INFORME DE LA COMISION DE ECONOMIA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que regula la competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos.

BOLETÍN Nº 9.201-03.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Economía tiene el honor de informar acerca del proyecto de la suma, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, con urgencia calificada de "suma".

La iniciativa en informe inició su tramitación en el Senado el 17 de diciembre de 2013, pasando a la Comisión de Economía y a la de Hacienda, en su caso.

A una o más de las sesiones en que la Comisión estudió este asunto asistió, además de sus integrantes, el Honorable Senador señor Carlos Ignacio Kuschel Silva.

También asistieron invitadas por la Comisión las siguientes personas:

Del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: El Subsecretario de Economía, señor Tomás Flores; el Jefe de Gabinete del Ministro, señor Juan José Bouchón; el Jefe del Área Legislativa, señor Alejandro Arriagada, y los Asesores señores Felipe Cabezón, Esteban Carrasco y Gabriel Jiménez.

Del Ministerio de Hacienda: la Coordinadora de Mercados Capitales, señora Rosario Celedón.

De MASTERCARD: el Gerente General, señor Patricio Sandoval; el Director de Asuntos Gubernamentales, señor Jorge Lima, y el Vicepresidente Encargado de Asuntos Gubernamentales en Latinoamérica y el Caribe, señor Eduardo Santos.

De TRANSBANK: el Gerente General, señor Alejandro Herrera; el Gerente de Marketing, señor Ricardo Blümel, y el Fiscal, señor Rodrigo Undurraga.

De MULTICAJA: el Presidente Ejecutivo, señor Javier Etcheberry; el Gerente de Planificación, señor Patricio Seguel, y el Gerente de Control de Gestión, señor Gonzalo Bernstein.

Los Asesores señores Rodrigo Fuentes (Honorable Senador García); David Martínez (Honorable Senador Tuma); Ignacio Imas (Honorable Senador Zaldívar) y Carlos Tudela (Honorable Diputado Latorre).

De la Secretaría General de la Presidencia, los Asesores señora Carol Parada y señor Tomás Celis.

De la Biblioteca del Congreso Nacional, la Analista, señora Annette Hafner.

Del Instituto Libertad y Desarrollo, el Abogado, señor Daniel Montalva.

OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO

En lo fundamental, promover la competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos.

Al respecto, para promover que existan adquirentes compitiendo en afiliación de comercios, se hace indispensable permitir que cualquier adquirente que cumpla con las condiciones necesarias, pueda acceder de manera no discriminatoria a la red de procesamiento.

Para ello, el proyecto replica el esquema que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia definió para los emisores de tarjetas de crédito recogido en las Normas Financieras del Banco Central, estableciendo que el operador debe definir condiciones y requisitos para prestar sus servicios de procesamiento, debiendo prestarlos a toda empresa que cumpla con ellos, sean emisores o adquirentes de sistemas de crédito, débito o prepago.

Complementando lo anterior, la Propuesta de Adquirencia de la iniciativa apunta a que las sociedades de apoyo al giro bancario (SAGB) no realicen actos que se opongan a la libre competencia.

El proyecto consta de dos artículos permanentes y uno transitorio.

El ARTÍCULO PRIMERO contiene un cuerpo normativo para resguardar que la prestación de los servicios ofrecidos por los operadores de tarjetas de pago tenga lugar en condiciones de adecuada competencia. Son 8 artículos contenidos en los siguientes

títulos: I. De las disposiciones generales; II. De la obligación de establecer condiciones y requisitos públicos, generales, transparentes, objetivos y no discriminatorios de contratación y de prestar los servicios; III. De la Obligación de establecer Interconexiones entre Redes de Operación de Medios de Pago Electrónicos, y IV. De las Infracciones y Sanciones.

El ARTÍCULO SEGUNDO introduce una modificación a la Ley General de Bancos.

Finalmente, el ARTÍCULO TRANSITORIO regula la entrada en vigencia de la ley.

ANTECEDENTES DE DERECHO

El proyecto en informe se vincula, entre otros, con los siguientes cuerpos normativos:

-- Ley General de Bancos.
-- Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, que fija el fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley Nº 211, de 1973, para la Defensa de la Libre Competencia.

- - - - - -

ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje con que Su Excelencia el Presidente de la República presenta el proyecto de ley en informe, expresa, en sus considerandos, lo siguiente:

En primer lugar, da a conocer los **antecedentes** que se han tenido a la vista al momento de presentar este proyecto. Pone de relieve que el crecimiento de un país exige el desarrollo de su sistema financiero, teniendo como uno de sus principales componentes el uso y masificación de medios de pago electrónicos, tales como tarjetas de crédito y débito, transferencias electrónicas, portales de pago en internet y diversas formas de prepago.

Existe un amplio consenso sobre el gran impacto que éstos generan en la economía, destacando la disminución en los costos de transacción, el aumento en la seguridad, la facilitación de la distribución, pago y seguimiento de pensiones y beneficios sociales, la promoción del comercio electrónico y del turismo, y el fomento de la preferencia por los comercios formales. Para potenciar un funcionamiento eficiente de este mercado se estima necesario adoptar medidas para promover la competencia entre los distintos proveedores de estos servicios.

Explica el funcionamiento de la industria, indicando que se trata de un mercado de dos lados, para lo cual el sistema de medios de pago electrónico comprende tres grandes funciones: emisión, adquirencia y procesamiento.

La emisión consiste en generar tarjetas u otros medios e instrumentos de pago que puedan ser usados por los consumidores o tarjetahabientes como un medio distinto al efectivo, al comprar bienes o servicios en comercios. La principal actividad del "emisor" es lograr que sus clientes acepten usar dichos medios de pago.

La adquirencia consiste en registrar o afiliar a establecimientos comerciales para que acepten determinadas tarjetas u otros instrumentos como forma de pago por los productos o prestaciones que cada uno entrega al consumidor. La principal actividad del "adquirente" es lograr que dichos establecimientos comerciales acepten afiliarse a un determinado medio de pago (tarjetas de crédito, débito o prepago). Por el lado de los tarjetahabientes, el emisor se hace cargo de las autorizaciones para debitar la compra realizada por el titular de la tarjeta del saldo disponible o la línea de crédito, también de la preparación de estados de cuentas mensuales y otras funciones similares. Respecto de los comercios, la función de adquirencia requiere de la provisión y mantenimiento de terminales de puntos de venta (usualmente conocidos como Puntos de Venta o P.O.S., por sus siglas en inglés), cubrir la garantía de los pagos a los comercios, llevar a cabo la facturación y liquidación mensual de las transacciones, gestionar el proceso de reclamos, la protección contra fraudes y clonaciones, etc.

Por su parte, la función de procesamiento se encarga de transmitir y procesar la información entre el tarjetahabiente y el emisor, por un lado, y entre el comercio y el adquirente por otro, permitiendo que una transacción sea autorizada en forma privada y segura. También, lleva un registro detallado de las transacciones y realiza los procesos de conciliación y compensación de pagos. Es así como tanto la emisión como la adquirencia requieren de agentes que procesen sus transacciones, pudiendo distinguirse un procesador emisor y un procesador adquirente.

Ambos lados de la transacción –emisores y adquirentes- necesitan mantenerse en contacto para que ésta sea efectiva.

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.

En la emisión, es preponderante el desarrollo de la relación comercial con los tarjetahabientes y en la adquirencia, la relación con los comercios, respectivamente. Los distintos oferentes de emisión y de adquirencia generalmente compiten entre sí diferenciándose y entregando distintas propuestas de valor. Asimismo, en ambas se observa una preponderancia de costos variables.

Por otro lado, la red de procesamiento de pagos tiene un papel principalmente tecnológico y posee altos requerimientos técnicos. Por lo mismo, exige niveles elevados de inversión en infraestructura, presentando altos costos fijos e importantes economías de escala.

El procesamiento es una actividad de apoyo o intermedia para las otras dos funciones, que constituye un insumo indispensable a estas últimas, las cuales, a su vez, se relacionan con sus respectivos clientes finales, tarjetahabientes y comercios.

El Mensaje destaca, como segundo punto, el estado actual del **acceso a redes de procesamiento de pagos electrónicos.**

Para las empresas que quisiesen ingresar al mercado de la emisión o al de la adquirencia, es necesario conectarse a las redes de procesamiento, y por medio de ellas a las empresas que sirven el otro lado del mercado, es decir a los adquirentes o a los emisores, respectivamente.

El entrante puede contratar los servicios del o los procesadores existentes, o realizar él mismo el procesamiento, sin perjuicio que siempre deben conectarse a las empresas que sirven el otro lado del mercado.

Debido a que las redes de procesamiento implican niveles de inversión y tipos de conocimientos técnicos muy distintos a los propios de la emisión y de la adquirencia, la necesidad de replicar una red de procesamiento puede constituirse en una importante barrera a la entrada.

Al analizar los mercados internacionales se observa que en la mayoría de ellos la industria se organiza en torno a pocas plataformas tecnológicas encargadas del procesamiento, a las cuales se conectan múltiples emisores por un lado y múltiples adquirentes por el otro. Este es el caso de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, por nombrar los más importantes, o Colombia y Brasil, por nombrar países similares al nuestro en estas materias.

Por su parte, la organización de este mercado en nuestro país, evidencia la existencia de una sola empresa que realiza

el procesamiento para adquirentes, Transbank S.A. (Transbank), que es una sociedad de apoyo al giro bancario (SAGB), cuya propiedad actualmente pertenece a 14 bancos. Al ser el único procesador doméstico de adquirencia, Transbank ha alcanzado grandes economías de escala que son difíciles de replicar para potenciales interesados en entrar al mercado del procesamiento.

Por su parte, en el lado emisor se encuentra la empresa operadora Nexus S.A. (Nexus), que es una sociedad de apoyo al giro bancario cuya propiedad actualmente pertenece a siete bancos, y procesa por el lado emisor las tarjetas de crédito de veintiún bancos, y de cuatro emisores no bancarios.

El año 2005, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) señaló que, en su función de plataforma de procesamiento, Transbank parecía tener las características de una instalación esencial, tanto para emisores como para adquirentes. En concreto, señaló que la “plataforma [de procesamiento] en que operan los servicios de tarjetas de crédito bancarias pareciera tener la característica de instalación esencial para adquirentes y emisores” (Sentencia N° 29/2005). Con el fin de permitir la entrada de potenciales nuevos adquirentes, y considerando la eventual calidad de facilidad esencial, es importante que nuestra legislación asegure que éstos podrán contratar los servicios de procesamiento de la red existente, en la medida que cumplan con ciertas condiciones mínimas.

Esta obligación de dar acceso a la red de procesamiento ya está recogida en nuestra regulación. La Norma Financiera III.J.1 del Banco Central, señala que los operadores deben establecer condiciones y exigencias generales y no discriminatorias para prestar sus servicios a emisores o comercios y que, una vez aceptadas, deberá otorgar acceso a los servicios. Sin embargo, esta norma no se refiere explícitamente al acceso de los adquirentes u otros operadores.

La obligación de dar acceso a una facilidad esencial no es una realidad nueva en nuestro país. La jurisprudencia nacional ha aludido a este concepto de manera explícita en casos de negativa de venta y discriminación que comprenden, entre otros, casos de frecuencias aéreas, espectros radioeléctricos, redes de telefonía, puertos, tanques de oxígeno medicinal y segmentos de transmisión de energía eléctrica.

El Mensaje alude a continuación a distintos mercados donde también se han establecido por ley obligaciones de acceso en diversos mercados específicos, sobre la base del concepto de facilidad esencial, definido como un monopolio sustentado por ventajas tecnológicas de costo que resultan insuperables para una empresa entrante. En concreto, la Ley General de Servicios Eléctricos, desde la llamada Ley Corta I del 2004, en su artículo 77, impone un régimen de

acceso abierto a las instalaciones de transmisión troncal y sistemas de subtransmisión; la Ley que moderniza el Sector Portuario Estatal, de 1997, según el inciso cuarto de su artículo 14, obliga al concesionario a destinar los bienes concesionados a la atención de naves y movilización de carga, mantenerlos, dar servicio y establecer tarifas públicas en condiciones no discriminatorias; la Ley General de Telecomunicaciones establece en su artículo 24 bis, que el concesionario del servicio público telefónico debe otorgar a todo concesionario de servicios intermedios de larga distancia igual clase de accesos o conexiones a la red telefónica, prohíbe la discriminación para los servicios necesarios para acceder o usar el sistema multiportador (artículo 24 bis), establece la obligación de aceptar interconexiones para permitir las comunicaciones (artículo 25) y consagra, desde el 2010, la neutralidad de la red (artículo 24 h); y, por último, la Ley de Servicios de Gas, en su artículo 31, establece que los concesionarios deben operar bajo el sistema de acceso abierto respecto de las redes que transportan gas, en beneficio de las distribuidoras y en la medida que dichas redes tengan capacidad disponible y no existan impedimentos técnicos.

En cuanto a la **competencia en la adquirencia de comercios,** Su Excelencia el Presidente de la República señala que, en nuestro país, existe un solo adquirente, a cargo de la afiliación y la relación comercial con los establecimientos comerciales para emisores bancarios. En efecto, vía la figura legal del mandato, los bancos han delegado en Transbank el rol adquirente, quien lo ejerce en representación de todos los bancos que son emisores de tarjetas de crédito y débito. Como consecuencia, los comercios se ven enfrentados a una única política comercial y una única tarifa de precios, la cual desde el año 2005 se encuentra sujeta a un plan de regulación tarifaria que es aprobado por la Fiscalía Nacional Económica.

Este rol en materia de afiliación no es de la esencia del modelo de negocios de Transbank, ya que en sus inicios no asumía ese tipo de funciones. En efecto, en su consulta de 1992 sobre la fusión con Bancard, Transbank señaló que “en el nuevo sistema la operadora (Transbank) pasará a ser una mera ejecutora y procesadora, es decir, cumplirá un rol netamente instrumental. Las políticas de todo tipo, incluidas las que correspondan a la actuación frente a los establecimientos comerciales, publicidad y otras, serán fijadas, directa o indirectamente por los emisores” (fs. 773 y 774).

La forma en que se han organizado los bancos para realizar la función de la adquirencia, usando todos un único vehículo asociativo para que actúe en su representación, es una particularidad del mercado chileno. De todos los casos internacionales analizados en el informe de “Inclusión Financiera y Medios de Pago” (2013) preparado por la Mesa de Trabajo integrada por los Ministerio de Economía, Hacienda, Transporte y Telecomunicaciones y Desarrollo Social, en abril del 2013, nuestro país es el único en donde existe un solo adquirente.

Esta estructura además contrasta con lo que ocurre en la emisión de tarjetas. En esta última, por un lado, se evidencia una fuerte rivalidad comercial, donde cada banco ofrece sus propios esquemas tarifarios y políticas comerciales a sus clientes, pero por el otro, los bancos aprovechan las economías de escala al compartir los servicios de una red de procesamiento común. En efecto, en el lado emisor, para aprovechar las economías de escala, Nexus sólo se encarga del procesamiento, pero cada banco define sus propias políticas comerciales y relaciones con sus tarjetahabientes. Atendidas las restricciones derivadas del giro bancario, en virtud del cual los bancos sólo pueden desarrollar las operaciones autorizadas por ley, y consecuentes limitaciones para la creación de filiales, la Ley General de Bancos permite que los bancos puedan crear y asociarse en sociedades de apoyo al giro bancario con el objeto de facilitar las operaciones propias del giro bancario.

Este vehículo especial de inversión común, se creó hace tres décadas con el fin de permitir a los bancos aprovechar las economías de escala existentes en algunas actividades de apoyo a la actividad bancaria, principalmente en materias que implican el desarrollo de infraestructura financiera necesaria para el desarrollo de sus operaciones.

Con todo, y como lo advierte el estudio “Competencia en Servicios Bancarios a Personas” (González, A. y A. Gómez-Lobo, 2010) de la Universidad de Chile, en muchos de los mercados en que operan, las sociedades de apoyo al giro bancario tienen calidad de prestador único en razón de economías de escala y de red. Este hecho, debe ser especialmente objeto de atención por parte del regulador para evitar riesgos competitivos en la industria.

Se estima que estos riesgos son mayores en todos aquellos mercados, como el de los medios de pago electrónicos, donde las SAGB desarrollan parte del propio giro bancario y negocian directamente con el público o un sector de éste, los precios y demás condiciones comerciales. Dada esta particularidad, y para reforzar la necesidad de promover la competencia en el mercado de medios de pago, se estima necesario reforzar que las sociedades de apoyo al giro bancario, que es la forma en que se han organizado los bancos para realizar la función de la adquirencia, no quedan exentas de la aplicación de la regulación de defensa de la libre competencia y que al participar en este tipo de sociedades los bancos deberán dar estricto cumplimiento a dicha normativa.

Para esto, se explicita que en ningún caso la regulación de las SAGB se pueda presentar como una excepción de la normativa de la libre competencia.

Finalmente el Mensaje se aboca a reseñar el **contenido del proyecto de ley**.

Se estima que para promover que existan adquirentes compitiendo en afiliación de comercios, se hace indispensable permitir que cualquier adquirente que cumpla con las condiciones necesarias, pueda acceder de manera no discriminatoria a la red de procesamiento.

Para ello, este proyecto replica el esquema que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) definió para los emisores de tarjetas de crédito recogido en las Normas Financieras del Banco Central, estableciendo que el operador debe definir condiciones y requisitos para prestar sus servicios de procesamiento, debiendo prestarlos a toda empresa que cumpla con ellos, sean emisores o adquirentes de sistemas de crédito, débito o prepago. El procesador podrá fijar libremente la tarifa a cobrar y demás condiciones comerciales, siempre y cuando éstas sean públicas, generales, transparentes, objetivas y no discriminatorias.

La obligación de prestar sus servicios tiene como objetivo permitir la entrada de nuevos emisores y adquirentes, asegurándoles acceso a las redes de procesamiento de pagos.

El Mensaje hace presente que el mercado de los pagos electrónicos es dinámico y está sujeto a cambios tecnológicos. Por ese motivo, se justifica que la medida se origine en una calificación expresa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia respecto a que las condiciones del mercado de operación de medios de pago electrónicos no son suficientes para garantizar un régimen de libre acceso. Asimismo, cesará cuando dicho Tribunal establezca que las condiciones han cambiado y que sí entregan garantías suficientes.

Siguiendo la normativa ya existente para los emisores, el proyecto establece que las condiciones y requisitos definidos por el procesador deberán considerar la calidad del servicio, medidas de control y resolución de fraudes y tarificación de los servicios que se presten.

A su vez, con el fin de asegurar un acceso no discriminatorio y permitir que diferentes actores con distintas necesidades y modelos de negocio puedan competir en igualdad de condiciones, estos servicios deberán entregarse en forma desagregada, pudiendo ser contratados todos o algunos de ellos.

Por otro lado, independiente de la calificación que el TDLC haga de las condiciones de libre acceso del mercado, todo operador deberá permitir la interoperabilidad y habilitar puntos en los

cuales los emisores u operadores que lo soliciten y cumplan con los requisitos recién mencionados, puedan interconectarse a su red.

El proyecto detalla las sanciones a las que se someterán quienes cometan infracciones a lo dispuesto anteriormente, encargándose a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) la fiscalización y aplicación de las sanciones respectivas. Lo anterior, sin perjuicio de las medidas que resuelva adoptar el Tribunal de la Libre Competencia dentro del ámbito de sus competencias.

Cabe señalar que estas obligaciones no serán aplicables a redes de procesamiento cerradas, es decir aquellas que sólo operan las transacciones de tarjetas emitidas por un solo emisor, ya que por su naturaleza no se advierte en éstas riesgos contra la libre competencia.

Por último, para promover la competencia en los medios de pago electrónicos y con el fin de aclarar que en ningún caso la regulación de las SAGB se pueda presentar como una excepción de la normativa de la libre competencia, se incorpora un nuevo inciso al artículo 74 de la Ley General de Bancos, que establece que las sociedades de apoyo al giro bancario (SAGB) no podrán establecer precios ni condiciones comerciales con el público si con ello se restringe lo dispuesto en el artículo 3° del decreto ley N° 211, de 1973 que establece Normas para la Defensa de la Libre Competencia.

Por último, se contempla un plazo de entrada en vigencia de esta ley que corresponde al primer día del sexto mes siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

- - - - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

En la **primera sesión** en que la Comisión estudió esta iniciativa, escuchó la presentación del proyecto por parte del Ejecutivo.

El **señor Subsecretario de Economía, señor Tomás Flores**, recordó que el año 2010 se elaboró la Agenda del Impulso Competitivo, con el objeto de aumentar el nivel de eficiencia de nuestra economía. Entre los puntos presentes en esa agenda se consideró cómo aumentar la competencia en diversos mercados, y uno de los cuáles fue el mercado de medios de pago electrónicos. Este mercado fue estudiado por la División de Impulso Competitivo, analizando las características de su desarrollo en Chile en relación a lo que ha ocurrido en otros países. Una economía del tamaño de la chilena podría tener un desarrollo mucho mayor de este mercado y también una intensidad competitiva más alta.

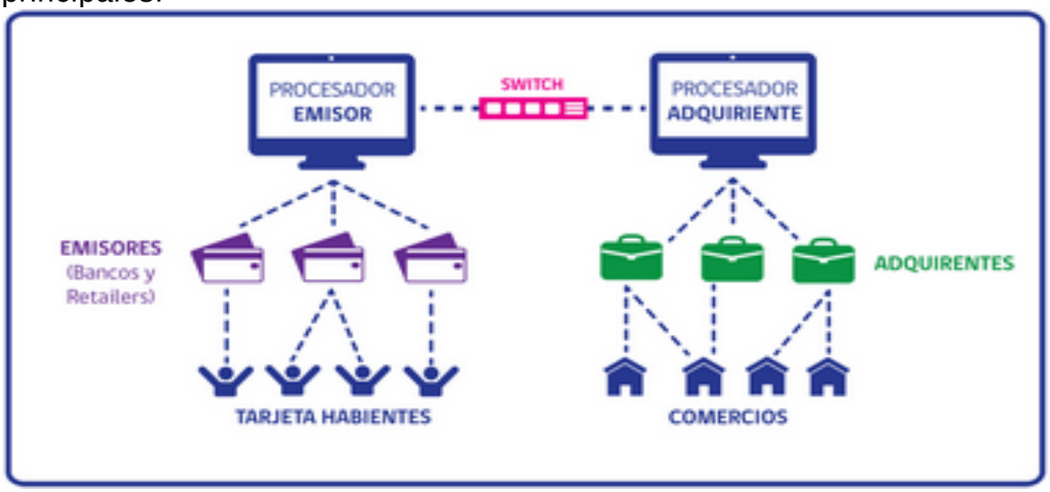
El proyecto busca iniciar una apertura en este mercado, de manera de incrementar la masividad con que estos instrumentos se utilizan.

Intervino a continuación el **ex Jefe de la Oficina de Competitividad, y actual Jefe de Gabinete del Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Juan José Bouchon.**

El **señor Bouchon** comenzó señalando que, antes de la elaboración de este proyecto, se constituyó una mesa de trabajo con la participación de los Ministerios de Economía, de Hacienda y de Desarrollo Social, y la Subsecretaría de Telecomunicaciones, mesa que elaboró un informe sobre los medios de pago e inclusión financiera, informe que fue un importante insumo en la redacción del proyecto.

Explicó a grandes rasgos el funcionamiento del Mercado de Medios de Pago, que es un mercado que económicamente se conoce como un mercado de “dos lados”, con distintos actores (tarjeta habientes, emisores, comercios, entre otros), y tres funciones

principales:



Las funciones principales son:

Emisión: emitir tarjetas que puedan ser usadas por los consumidores como un medio de pago distinto al efectivo al momento de comprar bienes en comercios.

Adquirencia: afiliar a establecimientos comerciales para que acepten dichas tarjetas, para lo cual le proveen de los terminales de puntos de venta (POS).

Procesamiento: se encarga de transmitir la información entre el emisor y el comercio, para que así una transacción sea autorizada.

La **experiencia internacional** en la materia revela que, a diferencia de lo sucede en Chile, donde hay una integración vertical, con un solo actor que hace tanto el procesamiento como la afiliación (Transbank), en la mayoría de los países la industria se organiza en torno a pocas plataformas de procesamiento, a las cuales se conectan múltiples emisores y múltiples adquirentes, con una fuerte competencia tanto en la emisión de tarjetas como en la afiliación de comercios.

Un segundo aspecto que llama la atención en la experiencia comparada es que prácticamente todos los países, un 88% de los países, están haciendo reformas a sus sistemas de pago electrónicos[1]. En Latinoamérica se observan dos casos relevantes en que, gracias a reformas, aumentó la penetración y bajaron los precios:

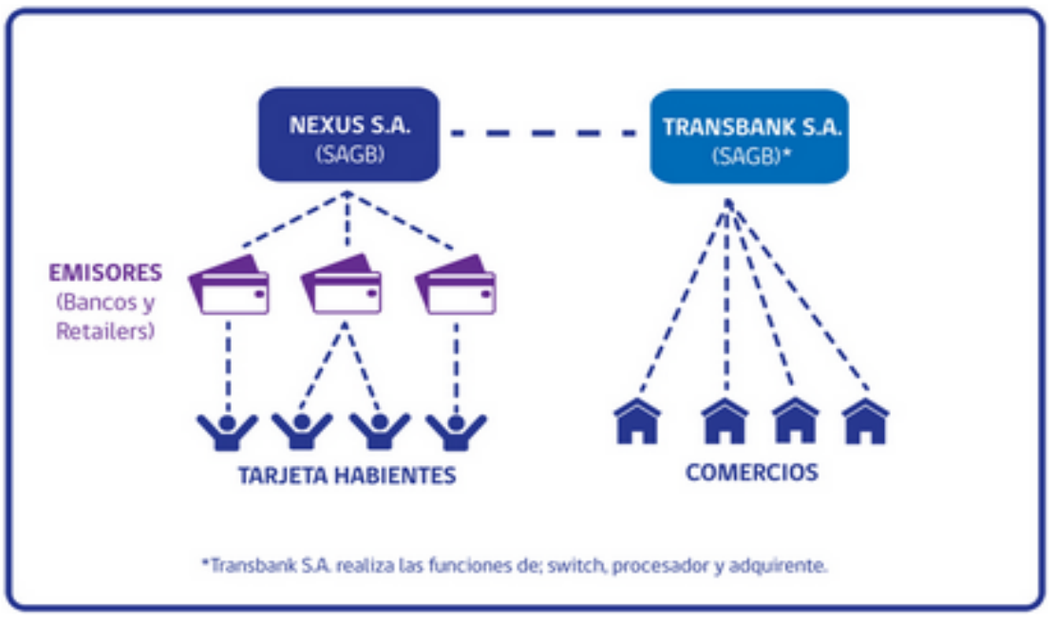
- Colombia, donde la afiliación de comercios, realizada por las propias redes de procesamiento, pasó a ser desarrollada directamente por los bancos emisores. Entre 2005 y el 2007

[1] Fuente: Banco Mundial 2008.

la tasa de descuento bajó de 4,3% a 3,3% y de 1,9% a 1,7% en crédito y débito. Esto se relaciona con la reforma que se propone en el proyecto en materia de afiliación.

- Brasil, país en que se instó a las redes a que permitieran que las transacciones de tarjetas de otras marcas transitarán por sus redes, para que los adquirentes puedan tener acceso a todas las redes de tarjetas, pues hasta ese momento eran administradas por las marcas (Visa, Cielo, entre otras) y no había interconectividad entre ellas. Entre 2005 2007 la penetración del uso de tarjetas aumentó de un 17% a 27%.

El **señor Bouchon** explicó cómo se ha organizado el **mercado en nuestro país**, y presentó el siguiente cuadro:



En cuanto al **emisor**, se observan muchos emisores, cada uno con ofertas y servicios diferentes.

En la etapa de **procesamiento**, se encuentran los bancos agrupados a través de sociedades de apoyo al giro bancario (SAGB). Nexus S.A. para procesamiento por el lado de los emisores, y Transbank S.A. para procesamiento adquirente como único actor.

Y en la **adquirencia**, los bancos agrupados a través de Transbank S.A., como único adquirente, el que jurídicamente actúa en representación de los 23 bancos, y afilia a los comercios en un contrato único.

En definitiva, Transbank aparece con las funciones de switch, procesamiento y afiliación.

Presentó las siguientes cifras respecto del desarrollo de la industria en nuestro país, que revelan que hay un déficit en la penetración y cobertura:

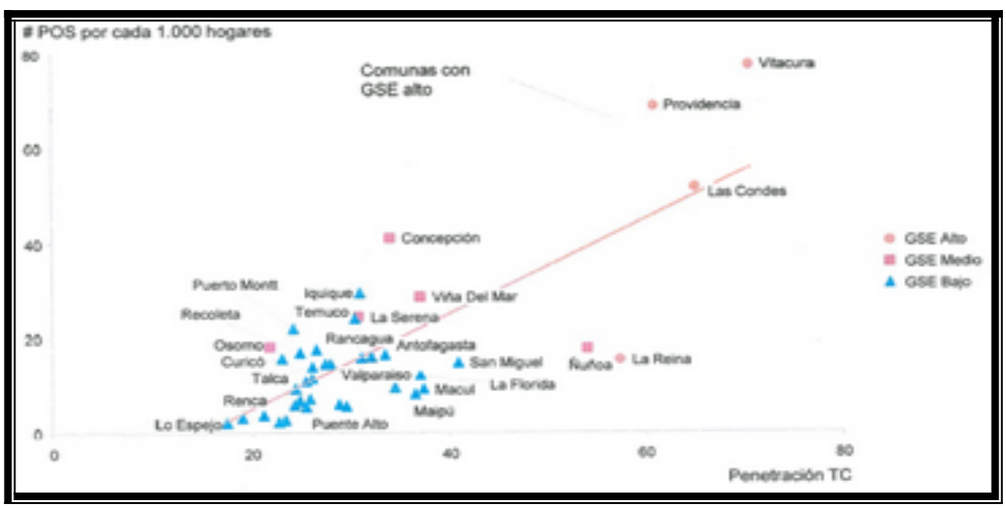
PUNTOS DE VENTA (POS) cada 100.000 habitantes[2]:
Chile: 450 (PNB: 10.120)
Países de ingresos medios altos: 455 (PNB: 5.884)
Países Desarrollados: 2022

Comercios con POS cada 1.000 hogares[3]**:**
Chile: 18
Argentina: 26
Brasil: 33

Transacciones sin efectivo al año por persona[4]**:**
Chile: 29
Países desarrollados: 100

Crecimiento transacciones con tarjetas de pago 2006-2011[5]**:**
2005: $107 mil millones.
2012: $426 mil millones

PUNTOS DE VENTA (POS) POR COMUNA[6]**:**



Esto se relaciona con la inclusión financiera. Se observa que en las comunas de menor poder adquisitivo hay menos POS, en algunos casos llegando a 0 POS por persona, por tanto las

---

[2] Fuente: Banco Mundial 2010
[3] Fuente: McKinsey 2012
[4] Fuente: Banco Mundial 2006
[5] Fuente: SBIF
[6] Fuente: McKinsey 2012

personas que viven en estos lugares, aun cuando tengan estos medios de pago, no podrían utilizarlos.

Medios de pago por sector socioeconómico[7]:

Tabla: Acceso a Productos Financieros desagregado por Quintil de Ingresos

Producto financiero	I	II	III	IV	V	Total
Tarjeta de débito	10%	15%	19%	28%	54%	25%
Tarjeta de crédito	2%	4%	6%	12%	38%	12%
Tarjeta casa comercial	17%	23%	28%	35%	49%	30%
Chequera	1%	1%	2%	6%	33%	8%
Línea de crédito	1%	1%	3%	6%	31%	8%

Fuente: Encuesta CASEN, año 2011

Último quintil: 54% y 38% de los hogares posee tarjeta de débito y crédito.

Primer quintil: 10% y el 2%.

Hay bastante diferencia entre los quintiles. Esto es relevante en cuanto al pago de los beneficios del Estado, que en países cercanos, como Colombia y Brasil se pagan en casi un 90 % a través de medios electrónicos, y en Chile esta cifra alcanza sólo al 5%.

Redes alternativas: Existen redes de POS que prestan servicios con tarjetas de marcas internacionales distintos al procesamiento de pagos o que se usan para pagar con tarjetas de marcas propias[8]:

Multicaja: 20.006
Getnet: 4.000
CajaVecina: 8.630
* Transbank tiene 144.000 POS.

Tasas de descuento: Chile es competitivo como consecuencia del esquema auto-regulado desde el 2005 bajo el TDLC[9]:

Crédito: Europa promedio 1,7% (2006); USA 1,9% (2009); Chile 1,6% (2012).
Débito: Europa promedio 0,6% (2006); USA 0,6% (2009); Chile 1,1% (2012).

El **señor Bouchon** expresó que el corazón de este proyecto es aumentar la competencia en este mercado. Y son dos los principales razones que, según han observado, inhiben que exista una mayor competencia en Chile.

---

[7] Fuente: Casen 2011
[8] Fuente: Informe Medios de Pago 2013
[9] Fuente: Informe Medios de Pago 2013

Indicó como primera causa, la **dificultad de implementar o acceder a redes de procesamiento.** Para los potenciales nuevos entrantes, tanto emisores como adquirentes, la implementación de una red de procesamiento es muy difícil de replicar, ya que implica altos niveles de inversión y poseen importantes economías de escala. Al mismo tiempo, al ser propiedad de los bancos, la única red de procesamiento existente tiene pocos incentivos para prestar sus servicios o interconectarse con potenciales nuevos adquirentes.

En segundo término, mencionó la **delegación del rol adquirente**. Todos los bancos han delegado el rol adquirente en Transbank, quien actúa en su representación, ofreciendo una única tarifa. Los bancos se han inhibido de competir en el lado adquirente, contrastando con la emisión en que compiten con distintas políticas comerciales.

Detalló las **propuestas** de este proyecto.

- PROCESAMIENTO:

En el **procesamiento**, instaura una figura de libre acceso a los servicios de procesamiento (switch). Se trata de un sistema de libre acceso a los servicios de operación de tarjetas de pago. Se establece que el operador debe definir las condiciones y requisitos para prestar sus servicios a toda empresa que cumpla con ellos. Esta obligación se origina mediante una calificación no contenciosa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de que las condiciones del mercado de operación de medios de pago electrónicos no son suficientes para garantizar el libre acceso.

Esta obligación termina si el referido Tribunal señala que el mercado es contestable, pues la justificación económica de esta regla es precisamente la dificultad de replicar la red. Eventualmente esto puede variar, y el referido test del Tribunal de la Libre Competencia, dados los avances tecnológicos u otras razones, podría determinar que este mercado es contestable.

Los operadores deberán definir condiciones mínimas para todo emisor u operador que quiera contratar sus servicios. En este punto, el señor Bouchon hizo presente que actualmente esta obligación existe sólo para emisores de crédito; hay una norma del Banco Central que da un libre acceso a todos los emisores que cumplan con las condiciones, pero no se contempla una norma similar tratándose de los adquirentes.

Dichas condiciones deben ser públicas, generales, transparentes, objetivas y no discriminatorias, y considerar calidad del servicio, medidas de control y resolución de fraudes, y

tarificación de los servicios. Deben publicarse en el sitio web y enviarse a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

La oferta de servicios debe hacerse en forma desagregada, pudiendo contratarse todos o alguno de ellos, para asegurar el acceso no discriminatorio de actores con diferentes necesidades y modelos de negocios.

Dichas condiciones y la prestación de los servicios serán fiscalizadas y sancionadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras con multas desde 100 UF ($2 millones) hasta 5.000 UF ($100 millones), que son las mismas multas establecidas en la Ley General de Bancos.

Además, se obliga a todo operador a establecer interconexión con los emisores u operadores que lo soliciten.

- PROPUESTA DE ADQUIRENCIA:

La segunda propuesta de esta iniciativa dice relación con la **propuesta de adquirencia**, que apunta a que las sociedades de apoyo al giro bancario (SAGB) no realicen actos que se opongan a la libre competencia.

Con el fin de aclarar que en ningún caso la regulación de las SAGB se pueda presentar como una excepción de la normativa de la libre competencia, se incorpora un nuevo inciso al artículo 74 de la Ley General de Bancos, que establece que las SAGB no podrán establecer precios ni condiciones comerciales con el público si con ello se restringe lo dispuesto en el artículo 3° del decreto ley N° 211. Este artículo sanciona los actos que afecten la libre competencia, incluyendo los acuerdos entre competidores que les confieran poder de mercado y que consistan en fijar precios u otras condiciones de comercialización y excluir competidores, entre otros.

Finalmente, el **señor Bouchon** puso de relieve que esta iniciativa ha recibido opiniones favorables de parte de entidades tales como la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, la Cámara Nacional de Comercio, la ASECH, el Retail Financiero, MultiCaja, entre otras, y también se han escrito una serie de editoriales y columnas en apoyo a este proyecto.

Finalizada la exposición, intervinieron los Honorables Senadores presentes.

El **Honorable Senador señor Espina** consideró que se trata de una buena iniciativa. Pidió fijar los tiempos para la tramitación de este proyecto, de modo que se tramite con celeridad.

El **Honorable Senador señor Novoa** estimó importante escuchar el parecer de los distintos actores quienes intervienen en este mercado.

El **Honorable Senador señor Zaldívar** solicitó que la Biblioteca del Congreso Nacional realice un estudio sobre la legislación comparada respecto de esta materia.

El **señor Bouchon** anunció el envío del informe que elaboró la Mesa de Trabajo Interministerial sobre la materia. Asimismo manifestó la importancia que tiene para el Ejecutivo la aprobación general de esta iniciativa.

En la **siguiente sesión** en que la Comisión abordó este proyecto, se escuchó la opinión de distintos actores invitados.

MASTERCARD

El **Gerente General de MasterCard, señor Patricio Sandoval**, realizó una presentación que se transcribe en sus principales aspectos.

Señaló que los principios de MasterCard son:

- Facilitar la conectividad como proveedor de red, la que, según hizo presente, ya brindan para las transacciones internacionales. Y aportar valor a las transacciones, de modo que en conjunto se fortalezca y potencie la industria de pagos electrónicos en el mercado doméstico;

- Promover un modelo competitivo que permita la libre participación de emisores, operadores/adquirientes y procesadores, donde cada uno puede definir sus productos, procesos y precios, impulsando el desarrollo de la industria. El rol de MasterCard de una manera global no es de emitir tarjetas o adquirir transacciones; MasterCard licencia estos roles a las instituciones participantes;

- Evolucionar el modelo de pagos con eficiencia, transparencia, seguridad y apertura a nuevas soluciones y tecnologías de pago con alcance doméstico y global.

En su parecer, el mercado chileno debe tener presente los siguientes “mensajes claves”:

- Necesidad de promover la libre participación de jugadores.

- La conectividad entre jugadores es clave para promover la competencia y el desarrollo de la industria.

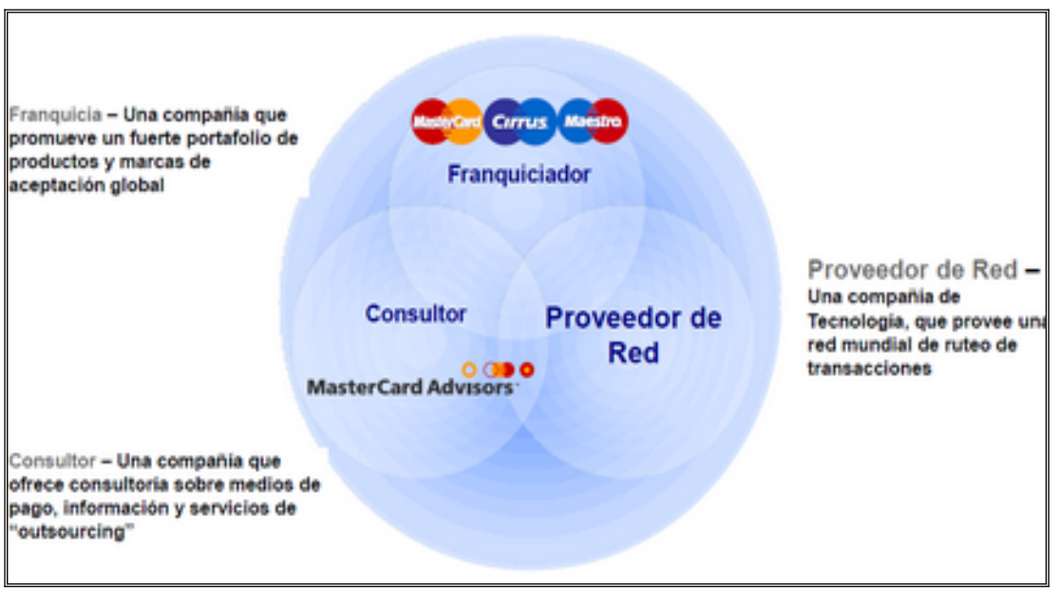
- Necesidad de promover el modelo de 4 partes, donde MasterCard y otros, en sus roles de proveedores de red, sirven de plataformas de conectividad, aportan valor en las transacciones y definen las reglas de operación de su franquicias a nivel global.

- Necesidad de que múltiples actores puedan establecer tasas de intercambio de manera competitiva.

El mayor desafío del mercado chileno es expandir el uso de los medios de pago electrónicos sobre el gasto privado, que actualmente alcanza un 21%. Una mayor competencia en el sector adquirente permitiría más innovación y mejores servicios a los comercios y tarjetahabientes.

El sistema de una única red de procesamiento no incentiva la incorporación de nuevos actores. Redes de procesamiento especializadas permitirían una real expansión de la aceptación y uso de nuevas tecnologías.

El señor Sandoval dio a conocer el rol de MasterCard a nivel mundial, y presentó la siguiente lámina:



MasterCard es una empresa que cuenta con siete mil quinientos empleados, veintidós mil quinientas instituciones licenciadas, 35,9 millones de puntos de aceptación, 1.800 millones de tarjetas. Se trata de 160 millones de transacciones ruteadas de punto a punto por hora; el año 2012, MasterCard procesó más de 34 mil millones de transacciones. Afirmó que la red mundial de MasterCard cuenta con una escala y desempeño sin paralelo.

Explicó que en el modelo de 4 partes, cada entidad juega un papel único y crucial en la cadena de valor. Así, el **tarjetahabiente** es quien realiza requerimientos de compra al comercio; el **comercio** presenta transacciones de compra a su operador/adquiriente; el **operador/adquiriente** requiere aprobación de la transacción al emisor, y el **emisor** es el que aprueba o declina la transacción de compra. La red de pagos conecta todas las partes para que la transacción se complete exitosamente.

Indicó que la evolución de los medios de pago estimula el desarrollo a un modelo robusto con: 1.- Alta penetración de los medios de pagos electrónicos con tarjetas en el gasto: alta cultura de pagos con medios electrónico, aceptación amplia y diversificada de tarjetas, y alta competencia entre los jugadores al ofrecer nuevos servicios y propuestas de valor; 2.- Alto grado de innovación: diversificación y especialización de participantes, eficiencias operativas benefician al mercado, y 3.- Catalizadores externos que impulsan el desarrollo: gobierno y reguladores apalancan a la industria para impulsar objetivos (por ejemplo, inclusión financiera, transparencia, y un sólido ecosistema con participantes especializados que fomentan el desarrollo realiza requerimientos de compra al comercio).

Se refirió al switch de MasterCard, lo que explicó con la siguiente lámina:



En cuanto a las tasas de intercambio, afirmó que sus tarjetas traen enormes beneficios para los comercios: más clientes, incluyendo a consumidores globales; mayores ventas por clientes – aumento del ticket promedio; reducción de costo por manejo de efectivo, robo, pérdida, falsificación; reduce el fraude y las pérdidas por créditos; es más rápido; con pago garantizado; habilitación de comercio electrónico, venta telefónica, comercio móvil y pagos

recurrentes; permite la automatización – quioscos no atendidos, estaciones de servicio; disminución de costos operativos, entre otros beneficios.

El intercambio completa el beneficio a los comercios.

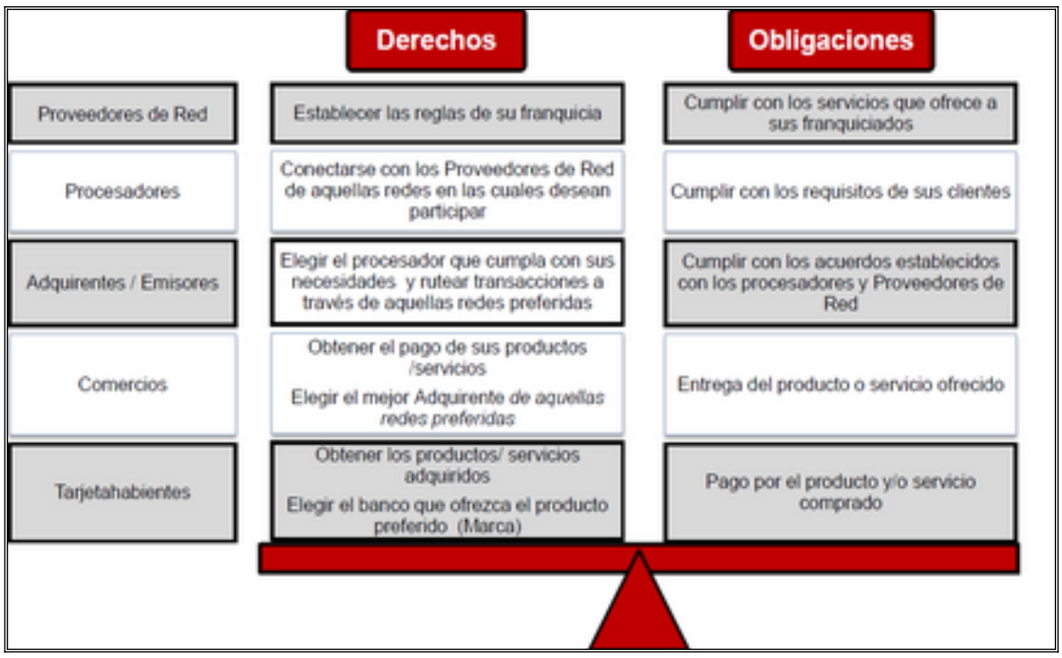
Explicó que el proveedor de red no se beneficia del intercambio, pues en sí mismo no constituye un flujo de ingreso para MasterCard como proveedor de red. El papel del proveedor de red es el cuidado de Ecosistema; en efecto, el interés de MasterCard como proveedor de red es el desarrollo y la expansión de la red de pagos; que compitiendo contra el efectivo requiere de un balance del modelo de las 4 partes, incluyendo comercios y tarjetahabientes.

Afirmó que establecer tasas de intercambio es un rol fundamental del proveedor de red, y en ese sentido, MasterCard como proveedor de red actualmente establece las tasas de intercambio para operaciones entre países de una misma región y entre múltiples regiones.

Los proveedores de red establecen intercambio en más de 56 países, 6 de estos en América Latina (Argentina, Brasil, Jamaica, Panamá, Puerto Rico, Uruguay).

El intercambio establecido por MasterCard como proveedor de red promueve la emisión de tarjetas, y beneficios para comercios.

Las reglas del modelo deben establecer claramente los derechos y obligaciones de los participantes:



El **señor Sandoval** dio a conocer tres casos en que las consecuencias de legislación de Tasas Intercambio no han sido positivas:

1.- Estados Unidos de América (Durbin):

• Intercambio reducido en un 50%.
• Comercios ahorraron US$8 billones por año. No hay evidencia que los Retailers pasen los ahorros a los consumidores, precios subieron un 1.5%.
• Comisiones bancarias más altas (cuentas bancarias sin cobro bajaron de 76% a 39%), Programas de recompensas bajan sustancialmente.

2.- Australia:

• Cobro anual de tarjetas subió 22%, tarjetas Premium de un 47 – 77%.
• No hay evidencia de reducción de precio o incremento de servicios ofrecidos a consumidores.
• Recargos – Recargo promedio es más alto que el promedio de cargo de servicio.

3.- España:

• Reducción de un 58% del intercambio, por un valor de €3.3 billones en cinco años
• Incremento del cobro anual de tarjeta de un 50%, por un valor de €2.35 billones en cinco años.
• No hay evidencia de reducción de precios al consumidor.
• No hay mejoras en la innovación o competencia.

• Lento desplazamiento del efectivo en el país.

4.- Finalmente destacó el modelo brasileño:



Luego el **señor Sandoval** se pronunció respecto del proyecto de ley en estudio. Señaló que MasterCard apoya la iniciativa del Ministerio de Economía, sin perjuicio de algunos comentarios que en su parecer deben ser considerados:

– Las provisiones del proyecto de ley deben aplicarse de manera inmediata, sin requerir una determinación de anti competitividad por el TDLC, siempre que exista una concentración de más de 30% del mercado por uno o más emisores u operadores;

– Diferenciación entre los roles y responsabilidades de operadores y proveedores de Red;

– Requerir estándares de interoperabilidad no discriminatorios, sujetos a reglas claras y transparentes.

TRANSBANK

El **Gerente General de Transbank, señor Alejandro Herrera**, comenzó señalando que, en términos generales,

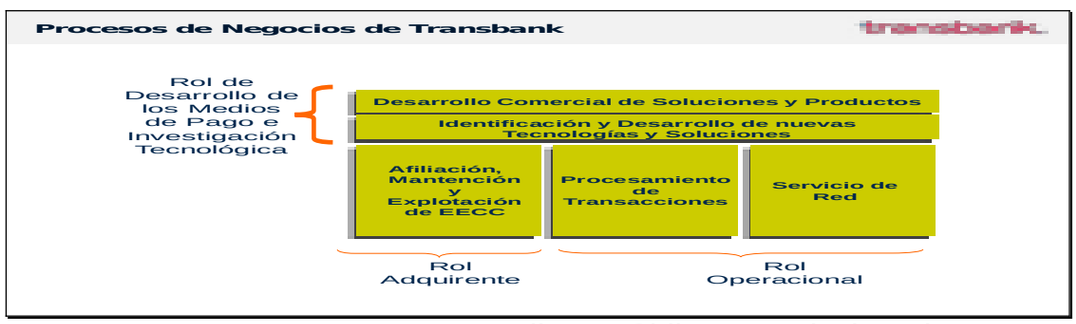
apoya el proyecto de ley. Es partidario y le parece válida toda iniciativa tendiente a garantizar y aumentar la competencia, y a transparentar y asegurar que todos los servicios se entreguen sin discriminación. Puso de relieve especialmente la disposición de interconectar otras redes, y ofrecer la estructura que hoy en día tiene Transbank, para la interconexión de otras redes, de modo que se pueda competir.

Luego, el **señor Ricardo Blumel, Gerente de Marketing** de la empresa, realizó una presentación, dando a conocer lo que es Transbank y el modo como funciona. Comenzó graficando el rol de la entidad que representa en la industria de tarjetas de crédito y débito:



El papel de “adquirente”, que tiene que ver con la aceptación de las tarjetas en el comercio, es el que básicamente cumple Transbank, buscando ampliar la aceptación, fomentar producto, y buscar todo tipo de soluciones que permitan aumentar el uso de esas tarjetas en el comercio.

Transbank desarrolla los siguientes roles, bastante tradicionales en términos internacionales:



Junto con ello, en Chile en particular, al tratarse del operador principal, Transbank también juega el rol de desarrollador tecnológico y de soluciones.

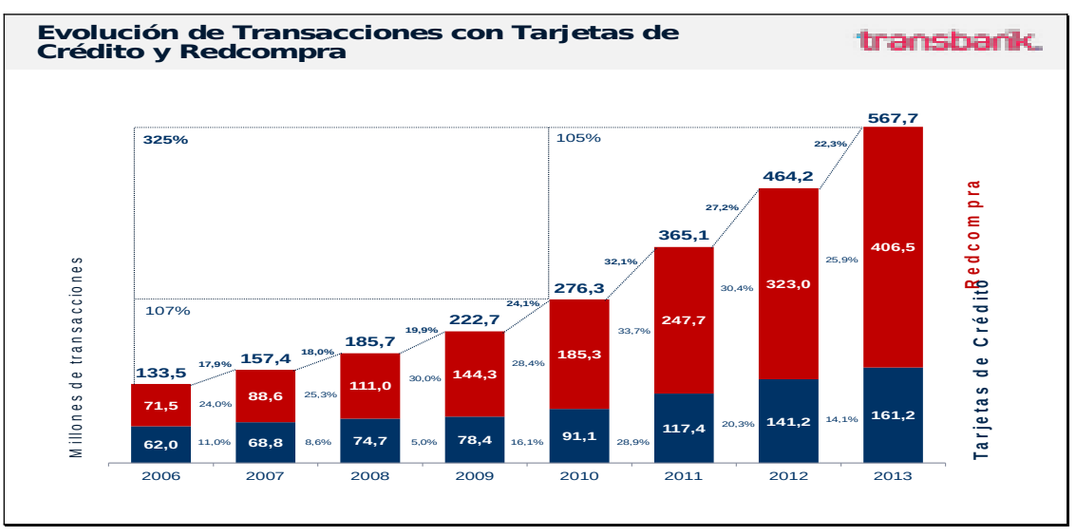
El siguiente es el flujo de ingresos y gastos del negocio:



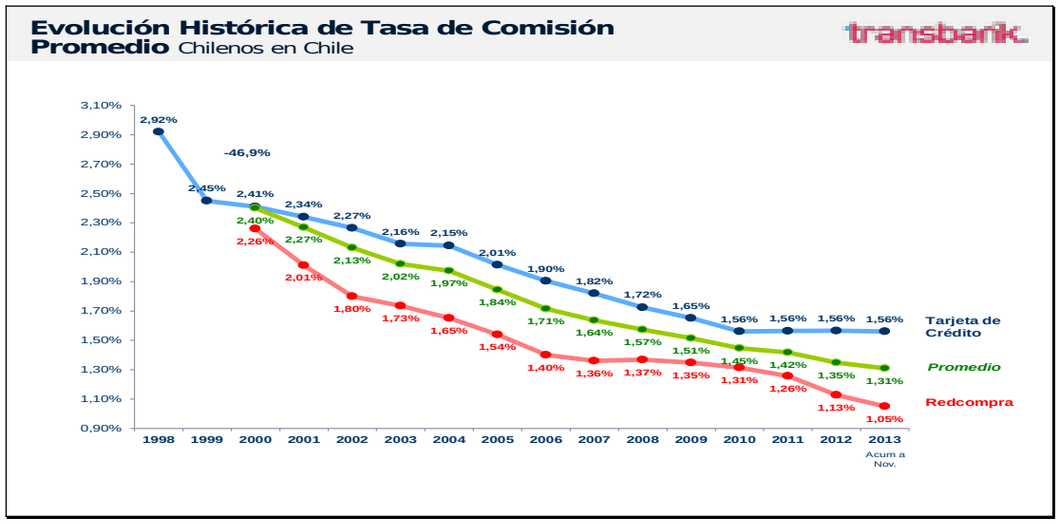
Explicó que el costo transaccional permite financiar los costos, y obviamente se produce una diferencia, que es lo que a nivel internacional se conoce como tasa de intercambio, que es la remuneración del operador.

Estimó que cualquier proyecto de ley sobre esta materia, tiene que reconocer lo que se ha avanzado, y no ponerlo en riesgo. Presentó las siguientes láminas que grafican los buenos resultados que se han obtenido.

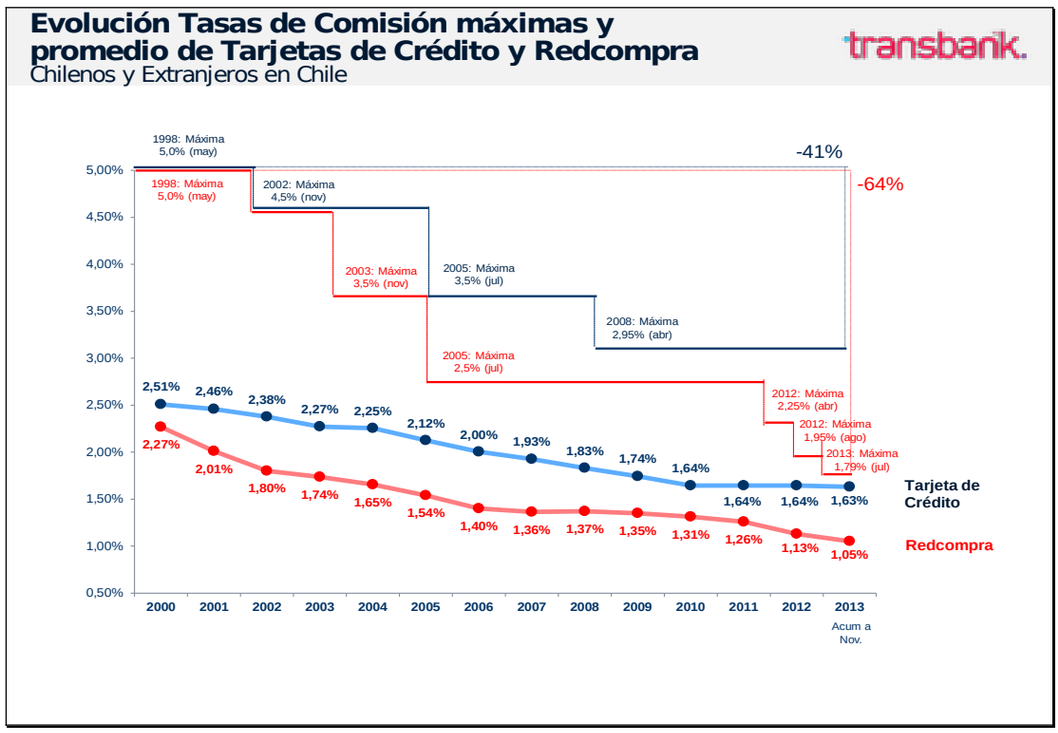
Desde el año 2006 se cuenta con un sistema de autorregulación, acordado con el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Y en ese mismo período se ha crecido del orden de un 30% anual.



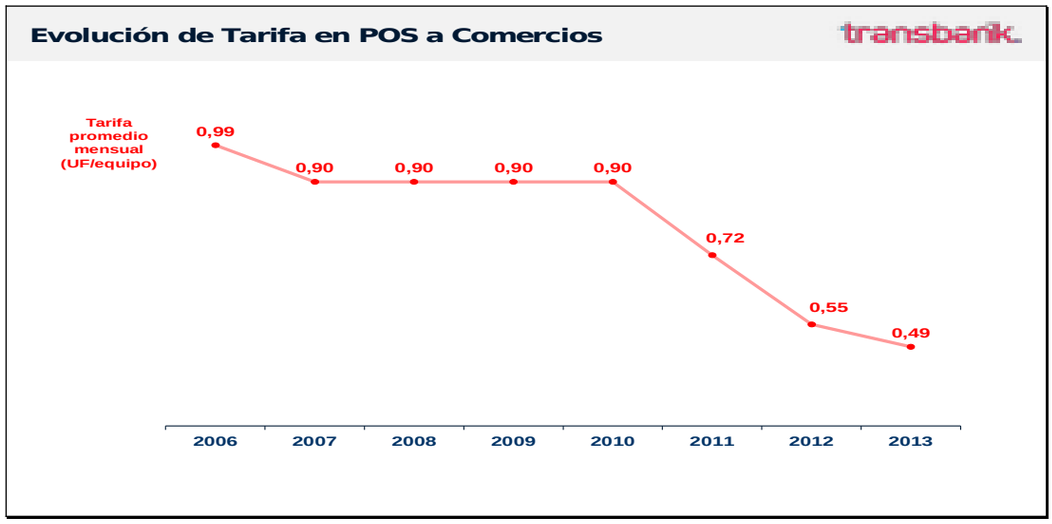
Por otra parte, desde el año 1998, cuando parte Transbank, la Tasa de Comisión promedio ha caído casi a la mitad de lo que se cobraba. Se trata de precios bajos a nivel internacional:



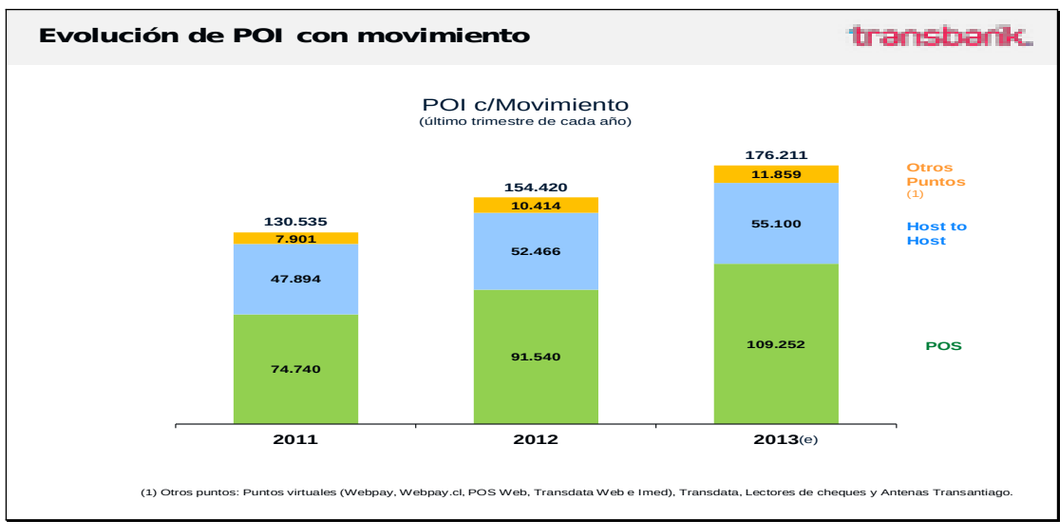
Afirmó que la autorregulación favorece a los pequeños comercios, y eso se traduce en la baja de la tasa máxima. Generalmente los comercios pequeños, por su volumen, se enfrentan a la tasa máxima, cuya baja es aún mayor que la de la tasa general:



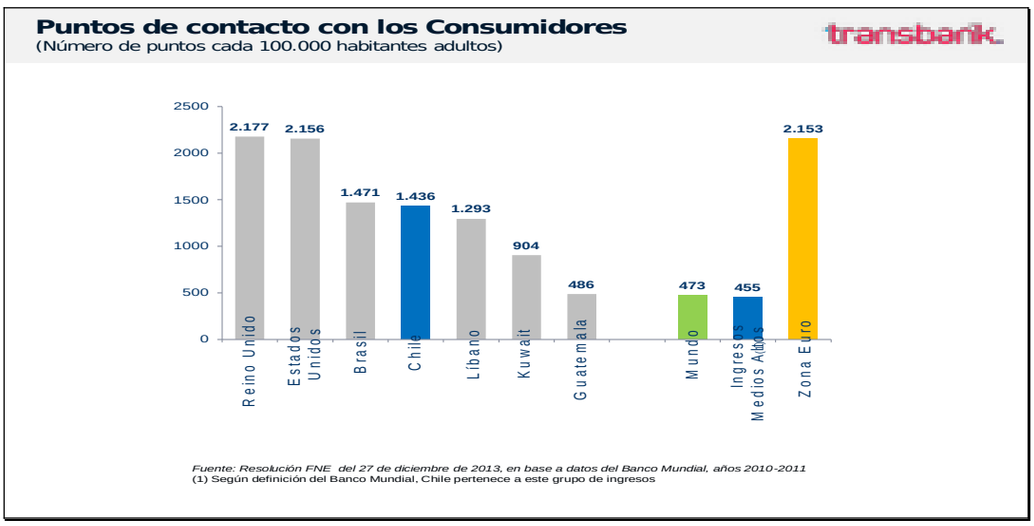
La tasa de cobro del equipo también ha caído de modo sustancial, de nuevo beneficiando a los pequeños comercios de Chile:



En términos de cantidad de comercio, estamos en un nivel de 1.563 POS por cada 100 mil habitantes, es el dato exacto. Es un nivel cercano a países bastante bancarizados como ciertos países europeos, y muy por sobre el promedio del mundo:







En materia de desarrollo de productos, destacó los siguientes:

-Redcompra: Débito para emisores Locales.

-3 Cuotas sin Interés: Cobro al tarjetahabiente mensual y pago al comercio mensualmente.

-Nuevas cuotas: El valor de la cuota es consultado al emisor y desplegado en el terminal.

-Cuotas Comercio: Cuotas iguales y conocidas para ser promocionadas por el comercio.

-Promociones en Línea: Premia al azar compras con Crédito y Débito según algoritmo de promoción.

-PinPass: Clave secreta de tarjeta de crédito sincronizada para comercios y Cajeros.

-PatPass: Pago de cuentas mensuales.

-PatPass vía Webservice: Altas y cobro de pago de cuentas desde la web.

-POS integrado: Conexión de terminal POS a la caja del comercio.

-POS inalámbrico: GPRS, WiFi.: POS portátil.

-Chip con y sin contacto: Habilitación de la red de terminales POS y PinPad de Host to host a Chip.

-Ventas por celular/ M-commerce: Pilotos de soluciones de modalidad de pago con teléfonos móviles.

-Webpay Normal: Pasarela de Pagos para ventas por Internet.

-Webpay Plus: Pasarela de pagos para ventas por Internet con autenticación del Tarjetahabiente por emisor.

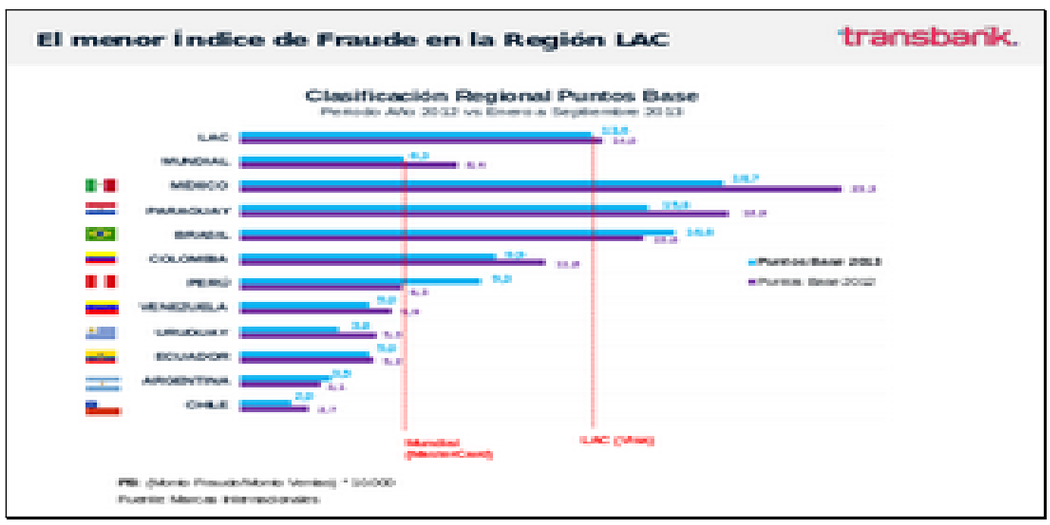
-Webpay.cl: Portal de Pago para comercios sin página transaccional.

-Webpay One Click: Pagos para ventas por internet con autenticación Tarjetahabiente en inscripción y transacción por WebService.

-Host to Host seguro: Solución integrada de comercios de grandes superficies basada en conexión entre hosts.

-Integración GDS: Integración de la Venta de tickets de líneas aéreas de agencias de viaje.

En cuanto a los índices de fraude, que es un tema fundamental, puso de relieve que Chile tiene un promedio cerca de un tercio del riesgo mundial, muy por debajo del resto de las economías de Latinoamérica:



Finalmente destacó algunos reconocimientos que ha obtenido la empresa por parte de diversas entidades.

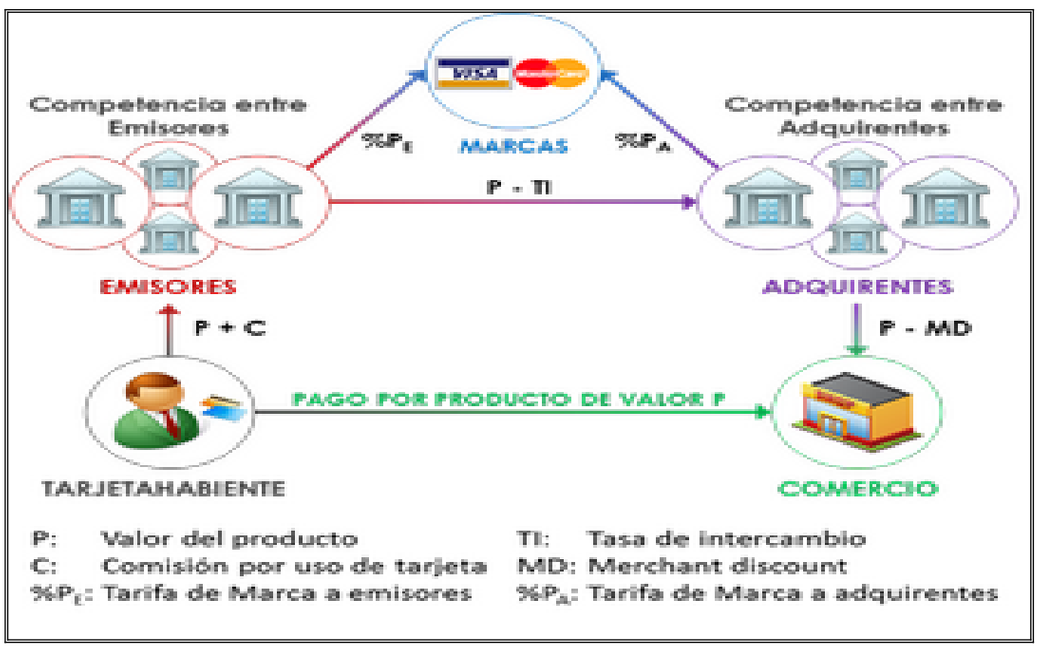
MULTICAJA

El **Presidente Ejecutivo de Multicaja, señor Javier Etcheverry**, expuso la posición de dicha empresa en relación al proyecto de ley en estudio.

Como antecedente, señaló que en el contexto global, los chilenos que viajan al extranjero utilizan también sus tarjetas emitidas en Chile, así como los extranjeros que viajan a Chile usan sus tarjetas emitidas en sus países de origen, lo que es posible gracias a las marcas internacionales de tarjetas, como Visa, MasterCard, Amex, Diners, entre otras. En Chile, todas las tarjetas de crédito bancarias, parte de las tarjetas de débito y una proporción creciente de las de casas comerciales o del retail, tienen alguna bandera asociada a las marcas internacionales de tarjetas.

A diferencia de Chile, en la mayoría de los países del mundo, independiente del tamaño de su economía, existe competencia en la adquirencia de tarjetas, pues el mercado está organizado según el modelo de “4 partes”, donde las marcas internacionales desempeñan un rol clave.

Esquema modelo de 4 partes:



Las principales características de este modelo son las siguientes:

i) Competencia entre varios adquirentes: Adquirentes son los que tienen licencia de marcas internacionales de tarjetas para adherir comercios al sistema de aceptación de tarjetas de la marca. Los Adquirentes usualmente, contratan a Operadores ("Sevice Providers") para la realización de las siguientes funciones: afiliación de comercios, instalación de dispositivos para la captura de transacciones, procesamiento de las transacciones, y liquidación y pago al comercio. Para estos efectos los Operadores deben contar con el patrocinio de un Adquirente y posteriormente la certificación de las marcas internacionales, sin perjuicio de cumplir la normativa local de cada país. Cabe señalar que los Adquirentes pueden ser emisores de tarjetas, sociedades pertenecientes a un conjunto de Emisores o instituciones independientes no emisoras de tarjetas.

ii) Existencia de tasas de intercambio domésticas: Dicha tasa es la comisión que debe pagar el Adquirente al Emisor de la tarjeta por cada transacción de pago realizado dentro del territorio. Es fijada por las marcas internacionales de tarjetas o por el regulador, a través de un estudio de las principales variables económicas y del mercado de las tarjetas de la respectiva marca en el país. Esta tasa suele ser expresada como un porcentaje sobre el monto de compra y usualmente no es un valor único, sino que una tabla cuyos valores varían de acuerdo al tipo de tarjeta (estándar, premium, internacional, etc.), tipo de transacción (banda magnética, chip, PIN, internet, etc.) y rubro del comercio. La tasa de intercambio tiene por objetivo resarcir al emisor de sus costos de emisión y balancear el mercado de tarjetas, incentivando tanto la emisión como la adquirencia de tarjetas. En este modelo el Adquirente cobra al comercio una comisión de descuento o merchant discount por cada transacción y paga al respectivo emisor de la tarjeta la tasa de intercambio, constituyendo su ingreso neto la diferencia entre ambas comisiones.

iii) Interconexión a través de marcas internacionales: La interconexión entre Operadores/Adquirentes de tarjetas con marca (o bandera) se realiza a través de las marcas internacionales de tarjetas, quienes además realizan el intercambio y la compensación entre los Emisores y Adquirentes, y garantizan el pago al Adquirente.

iv) Existencia de agregadores: En muchos países desarrollados existe la figura de los agregadores de comercios o facilitadores de pago, que prestan servicios de aceptación de tarjetas a un conjunto de comercios pequeños y que están regulados por las marcas internacionales. El agregador accede a condiciones comerciales preferenciales por parte de las redes adquirentes y se interconecta con ellas para estos efectos. Además, el agregador tiene libertad para

negociar las condiciones comerciales con los comercios y efectúa el pago a éstos en representación de los adquirentes.

El **señor Etcheverry** formuló luego algunas observaciones generales al proyecto de ley, e indicó que valoran la disposición del Gobierno en estudiar el mercado de tarjetas y buscar soluciones para incentivar la inclusión financiera y la modernización de los medios de pago en Chile. Sin embargo, si bien el proyecto busca corregir las falencias de la organización actual del mercado de adquirencia y operación de tarjetas chileno, no considera el modelo competitivo internacional descrito precedentemente.

El problema parece radicarse en que el proyecto asume que el procesamiento de transacciones constituye una facilidad esencial, en términos que busca regular la forma en que los Adquirentes deberán contratar con un único Operador, en lugar de permitir la competencia entre los agentes bajo el modelo de “4 partes” que impera actualmente en la economía global.

Por una parte, en ninguna parte del mundo, independiente del tamaño del mercado, existe evidencia actual de que el procesamiento tenga características de monopolio natural ni que todos los Adquirentes contraten a un único Operador en las mismas condiciones. Y, por otra, debido a la disminución del costo de los terminales, comunicaciones, infraestructura informática, a la masificación de las redes móviles e irrupción de los smartphones, entre otros, se han reducido considerablemente las barreras de entrada a este mercado. De allí que existan actores que podrían desempeñarse como competidores, actuales y potenciales, tanto en la adquirencia como en la operación de tarjetas.

Concluyó señalando que sería conveniente y eventualmente beneficioso que el proyecto fomentara y articulara dicha posibilidad de competencia.

\- - - - - - -

Finalizadas las intervenciones de los invitados a la sesión, los Honorables Senadores presentes formularon comentarios y observaciones.

El **Honorable Senador señor Tuma** expresó que este mercado es, sin lugar a dudas, un mercado complejo, en el que cada uno de los actores cumple un rol específico, y para que funcione adecuadamente es indispensable dotarlo de seguridad jurídica respecto de las responsabilidades de cada uno de ellos. Es un mercado que funciona en cadena.

Felicitó la presentación de esta iniciativa de ley por parte del Ejecutivo. Recordó que, siendo Diputado, estudió la posibilidad de presentar una moción que regulara este mercado, lo que en definitiva no fue posible concretar.

Hizo presente que se trata de un mercado que no está regulado. Hay quienes afirman que existe una autorregulación, pero en su parecer no necesariamente cumple con los requisitos de competividad que se requieren. Establecer una legislación que garantice competividad, o al menos que lo regule, es un avance sustantivo en materia de competencias a nivel global de la economía, pues repercute en otros ámbitos como el acceso al crédito, y generación de recursos para las Pymes, por nombrar algunos.

Abordó luego el tema de la forma como se establece la tarifa basada en costos marginales, del modo que se contempla en el proyecto. Consultó a los representantes de Transbank si, en su parecer, de aprobarse esta iniciativa, los costos para quienes pagan este servicio serían menores, y cómo se logra el equilibrio.

Consultó asimismo respecto de la participación en la propiedad de Transbank, de los bancos en Chile. Es un elemento que puede resultar distorsionador o facilitador, de acuerdo a la concentración del mercado.

El **Honorable Senador señor Zaldívar** puso de relieve que se trata de un proyecto muy necesario. Ello sin perjuicio de que el texto en estudio adolezca de algunos vacíos que pueden ser subsanados durante la discusión particular.

En ese orden de ideas, propuso a la Comisión aprobar la idea de legislar en esta materia, y analizar el detalle de cada una de las disposiciones en la discusión particular.

Le parece correcta la orientación de esta iniciativa en cuanto a que incrementa la competencia y facilita el ingreso de nuevos actores, provocando como efecto que otorga un mejor servicio, con un menor costo, y en la forma más global posible.

Por otra parte, coincidió con lo expresado por el Honorable Senador señor Tuma en cuanto a la conveniencia de estudiar de qué modo esta iniciativa puede repercutir en los costos de operación, pues recordó que, finalmente es el usuario quien paga.

El **señor Juan José Bouchon** precisó que el proyecto en estudio no establece la fijación de precios, sino que un sistema de libre acceso para la actividad de procesamiento y de red, siempre que se trate de un mercado que no asegure la competencia, de acuerdo a la evaluación que efectúe el Tribunal de Defensa de la Libre

Competencia. Esto se traduce en que la compañía que provea esos servicios esté obligada a prestarlo en ciertas condiciones que sean conocidas por todos, y no discriminatorias ni arbitrarias, transparentes, públicas y abiertas. Se analizó bastante este tema, y se optó por no regular la tarifa, pero si asegurar un sistema no discriminatorio.

Agregó que en Chile existe una buena experiencia en la aplicación de este modelo, precisamente en este mercado, pues Transbank no discrimina en relación con los emisores, a todos les cobra según un tarifario standard.

En materia de precios, actualmente Chile es competitivo a nivel internacional, sin perjuicio que naturalmente la entrada de nuevos actores debiera provocar, al menos en el mediano plazo, que los precios tiendan a bajar.

El **Gerente General de Transbank, señor Herrera**, señaló que la propiedad de Trasnbank es hoy en día de los bancos. Recordó que en un principio los bancos eran dueños en porcentajes iguales, pero ha cambiado la estructura en cuanto a la participación, producto del ingreso de nuevos bancos, salida de otros, fusiones, entre otras razones. Hay bancos que son titulares de aproximadamente el 20%, otros de alrededor del 8%, y a los bancos nuevos, que no estaban en la estructura accionaria inicial, se les ha otorgado una participación minoritaria para que formen parte de esta sociedad.

Reiteró que están de acuerdo con el proyecto en términos generales, y precisamente uno de los puntos que más valoran es el de la competencia. Mostró su disposición a abrir los servicios que otorgan, a transparentar los costos y los precios para cualquiera que se quiera interconectar.

En su parecer, el punto central es el de las tasas de intercambio. Por una parte, está la remuneración que el banco emisor recibe por la utilización de la tarjeta en el mercado. Por procesar esta operación, el operador, en este caso Transbank, va a traspasar al comercio y le va a cobrar una determinada tasa por cada operación. La diferencia entre ambas tasas es lo que cubre el costo de Trasnbank y su margen de ganancia.

Este modelo permite la competencia. Si se transparenta este modelo, y las tasas de intercambio son consensuadas, y representan los costos, eso fomenta la competencia. Los bancos van a buscar al operador que les entregue mejores condiciones respecto de las transacciones que realicen sus clientes en el comercio. Los operadores tienen que ser eficientes, con tecnología, seguros, con calidad de servicio, para ofrecer las mejores condiciones al comercio, teniendo

siempre presente que hay un precio fijado que se va a remunerar a los bancos.

Llamó la atención respecto del acuerdo entre Trasnbank y Multicaja, donde precisamente Transbank está garantizando que el banco recibe un porcentaje determinado, Transbank cubre sus costos más un margen, y todo el resto es un precio que va a negociar libremente Multicaja. Esto está abierto a cualquier otra red que lo solicite a Transbank.

El **señor Patricio Sandoval** complementó lo señalado respecto de las tasas de intercambio, y afirmó que en los mercados que han evolucionado, se establecen tasas de intercambio diferenciadas según el tipo de producto, sea tarjeta de crédito, débito o prepago, y eso permite que cualquier institución emisora pueda saber qué remuneración va a recibir cuando su tarjetahabiente la utilice, y por otro lado el adquirente que quiera evaluar un negocio pueda analizar la rentabilidad que va a tener por adquirir una transacción de un emisor. Es un ecosistema dinámico que permite reglas claras para la operación emisora y la operación adquirente, y permite evaluar la rentabilidad para eventuales nuevos actores.

Es un tema muy específico de poder manejar, tienen que existir los incentivos para el adquirente y el emisor.

El **Subsecretario de Economía, señor Flores**, en primer término reiteró el interés del Ejecutivo en avanzar en este proyecto, que ha sido manifestada por medio de la “suma urgencia” en su tramitación, que dispuso Su Excelencia el Presidente de la República.

Por otra parte, llamó la atención respecto de la relevancia de este proyecto en materia de inclusión financiera. Constituye una buena herramienta para avanzar en acceso y cobertura, pues la realidad es muy distinta según la comuna del país en que nos encontremos.

-- En votación general el proyecto, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores García, Tuma y Zaldívar.

TEXTO DEL PROYECTO

Se inserta a continuación el texto del proyecto cuya aprobación general proponemos:

“PROYECTO DE LEY:

ARTÍCULO PRIMERO.- Dicta Normas para Resguardar que la Prestación de los Servicios Ofrecidos por los Operadores de Tarjetas de Pago tenga lugar en Condiciones de Adecuada Competencia.

“TITULO I

De las Disposiciones Generales

Artículo 1°.- Para la aplicación de la presente ley se entenderá por:

a) Emisor: Persona jurídica que ejerza la actividad de emisión de Tarjetas de Pago con sujeción a las normas dictadas por el Banco Central de Chile, de conformidad con lo establecido en su Ley Orgánica Constitucional, y sea fiscalizada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, sea que corresponda a alguno de los emisores a que se refiere el inciso 2° del artículo 2° de la Ley General de Bancos.

b) Operador: Persona jurídica cuyo giro comprenda la operación de Tarjetas de Pago, en los términos establecidos en los artículos 2° y 69 N° 24 de la Ley General de Bancos, según corresponda, y de acuerdo al Compendio de Normas Financieras del Banco Central, según señala el numeral 7 del artículo 35° de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central. Para efectos de esta definición, también se entenderá por operador a toda persona jurídica cuyo giro consiste en la provisión de canales electrónicos o sistemas de red que permitan la interconexión simultánea de Operadores y Emisores.

c) Tarjetas de Pago: Tarjetas de crédito, tarjetas de débito, tarjetas de pago con provisión de fondos o cualquier otro sistema similar a los referidos medios de pago, que se encuentre sujeto a las normas que dicte el Banco Central de Chile.

Artículo 2°.- Las obligaciones establecidas en la presente ley no serán aplicables al Operador que opere exclusivamente Tarjetas de Pago de su propia emisión o que sean aceptadas como medio de pago solamente por empresas que pertenecen a su mismo grupo empresarial, según el artículo 96 de la ley N° 18.045.

TITULO II

De la Obligación de Establecer Condiciones y Requisitos Públicos, Generales, Transparentes, Objetivos y No Discriminatorios de Contratación y de Prestar los Servicios

Artículo 3°.- Si existiere una calificación expresa por parte del Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, a solicitud de quien tenga un interés legítimo, en cuanto a que las condiciones existentes en alguno de los mercados involucrados en Tarjetas de Pago, no son suficientes para garantizar un régimen de libertad de acceso, los Operadores deberán (i) establecer condiciones y requisitos públicos, generales, transparentes, objetivos y no discriminatorios para prestar sus servicios a Emisores u otros Operadores; y (ii) prestar dichos servicios a todo Emisor u Operador que cumpla con tales condiciones y requisitos. Esta obligación se hará efectiva dentro del plazo de 360 días, contado desde la fecha en que la respectiva resolución del Tribunal de la Libre Competencia quede ejecutoriada.

Artículo 4°.- Las condiciones y requisitos no discriminatorios antes aludidos considerarán, especialmente, la calidad, velocidad, ininterrupción, restauración, confiabilidad, respaldo, plazo y precio de los servicios que se presten.

Los servicios referidos deberán ser ofrecidos en forma desagregada, de modo que puedan ser contratados todos o algunos de ellos.

Artículo 5°.- Los Operadores deberán mantener en su sitio electrónico una descripción detallada de cada uno de los servicios ofrecidos y de las condiciones y requisitos a que se hace referencia en el artículo 4°, además de enviar copia de la misma a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras el primer día hábil de cada trimestre.

Artículo 6°.- Si se modificaren las condiciones existentes en alguno de los mercados involucrados en Tarjetas de Pago y existiere un pronunciamiento expreso por parte del Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en el sentido que ellas resultan suficientes para garantizar un mercado competitivo, las obligaciones establecidas en este Título II dejarán de aplicarse respecto del o los Operadores de que se trate, a contar de la fecha en que la respectiva resolución quede ejecutoriada.

TITULO III

De la Obligación de Establecer Interconexiones entre Redes de Operación de Medios de Pago Electrónicos.

Artículo 7°.- Todo Operador deberá efectuar las modificaciones que sean necesarias para permitir la interoperabilidad y establecer interconexiones a su red de operación de Tarjetas de Pago, hasta los puntos definidos como de interconexión, con los Emisores u Operadores que así lo soliciten. En este caso será de exclusiva responsabilidad y costo de la empresa solicitante acceder a la red preexistente del Operador, hasta el punto definido como punto de interconexión.

TITULO IV

De las Infracciones y Sanciones

Artículo 8°.- Las infracciones a lo dispuesto en los artículos 3°, 4°, 5° y 7° de esta ley serán sancionadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, con multas que no podrán ser inferiores a 100 ni superiores a cinco mil unidades de fomento, siendo aplicable, en lo que corresponda, el procedimiento establecido en el Párrafo 3° del Título I de la Ley General de Bancos.

Lo anterior, es sin perjuicio de la aplicación de las demás medidas que resuelva adoptar el Honorable Tribunal de la Libre Competencia conforme a lo previsto en el artículo 18 y siguientes del Decreto Ley N° 211, de 1973.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Incorpórese en el Decreto con Fuerza de Ley N°3, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos y de otros cuerpos legales que se indican, un nuevo inciso segundo al artículo 74 del siguiente tenor:

“En ningún caso, estas sociedades podrán establecer precios o condiciones comerciales con el público o un sector de éste, o desarrollar cualquier otra actividad, si con ello se infringe lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Ley N° 211, de 1973”.

ARTÍCULO TRANSITORIO.- La presente ley entrará en vigencia el primer día del sexto mes siguiente al de su publicación.”.

- - - - - -

Tratado en sesiones celebradas los días 18 de diciembre de 2013 y 8 de enero de 2014, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Jovino Novoa Vásquez (Presidente) (Víctor Pérez Varela), Alberto Espina Otero, José García Ruminot (Presidente accidental), Eugenio Tuma Zedán y Andrés Zaldívar Larraín.

Sala de la Comisión, a 13 de enero de 2014.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que regula la competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos.

BOLETÍN Nº 9.201-03.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: En lo fundamental, promover la competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos.

Al respecto, para promover que existan adquirentes compitiendo en afiliación de comercios, se hace indispensable permitir que cualquier adquirente que cumpla con las condiciones necesarias, pueda acceder de manera no discriminatoria a la red de procesamiento.

Para ello, el proyecto replica el esquema que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia definió para los emisores de tarjetas de crédito recogido en las Normas Financieras del Banco Central, estableciendo que el operador debe definir condiciones y requisitos para prestar sus servicios de procesamiento, debiendo prestarlos a toda empresa que cumpla con ellos, sean emisores o adquirentes de sistemas de crédito, débito o prepago.

Complementando lo anterior, la Propuesta de Adquirencia de la iniciativa apunta a que las sociedades de apoyo al giro bancario (SAGB) no realicen actos que se opongan a la libre competencia.

II. ACUERDOS: Aprobado en general **(Unanimidad, 3x0)**.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: El proyecto consta de dos artículos permanentes y uno transitorio. El ARTÍCULO PRIMERO contiene un cuerpo normativo para resguardar que la prestación de los servicios ofrecidos por los operadores de tarjetas de pago tenga lugar en condiciones de adecuada competencia. Son 8 artículos contenidos en los siguientes títulos: I. De las disposiciones generales; II. De la obligación de establecer condiciones y requisitos públicos, generales, transparentes, objetivos y no discriminatorios de contratación y de prestar los servicios; III. De la Obligación de establecer Interconexiones entre Redes de Operación de Medios de Pago Electrónicos, y IV. De las Infracciones y Sanciones.

El ARTÍCULO SEGUNDO introduce una modificación a la Ley General de Bancos, y el ARTÍCULO TRANSITORIO se refiere a la entrada en vigencia de la ley.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No hay.

V. URGENCIA: Suma urgencia, 7 de enero de 2014.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Primer trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: Inició su tramitación en el Senado con fecha 17 de diciembre de 2013, pasando a la Comisión de Economía y a la de Hacienda, en su caso.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe. El proyecto debe ser considerado, en su oportunidad, por la Comisión de Hacienda.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

--Ley General de Bancos.
--Ley para la Defensa de la Libre Competencia (Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley Nº 211, de 1973).

Valparaíso, a 13 de enero 2014.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión