) la normativa establece que los Emisores u Operadores con quienes los PSP hubieren suscrito un contrato o convenio, deben asumir la responsabilidad de pago frente a las entidades afiliadas.

No obstante, lo anterior no debería dar pie a Emisores u Operadores a realizar a los PSP u otros Operadores requerimientos arbitrarios o que no estén debidamente fundados en razones técnicas o normativas.

Por lo anterior, se incorpora en la normativa que los Operadores que ofrecen los servicios propios de su giro a entidades no relacionadas, o que se interconecten con otras redes o entidades relacionadas a la operación de Tarjetas de Pago, una precisión tendiente a establecer que estos Operadores no podrán imponer a otros Operadores o PSP con quienes contraten, condiciones, restricciones o limitaciones arbitrarias, por ejemplo, respecto de la clase de actividades o relaciones comerciales que éstos podrán mantener con sus clientes propios y demás contrapartes. Asimismo, se establece que se entenderán como arbitrarias para estos efectos aquellas condiciones, restricciones o limitaciones que carezcan de una base razonable y objetiva, esto es, que no se encuentren debidamente fundadas en requerimientos normativos o técnicos, tales como la seguridad o adecuada gestión de los riesgos que afecten el normal funcionamiento del sistema de Tarjetas de Pago respectivo.

Por último, en caso que un Operador de esta clase, decida denegar la solicitud de celebrar un contrato formulada por otro Operador y/o PSP, deberá comunicar tal decisión por escrito a la entidad solicitante, precisando las razones que la funden, las que deberán encontrarse acordes con lo dispuesto en el CNF.

8. Tarjetas emitidas en el exterior para uso en territorio nacional

Un comentario apuntó a la necesidad de incorporar ajustes en el Título V del Capítulo, de manera de permitir que tarjetas de una marca que no cuenta con Emisores en el territorio local puedan ser utilizadas, sin necesidad de que el Emisor extranjero contrate la administración de la Tarjeta en Chile con un Operador local o que actúe en Chile a través de una empresa bancaria o una SAG autorizada por la SBIF. Estos requisitos pueden no ser practicables en algunos casos.

Considerando que en el caso de las marcas internacionales de tarjetas los emisores no son decenas, sino que miles, se incorporó en la norma la opción para permitir el funcionamiento en el país de Tarjetas de Pago emitidas en el extranjero de marcas cuyo Titular suscriba un contrato con un Operador constituido y autorizado en Chile. En este caso, la responsabilidad de pago frente a las entidades afiliadas recaerá en el Operador local.

9. Esquema de funcionamiento Operador-Operador

Una entidad señaló que sus reglas de funcionamiento no permiten que un adquirente u Operador afilie comercios y liquide pagos bajo contrato con otro adquirente u Operador.

Las normas del BCCh plantean ahora 3 posibles modelos para realizar el rol de Operador: en virtud de un contrato con uno o más Emisores; con el Titular de una marca de Tarjetas de Pago; o con otro Operador. Esos modelos constituyen alternativas opcionales y por lo tanto corresponde a los distintos agentes económicos involucrados decidir bajo qué modelo y en qué condiciones contractuales realizarán sus operaciones. Así, si la modalidad Operador-Operador no está contemplada en las normas de funcionamiento de alguna empresa Operadora o del Titular de la Marca de ciertas Tarjetas de Pago, serán las entidades involucradas las llamadas a resolver si optan o no por acoger alguna de estas modalidades para establecer o continuar una relación comercial.

Comentarios no relacionados con la norma en consulta

1. Dificultades para el funcionamiento del modelo de 4 partes

La opinión del Banco sobre esta materia está contenida en el [Recuadro VI.2 del último Informe de Estabilidad Financiera](#).

2. Funcionamiento de tarjetas de prepago en el transporte público

Una entidad señaló la importancia de que se promulguen las normas que permitan el funcionamiento de distintos medios de pago en los medios de transporte público.

Esta materia escapa de las atribuciones del BCCh, pues la Ley N°20.950 establece que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones dispondrá las condiciones que deberán cumplir los convenios que suscriban las entidades encargadas de prestar los servicios de emisión y administración de los Medios de Acceso al sistema de transporte público de pasajeros con las entidades no bancarias que emitan medios de pago con provisión de fondos.

3. Requisitos de ubicación de centros de procesamiento de datos de contingencia

Una entidad manifestó su preocupación por disposiciones de la SBIF que exigen a los Operadores que externalicen servicios de procesamiento de datos fuera del país, contar con un Centro de Procesamiento de Datos de contingencia ubicado en Chile. Se argumenta que ello no sería muy distinto de exigir que el centro principal también sea local, lo que no necesariamente garantizaría mejores condiciones de seguridad informática y además desalentaría la incorporación de nuevos participantes en el sistema de pagos de Chile.

Las disposiciones en cuestión no son materia de competencia del BCCh.

4. Sociedades de Apoyo al Giro bancario no pueden captar dinero

Una entidad señaló que algunos emisores no bancarios de Tarjetas de Crédito se han constituido, en lo más reciente, como SAG. Al mismo tiempo, la Ley General de Bancos prohíbe a las SAG captar dinero, por lo que, de mediar un cambio legal, no podrán emitir tarjetas de prepago con el mismo vehículo societario.

Esta materia escapa de las atribuciones legales del BCCh.

5. Instrumentos en los que se pueden invertir los recursos captados para emitir Tarjetas de Prepago

Una entidad señaló que los instrumentos autorizados para la inversión de los recursos captados del público en la emisión de Tarjetas de Pago con provisión de fondos tienen baja rentabilidad y por lo tanto no incentivan la emisión de estos medios de pago, argumento que también fue planteado en la consulta pública realizada el año pasado con ocasión de la aprobación del nuevo marco normativo para la emisión y operación de Tarjetas de Pago.

El BCCh mantiene su visión^{4/}, por lo que ha decidido no innovar en esta materia.

^{4/} Se considera necesario cautelar que los emisores no bancarios de Tarjetas de Prepago cuenten con la liquidez y resguardos adecuados que les permitan ser capaces de cubrir sus pasivos en todo momento (incluyendo obligaciones de pago a entidades afiliadas y el eventual reembolso de sus fondos a los tarjetahabientes). Para este efecto sus activos debieran ser bastante líquidos e idealmente no estar expuestos a variaciones de precio demasiado abruptas que puedan producir un descalce importante entre activos y pasivos. Por otra parte, en la discusión legal en el Congreso se plantearon inquietudes sobre la posibilidad de que estos emisores pudieran captar recursos a costo cero para invertirlos en instrumentos financieros, lo que desnaturizaría la esencia de este producto como medio de pago.

6. Tarjetas nominativas de prepago nominativas sin el nombre del titular impreso

Una entidad manifestó que las tarjetas de prepago nominativas se deberían poder emitir sin que el nombre del titular esté impreso en el medio físico (plástico).

El BCCh considera que la normativa no impide lo solicitado, considerando que ésta de manera expresa ya contempla la posibilidad de Tarjetas electrónicas o desmaterializadas, así como tarjetas al portador o innominadas, por lo que no resulta pertinente exigir para las tarjetas emitidas en forma física que se incorpore el nombre del Titular impreso en el soporte plástico. Con todo, las Tarjetas sí deben estar asociadas a una cuenta de provisión específica en la que el Titular, en caso de ser una tarjeta nominada, esté debidamente identificado.

7. Comercialización en el país de tarjetas emitidas en el exterior

Se recibieron comentarios señalando que se debería autorizar en el país la comercialización de tarjetas por parte de empresas extranjeras que se encuentren reguladas en jurisdicciones que el Banco Central determine. Se argumenta que no tendría sentido exigir los requisitos de operador (sic) a empresas que cumplen con los requisitos para operar en EE.UU o el Reino Unido; y que no existiría riesgo para el sistema desde ningún punto de vista (pago a los clientes, lavado de activos y financiamiento del terrorismo). Asimismo, se señala que cuando un operador extranjero comienza a captar clientes en Chile, instituciones financieras locales incidirían en las decisiones de las marcas para cerrar el programa de esa institución, lo que atentaría contra la libre competencia. Por último, se señala que estas tarjetas podrían tener una propuesta de valor más atractiva en términos de costos y comisiones para los clientes.

Al respecto, se debe tener presente en primer lugar que la emisión de tarjetas de prepago se encuentra regulada por la Ley N°20.950 y las normas del BCCh. Dado lo sensible que es la captación de recursos del público, el marco regulatorio establece una serie de medidas que los emisores de este medio de pago deben cumplir. Estos parten con requisitos de idoneidad, incluyen requerimientos de capital y liquidez, así como restricciones al destino de los recursos captados y el uso transfronterizo de las tarjetas. Todo lo anterior tiene como objetivo minimizar la probabilidad de que se produzcan fraudes o disrupciones en la cadena de pagos, o que las personas que confiaron sus recursos en estas instituciones los pierdan.

En segundo lugar, el funcionamiento de tarjetas emitidas en el exterior está regulado en el Título V del Capítulo III.J.2 del CNF. Así, las tarjetas que correspondan a una misma marca que también sea emitida en Chile podrán ser aceptadas por los comercios afiliados a las redes de adquirencia siempre que así se hubiere convenido en el contrato respectivo, en tanto el Titular de la marca hubiere contratado su administración en el país con un Operador nacional debidamente autorizado, el que asumirá la responsabilidad de pago ante las entidades afiliadas. Además, cabe considerar las alternativas adicionales reguladas respecto del Título V a que se ha hecho referencia.

En tercer lugar, el simple hecho que una entidad esté regulada en alguna condición en otro país no es un argumento suficiente para eximirla de los cumplimientos regulatorios. Esa no es la práctica usual para bancos, infraestructuras financieras o proveedores de otros servicios financieros. Si bien los reconocimientos mutuos no son infrecuentes, sí requieren de una relación entre los reguladores y supervisores y un análisis exhaustivo que asegure a ambas partes que sus marcos regulatorios son equivalentes, de manera de evitar arbitrajes regulatorios.

En cuarto lugar, la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo es una preocupación de primer orden en el funcionamiento de las tarjetas de prepago, y es lo que explica las distintas restricciones a su uso dependiendo del nivel de conocimiento del cliente que tengan los emisores respectivos. En este contexto, no es evidente cómo un comercializador de tarjetas emitidas en el exterior daría cumplimiento a las normas de la Unidad de Análisis Financiero.

En definitiva, es evidente que la comercialización en el país de tarjetas de prepago emitidas en el exterior por parte de entidades que no cumplen con ninguno de los requisitos que la regulación exige a quienes emiten las tarjetas a nivel local no se realizaría en igualdad de condiciones. Así, si bien el BCCh valora positivamente que los productos financieros puedan ser ofrecidos con los menores costos y comisiones posibles, ello no puede ser el producto de asimetrías regulatorias o del establecimiento de condiciones que fomenten la competencia desleal.

Por último, no le corresponde al BCCh pronunciarse respecto de si determinadas acciones atentan o no contra la libre competencia.

8. Normas limitan la posibilidad de exportar servicios financieros desde Chile a otros países Latinoamericanos

Se recibieron comentarios señalando que las disposiciones contenidas en las normas para la emisión de tarjetas de prepago referidas a mantener los recursos captados del público en cuentas de provisión de fondos denominadas en moneda nacional, impiden que se puedan ofrecer en otros países latinoamericanos tarjetas de prepago emitidas en Chile.

Las normas de prepago establecen que los recursos captados deben ser depositados en una Cuenta de Provisión de Fondos (CPF), las que deben estar vinculadas con la identidad del Titular de la Tarjeta. En este contexto, con independencia de la moneda en que se deben mantener los fondos provisionados, no es evidente cómo se podrían emitir tarjetas de prepago en Chile para usuarios en un tercer país de una manera que sea consistente con las normas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Tampoco resulta establecido que una Tarjeta de Prepago emitida bajo esas condiciones (con cuenta de provisión de fondos en moneda nacional), no pueda ser utilizada también en el extranjero, acordando con el Emisor los términos y condiciones aplicables para determinar, entre otros aspectos, el tipo de cambio que será aplicable en esas operaciones.

Dicho lo anterior, el objetivo de las normas de prepago del BCCh es regular el funcionamiento de un medio de pago, considerando resguardos para velar por el normal funcionamiento del sistema de pagos. Fomentar la exportación de servicios financieros escapa del mandato del BCCh.