

**MENSAJE DE S.E. EL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
CON EL QUE INICIA UN
PROYECTO DE LEY QUE PERMITE
LA EMISIÓN DE MEDIOS DE PAGO
CON PROVISIÓN DE FONDO POR
ENTIDADES NO BANCARIAS.**

SANTIAGO, noviembre 22 de
2013.-

M E N S A J E N° 321-361/

Honorable Cámara Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a
vuestra consideración un proyecto de
ley que tiene por objeto potenciar
la inclusión financiera de los
sectores de menos ingresos de la
población al promover y facilitar su
acceso a los medios de pago
electrónico.

**I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DEL
PROYECTO DE LEY**

El desarrollo y la integración social
de un país requieren lograr altos grados
de inclusión financiera, permitiendo
transacciones baratas, posibilitando el
acceso a crédito y la opción de ahorrar
usando vehículos simples y seguros.

Al respecto, es necesario tener
presente que una dimensión clave de la
inclusión financiera, es lograr que
progresivamente todos los sectores de la
población, especialmente aquellos que
están más excluidos del sistema bancario,
accedan con mayor facilidad a servicios
financieros de calidad y adecuados a sus
necesidades, proporcionando protección a

las familias y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

En este sentido, medidas que logren posibilitar el acceso a medios de pago seguros y a bajo costo a un amplio sector de la población constituyen un pilar fundamental de la agenda de inclusión financiera propia de un país que aspira al desarrollo.

Existe un amplio consenso sobre el gran impacto que los medios de pago electrónico 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.

El acceso a medios de pago electrónicos se da a través de sistemas de crédito, de débito y de prepago. Como lo dice su nombre, la emisión de estos instrumentos consiste en emitir o poner en manos de consumidores o tarjetahabientes medios de pago que puedan ser usados como una herramienta distinta al dinero efectivo (billetes, monedas) u otros similares, como transferencias electrónicas y cheques bancarios.

De estos sistemas de pago, en el mercado chileno se observa el desarrollo de dos de ellos: el débito y el crédito.

Por el mecanismo con el que opera, la tarjeta de débito se encuentra disponible para aquellas personas que son titulares de una cuenta en la que han depositado previamente los fondos que luego desean debitar. En la actualidad dicha cuenta debe ser bancaria, sea cuenta corriente, cuenta vista o cuenta de ahorro, quedando sujeta a los costos y restricciones propias del sistema bancario.

En tanto, para acceder a una tarjeta de crédito se requiere acreditar capacidad de endeudamiento por parte del consumidor, ya que a través de este medio de pago se da acceso a crédito, con los costos y riesgos financieros que esto implica.

Sin perjuicio de los importantes avances logrados en los últimos años, siendo un ejemplo claro de esto la progresiva masificación de cuenta Rut de Banco Estado y la alta penetración de tarjetas de crédito de retail, aún se observan bajos niveles de bancarización y acceso en sectores importantes de la población, haciendo que estos dos mecanismos, débito y crédito, presenten ciertas limitaciones en un proceso de mayor penetración en el uso de los medios de pago electrónicos. Por esta razón, es necesario buscar otros instrumentos que puedan llegar de manera más efectiva a los sectores cuya inclusión financiera aún está pendiente.

Una forma de lograrlo, es el desarrollo de instrumentos de pago con provisión de fondos o prepago, que permiten almacenar fondos en forma previa, ya sea en tarjetas, cuentas de internet, teléfonos móviles o cualquier otro soporte.

Otra característica de los sistemas de prepago es que no requieren necesariamente que el usuario establezca una relación formal con la institución que lo emitió. Además, en muchos casos usan modalidades con costos de emisión y operación menores que las cuentas a la vista bancarias. Estas modalidades también permiten brindar una mayor facilidad de uso a ciertos segmentos de usuarios, adaptándose de mejor manera a las necesidades de algunos sectores sociales y culturales donde los bancos no están interesados en ofrecer cuentas.

Así, por ejemplo, el uso de teléfonos móviles como instrumento de prepago puede

constituir una herramienta sumamente efectiva para la masificación de los medios de pago electrónicos en nuestro país, especialmente considerando la alta penetración de aparatos móviles por persona en todos los segmentos socioeconómicos y el importante desarrollo y la rápida masificación de internet móvil.

También debe considerarse que, una vez masificados, los instrumentos de prepago pueden constituir un instrumento de pago de pensiones y beneficios sociales y su posterior seguimiento. Entre sus beneficios se destaca el aumento de la eficiencia del Estado, la reducción de costos administrativos de los programas y el ser un canal expedito, cómodo y más seguro para los ciudadanos que son receptores de beneficios sociales.

Según la ley y normativa vigente, en Chile la emisión de estos instrumentos es una actividad restringida a entidades bancarias. Se encuentra regulada específicamente por el capítulo III.J.3 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central, que sólo permite que las tarjetas de pago multipropósito o abiertas sean emitidas por empresas bancarias establecidas en Chile, autorizadas en forma previa por el Banco Central. Dicha normativa establece asimismo que los emisores de esos instrumentos deben responder en todo momento ante el comercio, por el saldo registrado en cada tarjeta.

Al mismo tiempo, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) ha interpretado que el prepago abierto y multipropósito constituye una forma de captación habitual de dinero del público, por lo que debe ser reservada al giro bancario o a las demás entidades autorizadas por ley para esos efectos.

Sin embargo, a la fecha de presentación de este proyecto de ley,

ningún emisor bancario ha emitido este tipo de instrumentos. Lo anterior, contrasta con la evolución y penetración que este mecanismo ha tenido en otros países, incluyendo algunos de Latinoamérica, donde se observan casos exitosos en Brasil, Colombia y México.

La experiencia internacional muestra que en diversas jurisdicciones se ha autorizado a entidades no bancarias a emitir instrumentos de prepago abiertos y multipropósito, sujetándolas a regulaciones prudenciales adecuadas, que resguardan el buen funcionamiento del sistema de pagos y la estabilidad financiera, principalmente a través de normas de liquidez y solvencia.

Como se describe en el informe de "Inclusión Financiera y Medios de Pago" preparado por la Mesa de Trabajo integrada por los Ministerios de Economía, Hacienda, Transporte y Telecomunicaciones y Desarrollo Social, en abril del 2013, esta flexibilización ha permitido que en países como Japón, la Unión Europea o Singapur, se desarrollen ampliamente los medios de prepago abiertos y multipropósito.

Del mismo modo, en el Informe de Estabilidad Financiera del Banco Central correspondiente al segundo semestre del 2012, se señala que "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".

II. OBJETIVOS Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley establece que las empresas no bancarias podrán emitir tarjetas de prepago abiertas-multipropósito, a través de instrumentos físicos, electrónicos o de cualquier tipo. Todo esto, estableciendo normas que aseguren el debido resguardo de la confianza y de la fe pública de las personas que utilizan estos medios de pago.

Para conseguir lo anterior, será necesario introducir modificaciones a la Ley General de Bancos y a la Ley que Crea la Unidad de Análisis Financiero y Modifica Diversas Disposiciones en Materia de Lavado y Blanqueo de Activos, de manera de autorizar expresamente la emisión de instrumentos de prepago o pago con provisión de fondos por parte de entidades no bancarias, y facultar al Banco Central y a la SBIF para establecer por vía normativa la regulación prudencial necesaria.

Específicamente, el presente proyecto modifica el artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 3, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos, entregándole a la SBIF la fiscalización de todas las empresas que emitan u operen sistemas de pago con provisión de fondos.

Se establecen restricciones expresas para el uso que las entidades emisoras pueden hacer de los dineros recibidos como provisión de fondos de parte de los titulares de estos instrumentos. En concreto, se determina que éstos dineros no podrán devengar intereses ni reajustes, que solamente podrán destinarse a efectuar los pagos correspondientes a la utilización de dichos sistemas según lo determine el titular y que deberán registrarse cada una de las operaciones y se mantendrán y contabilizarán en forma separada de las

operaciones realizadas por la sociedad emisora con sus recursos propios.

También se hacen aplicables ciertos requisitos de integridad a las personas que posean más del 10% del capital del emisor, sus directores y su gerente general y las penas contempladas en el artículo 39 de la Ley General de Bancos a los emisores que eludieren la fiscalización de la SBIF.

Al mismo tiempo, se señala que dichas empresas deberán sujetarse a las normas que dicte el Banco Central de conformidad con el artículo 35 N° 7 de su Ley Orgánica Constitucional. En ellas, el Banco Central podrá normar en materia de liquidez, capital pagado y reservas, relación deuda capital y requisitos de idoneidad, entre otros.

Por otro lado, es fundamental que los emisores no bancarios tengan acceso a las redes de adquirencia y que puedan interconectarse a las redes de procesamiento, de manera que los comercios acepten sus tarjetas como medio de pago.

Hoy los operadores en el mercado de la adquirencia y el procesamiento son Transbank S.A. y Nexus S.A. El primero opera en la adquirencia y el segundo en la emisión.

Ambas empresas son sociedades de apoyo al giro bancario (SAGB), y por tales, la ley sólo las autoriza a prestar servicios destinados a facilitar el cumplimiento de los fines de las entidades bancarias. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) ha señalado que dichos servicios sólo puede prestarlos a bancos, filiales bancarias y SAGB. Por este motivo, bajo la normativa actual, tanto Transbank como Nexus están impedidos de otorgar acceso a su red procesadora a empresas no bancarias.

Por este motivo, junto con permitir la emisión de prepago a entidades no bancarias, debe establecerse la certeza legal de que operadores que sean SAGB les puedan prestar sus servicios.

Con este fin se modifica el numeral 24 del artículo 69 de la Ley General de Bancos, precisando que los bancos, filiales bancarias y sociedades de apoyo al giro bancario, podrán prestar servicios a cualquier empresa cuyo giro consista en la emisión u operación de instrumentos de pago, en la medida que se encuentren regulados por el Banco Central y fiscalizados por la SBIF.

Junto con lo anterior, se modifica el inciso primero del artículo 3° de la ley N° 19.913, que Crea la Unidad de Análisis Financiero y Modifica Diversas Disposiciones en Materia de Lavado y Blanqueo de Activos, estableciendo de manera expresa que ella se aplica a los instrumentos o medios de pago con provisión de fondos.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

Artículo Primero.- Modifíquese 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, en el siguiente sentido:

1) Introdúzcanse en el artículo 2°, las siguientes enmiendas:

a) Sustitúyase el inciso 2° por el siguiente:

“La Superintendencia tendrá la fiscalización de las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de

tarjetas de crédito, de tarjetas de pago con provisión de fondos o cualquier otro sistema similar a los referidos medios de pago, siempre que dichos sistemas importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público o ciertos sectores o grupos específicos de él.”.

b) Intercálase a continuación del actual inciso segundo, los siguientes incisos 3° y 4°, nuevos, pasando el actual inciso 3° a ser inciso 5°:

“Las empresas antedichas cuya actividad consista en la emisión de tarjetas de pago con provisión de fondos u otros sistemas de esa misma naturaleza estarán facultadas para recibir dinero del público con ese objeto exclusivo. Los dineros recibidos por el emisor no devengarán intereses ni reajustes; solamente podrán destinarse a efectuar los pagos correspondientes a la utilización de dichos sistemas, al cargo de las comisiones que procedan o al reembolso de los recursos captados al titular del medio de pago, en su caso; se registrarán, mantendrán y contabilizarán en todo momento en forma separada de las operaciones realizadas por la sociedad emisora con sus recursos propios; y no serán susceptibles de embargo, gravamen, prohibición u otra clase de limitación al dominio, emanada de obligaciones asumidas por el emisor respectivo fuera del giro que se autoriza.

En todo caso, las empresas indicadas en los dos incisos precedentes deberán sujetarse a las normas que dicte el Banco Central de Chile, de conformidad con el artículo 35 N° 7 de su Ley Orgánica Constitucional, las que podrán referirse especialmente a las exigencias de capital pagado y reservas mínimo, objeto social exclusivo, requisitos de liquidez, relación deuda capital, clase de activos en que podrá efectuarse la inversión de los fondos captados según corresponda, políticas de gestión y control de riesgos, transparencia y entrega de información, entre otras materias vinculadas con la utilización de los sistemas a que esos incisos se refieren, en su carácter de medios de pago.

Se entenderá que el Banco Central estará facultado para dictar normas diferentes, atendiendo a la naturaleza de las operaciones que efectúen los emisores u operadores, ya sea con motivo del monto o la moneda en que estén expresadas las obligaciones contraídas respecto de las entidades afiliadas que acepten el pertinente medio de pago o el grado de aceptación con que cuente el mismo en la economía; y los

riesgos que por estos conceptos asuman las instituciones fiscalizadas, entre otras circunstancias de carácter objetivo que deban considerarse para este propósito.

Las personas que posean directa o indirectamente acciones que representen más del 10% del capital de una empresa emisora de tarjetas de pago con provisión de fondos o de otros sistemas de esa misma naturaleza, los miembros del directorio de la misma y su gerente general o quien haga sus veces, deberán cumplir con el requisito de integridad previsto en las letras b), c) y d) del artículo 28.

Las personas que realicen los actos a que se refiere el inciso segundo de este artículo en forma habitual y que eludieren la fiscalización de la Superintendencia serán penadas en la forma que contempla el artículo 39.”.

2) Sustitúyase en el artículo 69°, el N° 24 por el siguiente:

“24) Emitir u operar tarjetas de crédito, tarjetas de débito, tarjetas de pago con provisión de fondos o cualquier otro sistema similar a esos medios de pago, en adelante tarjetas.

Los bancos, sus filiales y las sociedades de apoyo al giro bancario señaladas en el artículo 74 de esta ley podrán también operar los referidos medios de pago emitidos por cualquier otra institución financiera sujeta a la fiscalización de la Superintendencia o por las empresas emisoras a que se refiere el inciso segundo del artículo 2° de esta ley.

Artículo Segundo.- Reemplácese, en el inciso primero del artículo 3° de la ley N° 19.913, que Crea la Unidad de Análisis Financiero y Modifica Diversas Disposiciones en Materia de Lavado y Blanqueo de Activos, la expresión “las emisoras y operadoras de tarjetas de crédito;” por la siguiente “las emisoras u operadoras de tarjetas de crédito, tarjetas de pago con provisión de fondos o cualquier otro sistema similar a los referidos medios de pago;”.

Dios guarde a V.E.

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN
Ministro de Hacienda

FÉLIX DE VICENTE MINGO
Ministro de Economía, Fomento
y Turismo