

RECUADRO VI.1

DESARROLLOS Y DESAFÍOS REGULATORIOS DE LOS SISTEMAS Y MEDIOS DE PAGO MINORISTAS

Los sistemas de pagos se vinculan en su origen directamente con la función de emisión de dinero de los bancos centrales. Sin embargo, la complejidad de estos sistemas ha aumentado en el tiempo y, consecuentemente, también lo ha hecho el grado de involucramiento de los bancos centrales, tanto en los sistemas de pago de alto valor —por ejemplo, los sistemas de pagos interbancarios como el LBTR— como en los de bajo valor o minoristas —cheques, tarjetas de crédito y débito, sistemas de prepago y diversos mecanismos de transacciones electrónicas.

Debido a que los medios de pago minoristas son utilizados de manera frecuente por un gran número de personas, pueden llegar a ser de importancia sistémica por el impacto que un problema pudiera significar para sus usuarios, aun cuando es improbable que estos instrumentos, o los sistemas asociados a ellos, produzcan o transmitan disrupciones que impacten de manera severa a otras instituciones del sistema financiero. En base a estas consideraciones, es de especial interés para los bancos centrales, habida cuenta de sus mandatos y objetivos específicos, que los pagos minoristas sean seguros y eficientes (BIS, 2003). Lo anterior debido a que su contribución a la mayor eficacia y estabilidad del sistema financiero se relaciona también con la confianza de las personas y del comercio en la moneda como medio de intercambio.

El cumplimiento de estos objetivos representa un desafío cada vez mayor, por cuanto se trata de mercados muy dinámicos, principalmente por la innovación tecnológica. Desde la perspectiva del regulador, este desafío requiere conciliar de manera adecuada estas innovaciones con la seguridad de los medios de pago, de manera de resguardar bienes públicos importantes, como el de la fe pública.

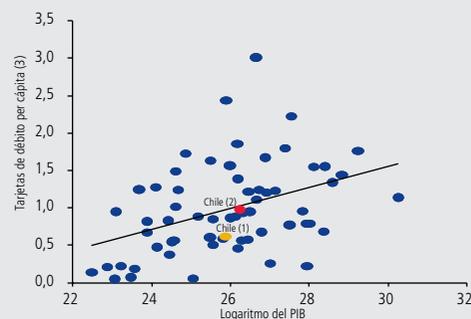
Desarrollo de los medios de pago minoristas en Chile

En Chile, al igual que en muchos países del mundo, el uso de los medios de pago minoristas electrónicos ha crecido de manera sostenida en los últimos años. Algunos indicadores como el número de tarjetas de débito per cápita sugieren un

nivel de desarrollo de estos instrumentos coherente con el desarrollo del país (gráfico VI.8)^{6/}. Por otra parte, tanto la encuesta Casen como la Encuesta Financiera de Hogares muestran diferencias importantes en la tenencia y utilización de los mismos según estrato de ingreso^{7/}.

GRÁFICO VI.8

Tarjetas de débito y PIB (1)
(logaritmo, número de tarjetas)



(1) Información al 2009.

(2) Chile con datos al 2011 y corrigiendo por efecto de las cuentas RUT de BancoEstado.

(3) Se considera la población mayor de 15 años.

Fuente: Banco Mundial y SBIF.

Alcance de la regulación del Banco Central sobre pagos minoristas

La Ley Orgánica Constitucional otorga al Banco Central el mandato de velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos (Artículo 3°), así como las atribuciones para regular las tarjetas de crédito y similares (Artículo 35°). En virtud de ese mandato, el Banco Central establece regulación específica para medios de pago minoristas, incluyendo tarjetas de crédito, débito, prepago y otros sistemas similares (Capítulos III.J.1, 2 y 3 del Compendio de Normas Financieras). La regulación del Banco Central establece qué entidades pueden emitir y operar estos medios de pago, así como diversos requerimientos prudenciales que éstas deben cumplir (tabla VI.4).

^{6/} Para las tarjetas de crédito se observa evidencia similar a la reportada en el gráfico VI.8.

^{7/} Los resultados de dichas encuestas están disponibles en www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl y www.bcentral.cl, respectivamente.

TABLA VI.4
Marco regulatorio del Banco Central sobre medios de pagos minoristas.

	Emisores	Operadores
Tarjetas de crédito aceptadas en entidades afiliadas no relacionadas	<p><i>Entidades elegibles</i> Bancos y CACs fiscalizadas por la SBIF. Otras entidades que cumplan con lo dispuesto en el Capítulo III.J.1 del CNF.</p> <p><i>Requisitos (1)</i> UF 100.000 (UF 200.000) Según modalidad de pago a comercios afiliados: Apalancamiento, operacional, liquidez, información.</p>	<p><i>Entidades elegibles</i> Entidades que cumplan con los requisitos del III.J.1 del CNF.</p> <p><i>Requisitos</i> UF 25.000 (UF 200.000) (2) Según responsabilidad de pago a comercios afiliados: apalancamiento, liquidez.</p>
Tarjetas de débito	<p><i>Entidades elegibles</i> Bancos y CACs fiscalizadas por la SBIF.</p>	<p><i>Entidades elegibles</i> Entidades que cumplan con los requisitos del III.J.2 del CNF, con autorización previa Banco Central de Chile</p> <p><i>Requisitos</i> UF 25.000 (UF 200.000) (2) Según responsabilidad de pago a comercios afiliados: apalancamiento, liquidez.</p>
Tarjetas de prepago (3)	<p><i>Entidades elegibles</i> Bancos, con autorización previa del Banco Central de Chile.</p>	<p><i>Entidades elegibles</i> Entidades que cumplan con los requisitos del III.J.3 del CNF, con autorización previa Banco Central de Chile.</p> <p><i>Requisitos</i> UF 25.000 Sociedades anónimas y empresas bancarias solamente.</p>

(1) Para emisores no bancarios.

(2) En caso de asumir la responsabilidad de pago del emisor.

(3) Tarjetas de pago con provisión de fondos y que implican para el emisor contraer habitualmente obligaciones de dinero con el público o con establecimientos comerciales o servicios afiliados al sistema.

Fuente: Banco Central de Chile.

En el caso de instrumentos a través de los cuales se puedan efectuar pagos y que requieren que previamente se hayan captado los fondos —es decir, sistemas de débito, prepago y otros similares—, la legislación vigente restringe su emisión exclusivamente a los bancos. Sin embargo, para los instrumentos a través de los cuales se efectúan pagos mediante un crédito —tarjetas de crédito y otros similares—, la regulación no contempla una restricción similar y, por lo tanto, se permite la participación de entidades no bancarias. Esta regulación se relaciona, a su vez, con la interpretación que le corresponde efectuar a la SBIF, respecto de las disposiciones de la Ley General de Bancos que señalan que la captación habitual de recursos por parte del público solo puede ser realizada por empresas bancarias. El fundamento de este marco legal y regulatorio es

que eventuales problemas de solvencia en una entidad que capta recursos del público pueden tener un impacto en la fe pública y en la confianza en la moneda, así como involucrar el gasto de recursos estatales cuando existen garantías comprometidas. Así, la restricción señalada cumple un objetivo claro de política.

Por otra parte, en términos de promoción de la seguridad, las normas del Banco Central y de la SBIF incorporan diversos requerimientos prudenciales, principalmente de liquidez, solvencia y control de riesgos operacionales y tecnológicos, entre otros. Respecto de la promoción de la eficiencia, la regulación contempla requisitos de no discriminación en la interconexión de las redes, la emisión de tarjetas de crédito por parte de entidades no bancarias, y permite también que la operación de estos medios de pago la realicen entidades no bancarias.

Existen además otras dimensiones regulatorias de los medios de pago minoristas que no se relacionan con el normal funcionamiento del sistema de pagos. En particular, la protección del consumidor, la prevención del lavado de dinero y las políticas de competencia, que tienen sus propios marcos legislativos e institucionalidad.

Consideraciones respecto de una eventual ampliación de la participación de entidades no bancarias en la emisión de instrumentos de pago minoristas

La flexibilización de las regulaciones que restringen la emisión de algunos medios de pago minorista solo a empresas bancarias, en particular las tarjetas de pago con provisión de fondos (prepago), podría permitir contar con una mayor disponibilidad de estos instrumentos, lo que a su vez tendría beneficios, desde una perspectiva tanto de competencia como de inclusión financiera.

Dados estos posibles beneficios, es de interés para el Banco Central que el desarrollo y la innovación en los medios de pago minoristas no sean inhibidos por motivos regulatorios. Sin embargo, al mismo tiempo, avanzar en esta materia no debe hacer perder de vista la importancia de resguardar otros bienes públicos igualmente importantes, como son la confianza y la fe pública de las personas que utilizan los medios de pago de los cuales disponen. En este sentido, los avances que se puedan explorar para permitir la emisión de tarjetas de pago con provisión de fondos por parte de entidades no bancarias, requerirían resolver los mecanismos de regulación prudencial y de supervisión que deberían regir dichas entidades.