

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA
recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, y otros cuerpos legales que indica, para garantizar el acceso a distintos sistemas de pago y operaciones bancarias.

BOLETÍN N° 10.399-03.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Economía tiene el honor de informar respecto del proyecto de ley de la suma, en primer trámite constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Ossandón y Tuma.

La iniciativa ingresó a tramitación en el Senado con fecha 17 de noviembre de 2015, pasando a la Comisión de Economía.

- - - - -

A la sesión en que la Comisión discutió esta iniciativa, concurrieron especialmente invitadas, las siguientes personas:

Del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: el Coordinador Legislativo, señor Pablo Berazaluce, y los asesores, señores Adrián Fuentes, Mauricio Garetto y Jorge Grunberg.

Del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC): el Director Nacional, señor Ernesto Muñoz, y los asesores señora Magdalena Lazcano y señor Rodrigo Romo.

El profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señor Claudio Magliona.

El señor Manuel José Cruzat.

También asistieron las siguientes personas:

De la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES): los asesores, señores Luis Batallé y Giovanni Semería.

Los asesores, señores Eduardo Faúndez y Renato Rodríguez (Honorable Senadora señora Lily Pérez), Pablo Terrazas (Honorable Senador señor Iván Moreira) Eduardo Barros y Claudio Flores (Honorable Senador señor Eugenio Tuma), Alberto Jara y José Huerta (Honorable Senador señor Manuel José Ossandón).

De la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN): la analista, señora Christine Weidenslaufer.

De Asesoría Externa Bancada DC, la señora María Jesús Mella.

De Imaginación, la periodista María Soledad Carlini.

- - - - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

No hay.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

La iniciativa propone introducir diversas modificaciones a la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos del consumidor, y a la Ley General de Bancos, de modo de introducir competencia en el mercado de los medios de pago. Para ello, en lo esencial, el proyecto por una parte consagra como un derecho del consumidor el que se le proporcione mecanismos de pago seguros y fáciles de usar, debiendo el proveedor informarle respecto de los medios de pago disponibles para efectuar una transacción; y por la otra propone establecer una obligación para los bancos de contar con una interfaz de programación de aplicaciones a través de la cual, cualquier persona, incluida Transbank, pueda realizar operaciones bancarias.

- - - - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

A. ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos del consumidor.
- Decreto con fuerza de ley N° 3 que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos

B. ANTECEDENTES DE HECHO

La moción que dio inicio al proyecto de ley.

En sus fundamentos, la moción pone de relieve la **ausencia de competidores en el mercado de pagos.**

De acuerdo a cifras oficiales de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), en Chile, en abril de 2015 se registraron un total de 10.120.673 tarjetas de crédito y se efectuaron 15.382.153 operaciones de pago, y en relación a las tarjetas de débito, se registraron 19.516.173 tarjetas y se efectuaron 45.562.246 operaciones en transacciones de pago. Según los registros de la SBIF durante el mes de abril de 2015 el monto de operaciones con tarjetas de crédito alcanzó a 1.261 millones de dólares y con tarjetas de débito fue de 1.239 millones de dólares.

En cuanto a la cobertura de los puntos de venta (POS), se estima que un país desarrollado cuenta en promedio con 2.022 POS por 100.000 habitantes, en el caso de la Zona Euro tienen en promedio 2.153 POS por 100.000 habitantes; Chile tiene sólo 450, y se encuentra por debajo del promedio mundial de 473. La oferta de POS se concentra en localidades de mayores ingresos y sólo el 18% de la micro y pequeña empresa pueden recibir pagos con tarjetas de débito o crédito.

De acuerdo a la moción, resulta claro que el país tiene que estimular la competencia de este mercado, promover mayor cobertura y eliminar el monopolio que se ha establecido para la operación de los medios pagos, siendo este último propósito el objetivo principal de la presente iniciativa legal.

La moción relata que desde la década de 1990, los operadores bancarios como Transbank han estado presentes en el ejercicio de esta actividad en nuestro país. Dada la naturaleza de la operación de pagos bancarios, es posible encontrar grandes dificultades para la existencia de variados oferentes en la cadena de servicios que involucra la operación de pagos a través de medios electrónicos, tarjetas de crédito y de débito. A pesar de esto, sólo en Chile existe un mercado concentrado, de carácter monopólico, en los sistemas de pago con tarjeta, mientras que en otros países como Australia, Estados Unidos, o en la Comunidad Europea, podemos encontrar una gran variedad de oferentes, tanto en la adquirencia, operación o procesamiento.

El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia señaló el año 2005 que “una industria que se inició con varias plataformas ha terminado con una sola.[...] Si Transbank fuese una instalación esencial, tal como indicarían los antecedentes anteriores, y siendo a la vez propiedad de las principales instituciones financieras, las que a su vez actúan como emisores de tarjetas bancarias de crédito y/o débito, la creación de un sistema paralelo de tarjetas de crédito sería, bajo toda razonabilidad, impracticable o difícilmente practicable”. El Tribunal diagnostica un hecho evidente para quienes participan en el mercado de pagos bancarios en Chile:

el escenario donde se puede competir con Transbank, de propiedad de todos los bancos, es extremadamente complejo e improbable en el estado actual del sistema.

Las razones son de variada naturaleza, pero la principal parece ser el altísimo costo para iniciar operaciones en un mercado donde el único oferente del servicio se encuentra en una estructura de integración vertical con los bancos a quienes presta servicios y a quienes reparte utilidades de acuerdo a la cantidad de transacciones realizadas por el sistema.

A su vez, siendo los pagos con tarjeta de crédito o débito los productos principales de Transbank, tampoco existe competencia a nivel de las tarjetas, ya que ni las tarjetas de casas comerciales ni el cheque son capaces de sustituir a las tarjetas en este mercado. Se trata, de acuerdo al TDLC, de un mercado con competencia imperfecta, cuyo único oferente ostenta una posición de dominio sobre el mismo.

La moción continúa señalando que, es tal la concertación existente entre los participantes de este mercado, que en 1991, cuando la Comisión Preventiva Central aprobó la existencia de Transbank en su forma actual, los propios bancos declararon frente a la CPC que “[los bancos]... han convenido asociarse para lograr una finalidad común. Respecto de esa finalidad común, ellos cooperan y colaboran entre sí, sin disputarse los negocios que son propios de la cosa común.”. Esta declaración evidencia la intención de no competir en este mercado y es el inicio del problema que la presente moción busca solucionar.

La moción subraya que Chile está viviendo un complejo momento histórico en el cuál, uno de los factores de alta influencia, ha sido la profunda concentración de los mercados nacionales, evidenciada en los llamados casos “farmacias”, “pollos” y, últimamente, en el “papel tissue”. Siendo el mercado de pagos no solo concentrado, sino que monopolístico, es necesario que el Poder Legislativo cree reglas que faciliten la competencia en este ámbito, asegurando a su vez, los derechos de los consumidores quienes son los principales afectados por este tipo de casos.

Como segundo aspecto, la moción presenta un **diagnóstico técnico de la situación**.

Expresa que la defensa de Transbank ante las múltiples acusaciones sobre abuso de posición dominante y actividades de corte monopolístico es argumentar, entre otras cosas, que el mercado chileno, compuesto por un único oferente, posee tasas y comisiones menores para los comercios que aquellas existentes en mercados con múltiples oferentes. Continúa señalando que a pesar que en la realidad pareciese que Transbank cobra menores tasas, comisiones o aplica mejores merchant discounts que aquellos mercados en los que existe multiplicidad de oferentes en los distintos tramos del negocio (como la adquiere, la emisión o la operación), el propio TDLC dejó claramente establecido en su sentencia que las menores comisiones también pueden explicarse por otras circunstancias, como las diferencias regulatorias o el funcionamiento de las instituciones de cada país.

Asimismo, el aprovechamiento de economías de escala generadas por el aumento de la demanda puede llevar a que las tarifas bajen, aun cuando se estén maximizando las rentas monopólicas.

Lo anterior deja en evidencia que dicho argumento solo es, en apariencia, una causal de permisividad del regulador y el Poder Legislativo con un negocio de rasgos evidentemente monopólicos, de vital importancia para el público y las actividades productivas del país.

Sin embargo, no es correcto analizar los efectos negativos de los mercados monopólicos tan solo desde el punto de vista del precio. Es necesario, también, considerar una serie de características propias de los mercados competitivos y que son deseadas, o al menos deseables, tanto por el público usuario como por los oferentes de servicios, particularmente las capacidades de innovación, pues en un mercado monopólico, los incentivos no se generan por la necesidad de sobrevivir frente a otros oferentes que pretenden desafiar un producto.

En el caso de Transbank, al ser el único oferente de variados servicios relacionados con los sistemas de pago, se generan imperfecciones en varios niveles del mercado:

1.- Al ser prestador de servicio para los bancos, incluso constituido como sociedad de apoyo al giro, y ser los propios bancos los propietarios de Transbank, no existe incentivo alguno desde el punto de vista del emisor bancario, para contar con otro oferente de servicio, en cuanto se diluirían las rentas percibidas por conceptos de pagos de débito o crédito.

2.- La existencia de un solo oferente en el mercado no promueve la innovación y el desarrollo de nuevos y mejores productos para modernizar la industria.

Respecto de las mejoras cualitativas, no existen incentivos reales en el operador monopólico para mejorar la calidad de sus servicios, puesto que los usuarios sólo los tienen a ellos, al precio y calidad que ellos definan, como alternativa para realizar sus negocios.

En tercer término la moción plantea una **solución al problema de la falta de competencia**.

Indica que para poder introducir competencia en este mercado, es necesario tomar algunas medidas que destraben el nudo, sin afectar la capacidad de Transbank para seguir realizando su actividad comercial pero, al mismo tiempo, permitiendo que exista un terreno apto para la entrada de nuevos competidores, sea que éstos compitan directamente en el mercado de tarjetas, o con nuevas soluciones de servicio para la operación de pago y otras operaciones bancarias.

Con esta idea, el proyecto propone obligar a los bancos a contar con una interfaz de programación de aplicaciones a través de la cual, cualquier persona, incluida Transbank, pueda realizar operaciones

bancarias, bajo los estándares de seguridad y funcionamiento que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras defina para garantizar la correcta operación del sistema.

La interfaz de programación de aplicaciones (API) es un concepto nacido en el mundo del desarrollo de software que, en palabras sencillas, permite poner a disposición de terceros una serie de librerías en un lenguaje estandarizado y conocido, convirtiéndose en una capa de abstracción entre un software y otro. Dicha estandarización permite, a su vez, que los terceros operen a través de la interfaz para desarrollar subproductos en base a la información que de ahí se obtiene.

En el negocio bancario, una API permitiría a terceras personas operar pagos, obtener saldos, realizar transferencias, etc., sin necesidad de integrarse a la infraestructura del banco. Simplemente, necesitaría conocer la estructura y lenguaje de la API para poder acoplarse y operar bajo los parámetros que la propia interfaz le ofrece.

La existencia de un sistema estandarizado, incluso interoperable, para que terceros realicen operaciones bancarias, abre la puerta para que operadores de pagos electrónicos, pagos móviles, software bancario o cualquier herramienta que permita al público obtener un mejor servicio, pueda funcionar sin necesidad de invadir el negocio de Transbank o la infraestructura que la empresa posee para operar.

Dadas las condiciones del mercado chileno, la existencia de un sistema abierto que permita la participación de terceros en el negocio de pagos bancarios constituye una materia de interés público general, en cuanto genera garantías de competencia en un mercado donde no existe tal escenario, genera beneficios directos para las pequeñas y medianas empresas que podrán contar con soluciones tecnológicas adecuadas a los tamaños de sus negocios y, principalmente, es una garantía de que los consumidores tendrán alternativas de distintas calidades y cualidades para poder participar de la cadena del pago bancario.

Es poco probable que exista una competencia directa a Transbank a través del uso de POS (Point of Sale, sigla con la que se identifican los terminales de pago electrónicos) como los existentes para operar tarjetas de débito o crédito, ya que esto requiere una inversión de tales magnitudes para obtener cobertura, que haría extremadamente compleja la competencia con el operador existente, en los términos señalados por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ya en el año 2005. Sin embargo, la existencia de una API que permita a terceros participar del negocio, inyectará competencia por innovación en un mercado que, de otra forma, no podrá contar con verdadera competencia que permita desafiar a Transbank y a los bancos en ninguno de sus niveles.

Los autores de la moción destacan que es de vital importancia, para que estas ideas tengan un buen resultado, que los requisitos que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras imponga a los nuevos oferentes del mercado de pago, no sean de la magnitud patrimonial que se impone a los bancos, quienes poseen otras

estructuras de riesgo que justifican dichas salvaguardas. Sin duda, el peso de la carga regulatoria del mercado bancario podría asfixiar el germen de las nuevas soluciones que propone la presente moción.

Asimismo, el proyecto propone una serie de normas orientadas a promover la apertura del mercado de pagos con tarjeta, dirigidas a las sociedades fiscalizadas por la Superintendencia, siendo de vital importancia para estos fines, el regular la estrategia que las sociedades de apoyo al giro utilizan para imponer las comisiones del comercio por el uso de los sistemas de pago. En razón de lo anterior, en un escenario donde todos los bancos mandatan a una sociedad de apoyo al giro para negociar por ellos el descuento a los comercios, ofreciéndoles un solo precio uniforme y concertado, el proyecto propone un nuevo artículo 75 bis que obliga a los emisores a negociar individualmente la comisión al comercio, es decir, el precio del servicio, abriendo la posibilidad de que exista real competencia para los comercios.

La moción se refiere luego a las **modificaciones propuestas a las normas de protección del consumidor.**

En primer término, es necesario consignar el derecho del propio consumidor a poder elegir libremente el sistema de pago que utilizará al realizar una compra en el comercio.

Lo anterior dice relación con los incentivos perversos que podrían tener los oferentes de sistemas de pago para “capturar” a los comercios y forzarlos a denegar al consumidor la posibilidad de utilizar productos de la competencia, lo cual perjudica finalmente tanto al consumidor en el ejercicio de sus derechos, como a los distintos oferentes de medios de pago impedidos de competir.

Además de las obligaciones establecidas para los bancos y las de los posibles operadores que utilicen los mecanismos aquí planteados, el proyecto también propone modificar las normas de protección del consumidor para permitirle a éste accionar, indistintamente, en contra del operador o del banco, sin perjuicio que éstos puedan repetir en contra de quienes resulten responsables.

Dicha habilitación, tendrá dos efectos en niveles distintos: por un lado, el consumidor tendrá la posibilidad de ejercer sus derechos sin necesidad de analizar los tecnicismos y complejidades propias de la operación bancaria, ya sea en contra del operador que cursa o procesa pagos, o en contra del banco con el cual sostiene un contrato por un producto como cuentas corrientes, a la vista u otros, y por otro lado, el banco tendrá un incentivo para mantener una correcta, segura y fiable operación de la interfaz dado que será igualmente responsable que el operador externo en las falencias del sistema.

Finalmente, la moción se refiere a aspectos de **prevención del lavado y blanqueo de activos.**

Señala que, con el fin de agregar al ámbito de

fiscalización de la Unidad de Análisis Financiero, y dado que aquellos operadores que se integren a la cadena productiva de los sistemas de pago estarán, sin lugar a dudas, en una posición privilegiada para colaborar con las investigaciones en materia de lavado y blanqueo de activos, se hace necesario agregar al listado de entidades fiscalizadas por dicha unidad, a aquellas personas que operen según el mecanismo propuesto quienes, además, estarán obligados a remitir información relevante a la Unidad.

Sin embargo, tal modificación corresponde a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, según precisa el artículo 65, numeral 2º de nuestra Constitución Política. Se solicitará el patrocinio de S.E. la Presidenta de la República para la incorporación de un nuevo artículo, con posterioridad a la presentación de este proyecto de ley, con la siguiente redacción:

“Artículo Tercero.- Intercálese, en el inciso primero del artículo 3º 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, a continuación de la frase “las emisoras y operadoras de tarjetas de crédito;”, la siguiente frase: “las personas que operen o procesen pagos, o realicen operaciones de todo tipo a través del mecanismo establecido en el artículo 156 bis de la Ley General de Bancos;”.”

En cuanto al **plazo de entrada en vigencia** del proyecto en informe, la moción propone un plazo extenso de un año a contar de la publicación de la ley, para que los bancos pongan en funcionamiento los mecanismos en ella establecidos.

DISCUSIÓN EN GENERAL

La Comisión inició la discusión general del proyecto escuchando la opinión de diversos invitados.

SEÑOR MANUEL JOSÉ CRUZAT

En primer lugar, la Comisión escuchó la presentación del economista señor Manuel Cruzat Valdés, titulada: **“Antecedentes para evaluar la Red de Sociedades de Apoyo al Giro Bancario”**.

Destacó que fue invitado para dar a conocer su opinión respecto del tema de TRANSBANK. Al efecto, preparó una minuta que busca dar un contexto en el que se mueven tanto TRANSBANK como el resto de la red de sociedades de apoyo al giro bancario, toda vez que la primera no camina sola sino que es parte de una red, y, por lo tanto, corresponde evaluarlas en esa perspectiva: una red.

Para poner la materia en contexto, estimé oportuno ir un poco más atrás en la materia, específicamente a la rentabilidad del sistema bancario en Chile. Su interés es explicar que una de las herramientas que, en su parecer, permiten el exceso de rentabilidad en el sistema bancario es, en parte, la existencia de la red de apoyo al giro bancario a la cual aludió.

Previo a desarrollar el punto, se detuvo en la rentabilidad sobre el patrimonio de los bancos en los EE.UU.

1. En los último 5 años, la rentabilidad post impuestos sobre el patrimonio de la banca comercial en Estados Unidos ha estado rondando **10% anual** (*FDIC/Statistics at a Glance, Second Quarter 2015*).

La deuda doméstica no financiera (*US Federal Reserve, Financial Accounts*) alcanzó los US\$ 44 trillones y sólo un 19% (US\$ 8.5 trillones) fue financiado por los bancos comerciales, quedando el resto explicado esencialmente en el Mercado de Capitales, contrariamente a lo que ocurre en Chile y la Unión Europea donde la banca comercial es fundamental en la generación del crédito.

2. **Persistentes exceso de retorno y alto apalancamiento en Chile.**

Haciendo un contrapunto, indicó que en el caso de nuestro país, la rentabilidad post impuestos sobre el patrimonio de los bancos, a septiembre 2015, fue 14.98% - rango 14 a 19% desde 2006- (*SBIF, Reporte Mensual de información Financiera del Sistema Bancario*), con un total de activos de US\$ 279.29 billones – colocaciones por US\$ 187.35 billones –, pasivos por US\$ 258.11 billones – depósitos por US\$ 157.24 billones -, patrimonio de US\$ 21.18 billones, o 7.58% del total de activos y utilidades por US\$ 2.380 millones:

	Sep-2014	Ago-2015	Sep-2015
Rentabilidad			
Rentabilidad sobre Patrimonio antes de impuestos	20,56	19,01	18,80
Rentabilidad sobre Patrimonio después de impuestos	18,32	14,96	14,98
Rentabilidad sobre Activos totales antes de impuestos	1,64	1,45	1,43
Rentabilidad sobre Activos totales después de impuestos	1,46	1,14	1,14

Esto no es un fenómeno transitorio, ni menos que haya ocurrido una sola vez. Indicó que casi por estructura el sistema bancario en Chile tiene una rentabilidad muy por sobre lo que uno observa en mercados más competitivos.

Dado lo anterior, surge la pregunta de ¿por qué esto sigue ocurriendo?

Reconoce que algo se avanzó cuando se aclaró lo relativo a los cobros de los bancos, a través de la obligación de informar sobre el costo anual equivalente, C.A.E.

Sin embargo, aún faltan otros aspectos, como el relativo a las bases de datos de la deuda consolidada, en el sentido que sea de propiedad de los consumidores y que puedan hacer uso de ella para obtener las mejores condiciones de crédito donde se lo ofrezcan; la portabilidad bancaria, lo que permitiría que uno se cambie de banco, trasladando su cuenta corriente, sus créditos con sus respectivas garantías.

Por lo tanto, falta ingresar más competencia en el sistema.

Llamó la atención respecto de la cifra de colocaciones de los 3 mayores bancos en Chile: llegan a 48, 97 % del total; en cuanto a las utilidades, ese porcentaje se eleva a 62,73% del total la banca; y la rentabilidad sobre el patrimonio post impuestos, la cifra oscila entre el 16, 81 y el 20,94 %.

Cifras SBIF a sept 2015	% colocaciones	% utilidades	Rent patrimonio post impuestos
Banco de Chile	18,04	25,56	20,94
Banco Santander	18,4	14,9	18,51
BCI	12,53	22,27	16,81
	48,97	62,73	

Indicó que tales cifras son impensables en los Estados Unidos. Explicó que pone de referencia a EE.UU. porque permite ciertas comparaciones. Así, entre los primeros 5 bancos, en términos de los activos que administra, está el 50% de las colocaciones. En Chile, en cambio, si a lo ya destacado, sumamos a CORPBANCA, fusionado con el Banco Itaú, nos encontramos que los 4 primeros bancos llegan al 50 %.

En la misma línea, destacó que en EE.UU. entre los primeros 10 bancos, la cifra de los activos que administran los bancos se eleva al 60%; entre los 15 bancos mayores, a 66%; entre los primeros 20, a 70%. Con esto destacó que cada banco maneja, en promedio, el siguiente porcentaje del total de los activos: el primero, un 15%; luego los demás, entre un 12 y un 11 %; y así bajando 1 o 2 puntos porcentuales.

En suma, el norteamericano es un sistema muy dividido. Jamás se daría una concentración como la que existe en Chile en el sistema bancario, subrayando que el caso anómalo es el chileno.

En Chile existe una concentración muy grande de los bancos, pero, a su vez, si observamos la generación de créditos en el sistema, el grueso de éstos están intermediados por los bancos o por las

empresas o el Estado, en el ítem instrumentos que se transan en el mercado de capitales.

Observando el total del crédito de la economía, el peso que tiene la banca en Chile es muy superior, nuevamente, al peso que tiene la banca en la generación de crédito de los Estados Unidos, país en el cual del total del crédito doméstico al sistema no financiero, casi el 20% viene intermediado por la banca y todo el resto viene por vehículos distintos a la banca. En Chile, en cambio, ese indicador debe estar muy cerca del 50%.

En Chile, 3 grandes actores tienen casi el 50% de las colocaciones y aproximadamente 2/3 de las utilidades, en un sistema en que cerca del 50% del crédito viene intermediado por la banca.

En el caso de los EE.UU., actualmente el mayor actor es J.P. Morgan, que debe tener un 15% de los activos que se manejan de manera consolidada en el sistema financiero norteamericano, que incluye los activos financieros que manejan fuera de los EE.UU. Hizo notar que tal porcentaje de 15% es por sobre un 19% del mercado total de crédito. Es decir, es otro escenario con otras dimensiones.

Señaló que algo tiene que explicar el exceso de rentabilidad que la banca logra en Chile. Normalmente intentan conectarlo con el costo capital de los bancos, aunque éste, tanto en Chile como en los EE.UU., es muy similar.

Actualmente, en Chile el premio por riesgo no supera los 200 puntos básicos, es decir, 2%. Usualmente ha estado en 100 puntos básicos. Tales son los rangos. Los bancos se financian en un premio por riesgo inferior a lo que lo hace el Estado de Chile.

En el ámbito de las tarjetas de crédito, el costo que cobra cualquiera de los bancos en Chile fluctúa entre el 25 y 30% nominal anual. En cambio, en los Estados Unidos, ese mismo crédito fluctúa entre el 10 y el 15 % nominal anual, según cifras de *bankrate.com*, en el cual figuran todas las tarifas de los bancos norteamericanos.

Destaca que se trata de bancos con el mismo costo de financiamiento, levemente superior en Chile, que tienen una diferencia de tasa que no es consistente precisamente con el costo de financiamiento que tienen.

La única razón de esto es que en Chile los bancos pueden cobrar más. Pueden cobrar más por falta de competencia.

Cabe preguntarse, entonces, ¿dónde está fallando el sistema?

En su parecer, la falla comienza en que aún no existe una base consolidada de deuda a nivel de las personas que sea de control de las personas y que éstas la puedan entregar a la entidad

financiera que quieran para que evalúen su perfil de riesgo (pasado, positivo y negativo), y puedan ver las mejores alternativas de financiamiento. Su existencia, ayudaría mucho a hacer más competitivo el sistema.

Otro factor responsable es la falta de portabilidad.

También la existencia en Chile de una red de sociedades de apoyo al giro bancario, que si bien partió siendo un desarrollo legítimo de la industria para masificar el uso de tarjetas de crédito y las tarjetas de débito, ofreciendo, de este modo un mejor servicio a sus clientes y para ponerse a tono con lo que ocurría en todo el mundo, pero que, con el pasar de los años, se transformó en un vehículo que obviamente entorpece la competencia. Este aspecto pasó a desarrollarlo en el punto siguiente.

3. Los tres mayores bancos controlan conjuntamente todas las sociedades de la Red:

En Chile existen 5 sociedades de apoyo al giro bancario: Transbank; Redbank; CCA; Servipag y Nexus.

Al respecto, destacó la importancia del proyecto en debate, pero es necesario entender que lo que existe en este mercado es una red. No enfrenta a una sola unidad individual.

Como se refleja en la gráfica que se exhibe a continuación, tal red está controlada por los 3 mayores bancos de nuestro país: el Banco de Chile; el Banco Santander y el Banco de Crédito e Inversiones.

Participación Accionaria en Sociedades de Apoyo al Giro Bancario					
SBIF, presentación FNE ante TDLC y Estados Financieros (* saldo 0,5968% en varios bancos)					
	Transbank	Redbank*	CCA	Servipag	
Nexus					
Banco de Chile	26,2	38,1	33,33	50	25,807
Banco Santander	25	33,4	33,33		12,903
BCI	8,7	12,7	33,33	50	12,903
Corpbanca	8,7	2,5			12,903
Banco del Estado	8,7				12,903
Banco BBVA Chile	14	0,0032			9,678
Banco Scotiabank	8,7	12,7			12,903

Los tres principales bancos suman sobre el 50% del capital de cada una de las sociedades de apoyo al giro bancario.

Destacó que son los mismos 3 bancos los que, como indicó anteriormente, manejan el 50% de las colocaciones; obtienen el 62 a 63% de las utilidades, y es a través de ellos que se controlan todas las sociedades de apoyo al giro bancario.

4. Las Sociedades de Apoyo al Giro Bancario Transbank son *interdependientes entre si y por ello la evaluación de su cumplimiento o no a lo dispuesto en el DL 211 debería ser global. En esa línea, Información Consolidada de Deudas y Portabilidad de Cuentas también ayudarían.*

Respecto de Transbank, hizo presente que se ocupa de las operaciones de las tarjetas de crédito y de débito y del rol centralizado adquirente con los usuarios comerciales.

Redbanc, por su parte, es operador de tarjetas de débito y de cajeros auténticos.

El Centro de Compensación Automatizado, o CCA, se ocupa de las transferencias electrónicas de los fondos.

Servipag en la presentación y pago de cuentas.

Nexus es operador de tarjetas de crédito.

Resaltó que no es posible entender separadas a todas estas sociedades de apoyo al giro bancario, dado que operan conjuntamente.

5. Una autorización del año 1991 de la Comisión Preventiva para operar conjuntamente Transbank, habida cuenta de gravitantes cambios tecnológicos, financieros, de tratados de libre comercio e institucionales, debería caerse por sí sola.

La autorización primitiva para operar mancomunadamente data del año 1991. Estima que 24 años después debería haber perdido vigencia, porque el mundo cambió dramáticamente durante todos estos años. Sólo para tener presente el tiempo transcurrido, subrayó que el año 1989, es decir, sólo dos años antes, cayó el muro de Berlín. Además, las últimas dos décadas han sido de un crecimiento como no se había conocido en toda la historia de la humanidad. La integración de nuestro país con el resto del mundo, particularmente con EE.UU., con la UE y con China se ha dado precisamente en este período de tiempo. Sin embargo, Chile mantiene la ficción que la realidad del año 1991, en la cual se fundó la autorización de operar mancomunadamente, persiste. Finalizó esta parte del análisis indicando que considerar que este escenario sigue siendo válido es sencillamente no ver lo que pasa en el resto del mundo.

Destacó que tecnológicamente hoy en día están todas las herramientas para reemplazar lo que existe en esta materia en Chile. Así, por ejemplo, el último avance en esta dirección es de Apple, que está desarrollando una aplicación que permita el pago de todo tipo de cuentas a través del teléfono celular, sencillamente pasando el teléfono por el lector.

Pero, si bien esa realidad está disponible técnicamente, en Chile no es así porque existen las trabas que ha

mencionado. Estas nuevas tecnologías ayudan enormemente a facilitar todos los servicios financieros que se requieren. Además, se habilita la masividad de los oferentes y permite que empiecen a competir, ya no en razón de ser socio de la red de sociedades de apoyo sino por ofrecer el mejor servicio y no ser discriminados por esa red de sociedades de apoyo al giro bancario.

El año 2005 Transbank declaró al TDLC: “*Los bancos que son accionistas de Transbank, autorizados conforme a derecho por la autoridad pertinente, han convenido asociarse para lograr una finalidad común. Respecto de esa finalidad común ellos cooperan y colaboran entre sí, sin disputarse los negocios que son propios de la cosa común*”. Sobran los comentarios.

6. *La rentabilidad de esta Red de Sociedades de Apoyo al Giro Bancario no radica necesariamente en si misma sino más bien en el negocio del crédito*, por cuanto a través de ella se podría desincentivar la entrada de terceros a éste.

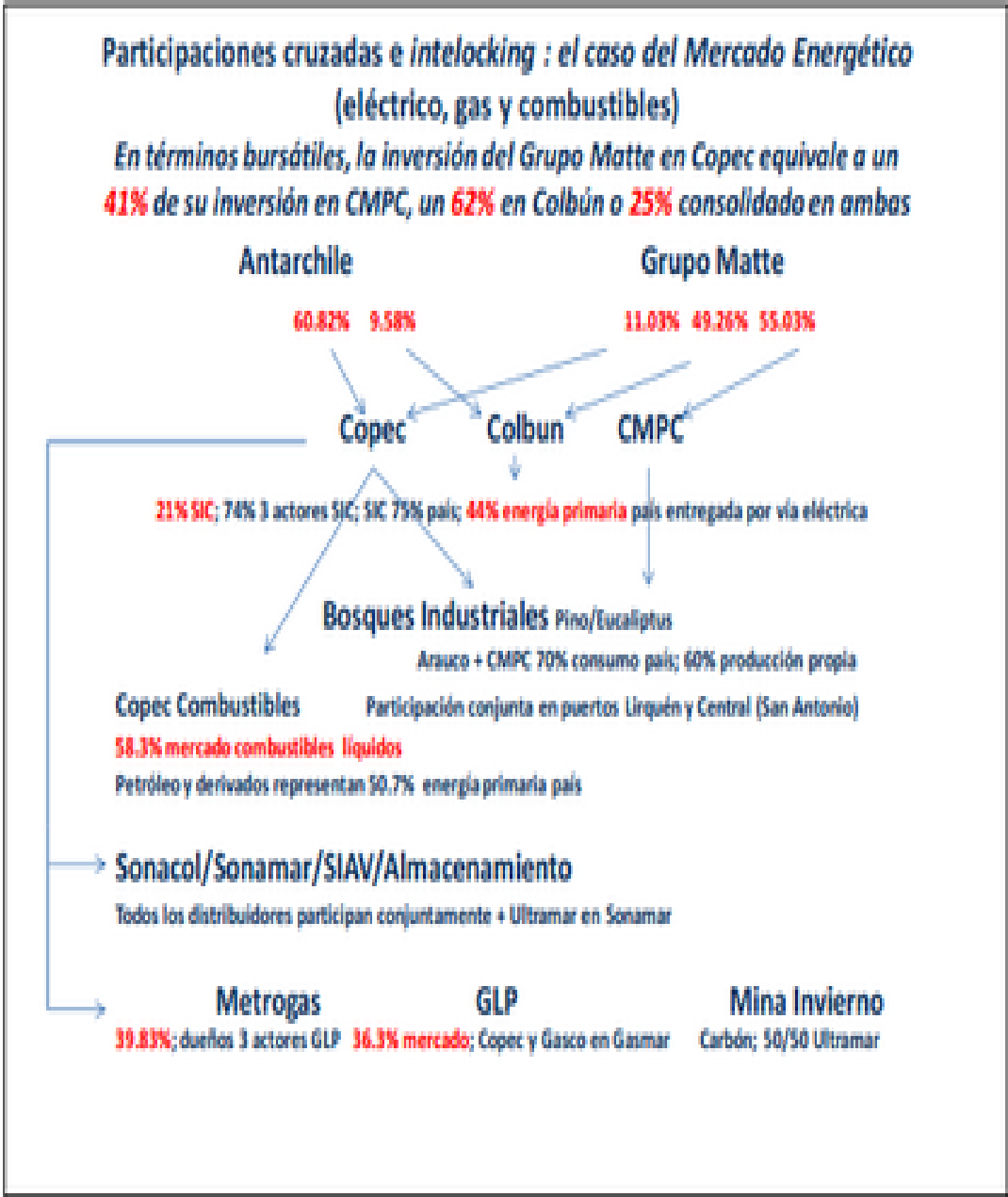
7. El peligro anticompetitivo del *interlocking* y de los desarrollos conjuntos entre competidores es obvio. En este caso particular, los bancos deberían vender sus participaciones en toda la Red consolidada y ésta ser operada por un tercero a Costo Marginal cual empresa tarifada; en subsidio, velar porque terceros accedan sin discriminación alguna y no se den instancias de coordinación en el determinante mercado del crédito. ***Los bancos deberían volver a su rol esencial: captar y colocar recursos.***

8.- Otro caso crítico, similar y actual entre dos grandes grupos económicos.

Otro caso crítico desde el punto de vista competitivo de participaciones cruzadas y de desarrollos conjuntos lo constituye aquel que involucra a dos grandes grupos económicos que operan simultáneamente en la **industria forestal y energética**, que bajo la legislación de Estados Unidos estaría prohibido en su actual estructura. El diagrama siguiente y que lo resume está actualizado a junio 2015 y aparece en el artículo “**Mercado energético chileno: caso paradigmático de participaciones cruzadas e interlocking**” en www.outsider.cl

En octubre 2015 Gas Natural Fenosa compró al grupo Lipigas su participación en Metrogas, quedando de esa manera sólo dos socios en esta última: GNF directamente por estas acciones e indirectamente a través de su control en Gasco, y Copec a través de Abastible. Adicionalmente se hizo público el interés de los socios de Gasco de dividir sus operaciones de gas licuado y gas natural de tal manera que sus socios controladores no estuvieran en ambos negocios a la vez, cuestión que todavía no se acuerda definitivamente.

Las redes de sociedades de apoyo al giro bancario así como ésta en energía y forestal, difíciles de desafiar, llevan fácilmente a imperfecciones competitivas y es muy difícil que sean neutras.



DIRECTOR DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR

SEÑOR ERNESTO MUÑOZ

El Director del SERNAC, señor Ernesto Muñoz, comenzó su exposición recordando que este tema ya ha sido abordado por el Ejecutivo, específicamente la Fiscalía Nacional Económica, en el expediente de recomendación normativa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, sobre los servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal como medios de pago. La FNE presentó un informe en el cual expone los argumentos que justifican el envío, por parte del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de una propuesta al Poder Ejecutivo destinada a inyectar competencia en el mercado nacional de los medios de pago.

El señor Muñoz realizó luego una presentación apoyada por un power point, en la que abordó los siguientes puntos:

- 1.- Boletín N° 10.399-03.
- 2.- Actual regulación.
- 3.- Datos de reclamos.
- 4.- Acciones del Servicio.
- 5.- Comentarios al proyecto.

1. BOLETÍN N° 10.399-03:

Expresó que el proyecto en estudio modifica la ley de protección de los derechos del consumidor (en adelante LPC) en el siguiente sentido:

- Establece el derecho de los consumidores de que se les proporcionen mecanismos de pago seguros y fáciles de usar.
- Agrega deberes de información respecto de los medios electrónicos de pago.
- Establece la posibilidad de que los consumidores se dirijan indistintamente en contra del proveedor del servicio o el banco.

Asimismo, modifica la Ley General de Bancos, propendiendo a la competencia en materia de medios de pago electrónicos, estableciendo la obligación de los bancos de ofrecer un sistema que permita que terceras personas puedan autorizar o realizar pagos y otras operaciones a través de medios electrónicos.

2. ACTUAL REGULACIÓN:

En virtud del artículo 23 de la LPC los proveedores tienen un deber especial de profesionalidad.

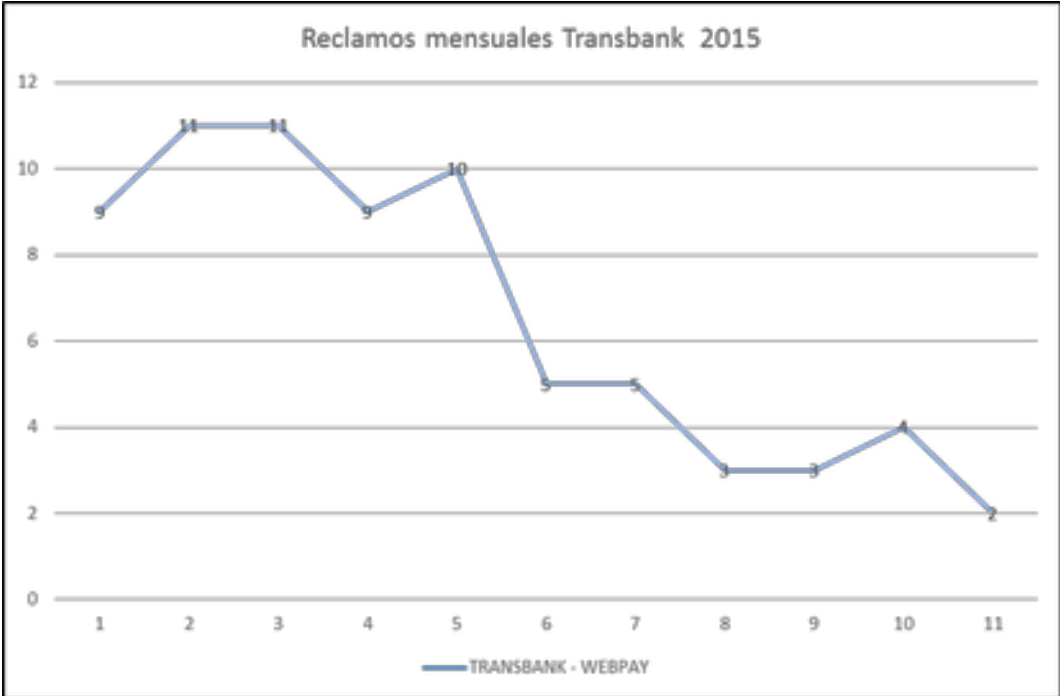
La LPC contempla diversas obligaciones de información en materia financiera, entre otras:

- Informar el Costo Total del Crédito en toda promoción de bienes y servicios financieros cuyas condiciones estén expresadas en contratos de adhesión (artículos 3 inciso segundo letra a) y 17 A de la LPC)
- Desglose pormenorizado de todos los cargos, comisiones, costos y tarifas que expliquen el valor efectivo de los servicios prestados (Artículo 17 B de la LPC).
- Informar la Carga Anual Equivalente en toda publicidad de créditos de consumo en que se informa una cuota o tasa de interés de referencia (artículo 17 G de la LPC).
- Hoja resumen (Artículo 17 D de la LPC)

El artículo 43 de la LPC establece la responsabilidad de los intermediarios frente a los consumidores por infracciones a la LPC.

3. DATOS DE RECLAMOS:

El señor Muñoz presentó el siguiente gráfico:



En cuanto a los motivos más reclamados:

TRANSBANK - WEBPAY	70	100,00%
DINERO NO ENTREGADO PARCIAL O TOTAL	18	25,71%
NO REVERSA CARGOS MAL EFECTUADOS	15	21,43%
INCUMPLIMIENTO PROMOCIONES Y OFERTAS	6	8,57%
INCUMPLIMIENTO RESPUESTA ENTREGADA A CONSUMIDOR	6	8,57%
DUPLICIDAD DE COBROS	5	7,14%
PRODUCEN UN DESEQUILIBRIO CONTRACTUAL EN PERJUICIO DEL CONSUMIDOR	5	7,14%
Otros	15	21,43%

4. ACCIONES DEL SERNAC:

Dio a conocer algunas acciones del SERNAC en esta materia:

- Mediación colectiva con 12 bancos por fallas en cajeros automáticos (Santander, Corpbanca, Banco de Chile, Security, BICE, Itaú, BBVA, Banco Estado, Banco Internacional, Scotiabank, Banco Falabella y BCI), de las cuales 10 se cerraron favorablemente (queda pendiente Banco Estado y BBVA).
- En octubre de 2015, el SERNAC ofició a la empresa Transbank solicitando información por interrupciones en el normal funcionamiento de las operaciones (pagos, giros de dinero, ...) efectuadas por los consumidores de tarjetas de crédito emitidas por Banco Estado. La empresa respondió informando que se debió a un problema del banco, el que fue resuelto cerca de una hora después del incidente. Asimismo señaló que se tomaron medidas para mitigar los efectos de la falla y para la atención de las consultas y reclamos.

5. COMENTARIOS AI PROYECTO:

El Director del SERNAC indicó que las modificaciones a la LPC apuntan a garantizar a los consumidores la seguridad en los medios de pago y el acceso a información veraz y oportuna respecto de éstos, y formuló los siguientes comentarios al proyecto en estudio:

1. Respecto del artículo 12B inciso 1°: se establece el derecho a la seguridad y facilidad de uso de los medios de pago.

- Se sugiere adecuar la redacción para que no se entienda como un derecho a contar con medios de pago.

- La seguridad es parte del deber de profesionalidad, tal como lo han reconocido los Tribunales.

- La facilidad de uso es parte del derecho a la información veraz y oportuna.

- Podría introducirse una mayor especificación de estos dos derechos (seguridad y facilidad de uso) para facilitar la aplicación de la norma.

2. Respecto del artículo 12B inciso 2°: se refiere al derecho a la libre elección de los mecanismos, dispositivos y plataformas de pago disponibles.

Sería importante reforzar este derecho, por ejemplo indicando que ninguno de estos mecanismos puede estar atado a otro servicio, y así evitar una discriminación entre ellos.

3. Respecto del artículo 12B incisos 3° y 4°: establecen deberes específicos de información, incluyendo requisitos técnicos de operación.

Podría reiterarse que la información entregada debe ser comprensible y transparente y suficiente para el consumidor.

4. Respecto del artículo 12B inciso 5°: se establece el deber de informar la inhabilitación de mecanismos, dispositivos y plataformas de pago.

Se debe aclarar que esto es sin perjuicio de la obligación de no alterar los términos y condiciones previamente informados. Esto es, las condiciones de inhabilitación deben estar contenidas en el contrato y haber sido expresamente aceptadas por el consumidor.

5. Respecto del artículo 12B inciso 6°: se establece el derecho de los consumidores de acceder a estos mecanismos, dispositivos y plataformas de pago si estos mantienen su funcionalidad.

Esto es consistente con el deber de respetar los términos y condiciones ofrecidas.

6. Respecto del artículo 12B inciso 7°: se establece la obligación de habilitar una página de información sobre el tercero que opere los mecanismos, dispositivos y plataformas de pago.

Esto debe entenderse sin perjuicio de la responsabilidad que le cabe a la empresa con la que el consumidor contrata directamente.

7. Respecto del artículo 12B inciso final: se establece la obligación de facilitar la información y condiciones de la prestación del servicio de manera “fácilmente accesible”.

No solamente debe ser accesible, sino también clara y comprensible.

El señor Muñoz finalizó su intervención señalando que en síntesis, el proyecto de ley en estudio especifica principios claros, que están en la ley y han sido afirmados jurisprudencialmente.

SEÑOR CLAUDIO MAGLIONA

El señor Magliona manifestó que realizará algunos comentarios generales, sobre la idea de legislar en esta materia, sin analizar el texto en particular, y expresó su disposición a participar nuevamente en el debate durante la etapa de discusión particular.

Expuso al tenor de la siguiente minuta:

“I. ANTECEDENTES.

Con fecha 17 de Noviembre de 2015, ingresa al Senado, por moción parlamentaria de los Senadores Ossandón y Tuma, proyecto de ley Modifica la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, y otros cuerpos legales que indica, para garantizar el acceso a distintos sistemas de pago y operaciones bancarias (Boletín 10399-03).

II. OBJETIVO DEL BOLETÍN 10399-03.

Reducir o eliminar las grandes dificultades para la existencia de variados oferentes en la cadena de servicios que involucra la operación de pagos a través de medios electrónicos, tarjetas de crédito y de débito, toda vez que en Chile existe un mercado concentrado, de carácter monopólico, en los sistemas de pago con tarjeta.

II. MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL BOLETÍN 10399-03.

Para el logro de lo anterior, el proyecto obliga a:

a) Los bancos a contar con una interfaz de programación de aplicaciones a través de la cual, cualquier persona, incluida Transbank, pueda realizar operaciones bancarias, bajo los estándares de seguridad y funcionamiento que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras defina para garantizar la correcta operación del sistema. Lo anterior permitirá el ingreso de nuevos competidores.

b) Los emisores a negociar individualmente la comisión al comercio, es decir, el precio del servicio, abriendo la posibilidad de que exista real competencia para los comercios. Actualmente, todos los bancos mandatan a una sociedad de apoyo al giro para negociar por ellos el

descuento a los comercios, ofreciéndoles un solo precio uniforme y concertado

c) Otorga al consumidor la posibilidad de ejercer sus derechos sin necesidad de analizar los tecnicismos y complejidades propias de la operación bancaria, ya sea en contra del operador que cursa o procesa pagos, o en contra del banco con el cual sostiene un contrato por un producto como cuentas corrientes, a la vista u otros.

d) Coloca al banco un incentivo para mantener una correcta, segura y fiable operación de la interfaz dado que, a los ojos del consumidor y de los tribunales que conozcan de los eventuales procedimientos, será igualmente responsable que el operador externo en las falencias del sistema.

III. BENEFICIOS DERIVADOS DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL BOLETÍN 10399-03.

Los beneficios derivados de las modificaciones introducidas por el Boletín 10399-03 pueden resumirse en cuatro grandes puntos:

1. Mayor competencia.

A nivel mundial existen más de 80 operadores de pagos electrónicos. En Chile uno abarca una posición monopólica: Transbank.

La apertura de mercados al ingreso de nuevos proveedores de servicios de pago en línea, se traduciría, entre otros, en una convergencia a la baja de los costes de los servicios de pago y de los precios aplicados.

2. Mayor transparencia y posibilidades de elección para los consumidores.

Al ampliarse la gama de servicios competidores, los usuarios de servicios de pagos podrían elegir los instrumentos de pago y los proveedores de servicios que mejor se ajusten a sus necesidades.

La existencia de un sistema abierto que permita la participación de terceros, importa beneficios directos para las pequeñas y medianas empresas que podrán contar con soluciones tecnológicas adecuadas a los tamaños de sus negocios y, principalmente, es una garantía de que los consumidores tendrán alternativas de distintas calidades y cualidades para poder participar de la cadena del pago bancario.

3. Mayor innovación.

De la mano con la mayor competencia, la existencia de un mayor número de oferentes en el mercado promueve la innovación y el desarrollo de nuevos y mejores productos para modernizar la industria.

En mercados monopólicos, el único operador no tiene incentivos reales para mejorar la calidad de los servicios, y limita a los

consumidores a contar solamente con las tecnologías que dicho operador ofrece.

Ejemplo de ello es la tecnología NFC (Near Field Communication), que permite el pago con terminales en teléfonos móviles a través de un sensor alojado en el mismo equipo. En Chile, solo contamos con la engorrosa plataforma “WebPay” de Transbank.

4. Mayor seguridad de los pagos y confianza de los consumidores.

El proyecto de ley, incorpora:

- la obligación del proveedor de proporcionar información a los consumidores sobre las prácticas de seguridad apropiadas para el uso de medios de pago electrónicos.

- Incentivos a los bancos para un correcto, seguro y fiable operación de la interfaz dado que, a los ojos del consumidor y de los tribunales que conozcan de los eventuales procedimientos, será igualmente responsable que el operador externo en las falencias del sistema.

- Modificaciones la Ley General de Bancos, respecto de dictación de un reglamento que determine en forma clara las características técnicas y los estándares de seguridad respecto de la interoperabilidad de la interfaz con los bancos

Todo lo anterior, es decir, la valoración de la seguridad en los medios de pago, redundan directamente en el incremento de la confianza de los consumidores en el sistema de pago.”.

El señor Magliona concluyó su exposición sugiriendo a la Comisión aprobar la idea de legislar en esta materia.

- - - - -

Finalizadas las exposiciones, intervinieron los Honorables Parlamentarios presentes.

El **Honorable Senador señor Tuma** agradeció las exposiciones. Relacionó esta materia con la problemática de la colusión que ha quedado evidenciada con bastante fuerza el último tiempo. En efecto, su preocupación no se limita sólo a contar una legislación con penas más duras, de modo de inhibir y sancionar fuertemente la colusión, sino que estima que es necesario evitar las condiciones en que se crean las colusiones, que son los escenarios de alta concentración del mercado; y el mercado de los medios de pago es precisamente un mercado con una alta concentración.

Agregó que la señal que se da con este proyecto en estudio, es combatir las condiciones de exclusividad o preferencia de los bancos, se trata de una legislación que en algún momento pudo ser adecuada pero hoy no tiene ninguna justificación, y más bien tiene un efecto perverso contra la libre competencia y los intereses de los consumidores.

La **Honorable Senadora señora Pérez** felicitó en primer lugar las exposiciones de los invitados a la sesión.

Destacó positivamente que en su interesante presentación, el señor Cruzat no plantea como mecanismo el que exista una mayor injerencia del Estado o una mayor regulación en este ámbito, sino que propone más bien eliminar las barreras de entrada para los privados, de modo que exista un mercado mucho más competitivo con respecto a esta red, lo que en definitiva beneficia a los consumidores. La situación que se observa en el mercado de los medios de pago pareciera casi una “colusión” de bancos, un grupo que se ha concertado para que no exista competencia, afirmó.

Consultó si, en el parecer de los invitados, esta concentración de bancos influye en la generación de barreras de entrada para constituir un banco en nuestro país, y cuáles son estas barreras, además del capital mínimo. En este punto, llamó la atención respecto de grandes bancos internacionales que han abierto sus puertas en nuestro país, pero sin embargo han cerrado y se han retirado en un plazo muy breve, se preguntó qué es lo que está pasando.

El Honorable Senador señor Tuma hizo presente que, por su estrecha relación con este tema, fue invitado a esta sesión el señor Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, quien no pudo asistir.

El señor Cruzat comenzó señalando que, en las últimas dos décadas, el ingreso de bancos extranjeros a nuestro país ha sido por medio de la compra de bancos ya instalados, por lo que en definitiva es un cambio de nombre y no un nuevo banco. Asimismo los bancos se han ido fusionando entre ellos, siendo la última fusión la de Corpbanca y Banco Itau. Los bancos cuentan con sociedades de apoyo al giro, y a los bancos de afuera les resulta muy difícil integrarse.

Recordó, por ejemplo, la negociación de años que tuvo lugar para que el Banco del Estado pudiera integrarse a la red de cajeros de Transbank. Tras años de negociaciones, el Banco del Estado aportó su red de cajeros de manera que sus clientes pudieran usar la red de cajeros de los bancos privados.

Más aun, entre los eventuales entrantes se suelen oír quejas en relación al tratamiento discriminatorio respecto de los que ya están instalados.

Al día de hoy, esta concentración de los medios de pagos no es eficiente, ha perdido la calidad del servicio en términos de cobertura, y lo que hace es que, como red, inhibe la competencia.

Explicó una serie de obstáculos que se presentan para los extranjeros, que van desde el conocimiento de la información consolidada de un cliente que no está disponible, el acceso o no al sistema de tarjetas, la red de sociedades de apoyo, entre muchos otros. Se aniquila de este modo su posibilidad de entrada, y una mayor competencia en nuestro país.

Cuando se cuenta con esta red de sociedades de apoyo, y no se permite el acceso por igual a todos, se está aislando el

mercado del resto del mercado del crédito, transformándolo en una isla donde mandan los tres bancos que tienen un 50% de la concentración de este mercado.

El Honorable Senador señor Moreira formuló varias preguntas al señor Cruzat.

En primer lugar, preguntó cuál es, en su opinión, la razón por la que este tipo de prácticas no están reguladas en nuestra legislación de libre competencia. Esto por cuanto, del modo en que fue planteado en la exposición, resulta que se está afectando la competencia del mercado. Y en ese escenario, si la normativa no se hace cargo de esto, significa que la legislación de protección de la libre competencia tiene un déficit muy grande.

Recordó que el señor Cruzat puso en su exposición, tres ejemplos de redes análogas a la red de sociedades de apoyo a los bancos, en los rubros de energía, forestal y combustible. Consultó si en su parecer estas redes atentan contra mercados competitivos. Y dada esta situación, una vez más se preguntó qué falla nuestra legislación de libre competencia y qué cambios deberíamos introducirle; quizás más que referirse al tema específico de los bancos, debería prohibirse en forma más genérica estas conductas que son atentatorias contra el mercado, evitar que se produzcan. Pidió el parecer del señor Cruzat en relación a lo planteado.

El Honorable Senador señor Navarro preguntó cuál es la tendencia mundial en este ámbito al día de hoy. No cabe ninguna duda respecto de la necesidad de innovar en esta materia en nuestro país, pero teniendo presente hacia donde debe mirar Chile para corregir su sistema.

Se interesó respecto de cuál es el organismo que debe tener una supervisión estricta y permanente en estos temas, y debiera advertir situaciones. Pareciera que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras no puede cumplir este rol. Preguntó cuál es el modelo en Europa y en Estados Unidos. Es muy relevante ser capaces de advertir y evitar estas conductas que aniquilan la competencia, y traen consigo un enorme desprestigio financiero y empresarial con un costo muy alto.

Sugirió invitar a Transbank para escuchar su opinión. El señor Presidente estuvo de acuerdo en la necesidad de invitarlos durante la discusión particular.

Por otra parte, consultó cual es el rol del Estado en esta materia. Es de los que piensa que el mercado no se autorregula, es un modelo que no funciona. En razón de lo anterior, cabe establecer cuál es la dimensión del Estado, sin ser estatista ni libre mercadista; cual debería ser el punto medio correcto para los cambios que se requieren.

La Honorable Senadora señora Pérez reiteró que, en su entender, el Estado debe ser regulador pero no interventor. En ese sentido, consultó cual es el mejor camino a seguir en esta materia, en una sociedad como la nuestra, con el objetivo de contar con un mercado más

eficiente y con más competencia; qué se sugiere como marco legislativo con este fin.

El **Honorable Senador señor Pizarro** puso de relieve que, en la exposición del señor Cruzat, se estableció que en las operaciones de la banca chilena, en comparación con las de al menos Estados Unidos, el costo del crédito no tendría por qué ser distinto, y sin embargo en Chile es muy superior porque ello está permitido. En ese sentido, preguntó si en Estados Unidos hay un tope en relación al costo del crédito, y qué ocurre en ese ámbito en nuestro país, si no tenemos tope o es muy alto.

Por otra parte, recordó que el negocio de las tarjetas llegó a nuestro país como iniciativa de privados, y con el tiempo se le vendió a los bancos. Paralelamente, ingresaron al mercado del crédito el retail y otras grandes casas comerciales, con toda la discusión que ello generó; entidades que adscribieron al mismo sistema. Consultó la razón de lo anterior, que en su opinión no puede reducirse a un tema monopólico, deben existir razones de mercado, eficacia, ahorro de costos, u otras.

El señor Cruzat dio respuesta a las inquietudes planteadas. Manifestó que el artículo 3° del decreto ley N° 211, actualmente vigente, habría permitido enfrentar este tipo de problemas competitivos. El problema es que aun cuando se cuenta con esta norma, el trabajo es monumental; desbaratar una red como es la de sociedades de apoyo al giro bancario, o enfrentar el caso energético o forestal, tomaría un tiempo muy largo, incluso décadas.

En razón de lo anterior, países como Estados Unidos han optado por un camino más corto, han “cortado por lo sano”, y por ejemplo en 1915 aproximadamente, prohibieron las participaciones cruzadas, y también se hicieron cargo del interlocking. Esto resuelve un problema práctico que es enfrentar caso a caso cada una de estas redes, que en su origen son genuinas y responden a necesidades genuinas, y en algún momento pasan a ser un vehículo que entorpece la libre competencia.

Estas prohibiciones no necesariamente son lo más eficiente, pues puede haber casos en que las participaciones cruzadas o el interlocking no tengan efecto sobre la competencia. Pero es mucho más práctico que evaluar cada caso, ir a Tribunales, y seguir un largo proceso.

Estados Unidos no es el único país que ha seguido esta senda. En Israel, hace dos años, aprobaron una ley que prohíbe las estructuras de cascada y participaciones cruzadas. Y la razón esgrimida en Israel fue que 24 grupos económicos controlaban dos terceras partes del patrimonio bursátil del país. En Chile son 12 grupos, subrayó.

Consideró que el mejor camino en nuestro país no va por la línea de, por ejemplo, fijar precios, sino que en destrabar la competencia, y que por ejemplo no se autorice cuando se constituya una red que no contribuya al sistema competitivo.

Reiteró que hoy en día estas hipótesis están cubiertas en nuestra legislación, pero que llevarlas a la práctica es muy difícil.

El señor Cruzat manifestó que si no se reaccionó antes en esta materia, fue porque los efectos de estas redes son acumulativos, y después de mucho tiempo se toma conciencia de los mismos. Hay un efecto de gradualidad importante, que implicó que no nos diéramos cuenta antes.

En cuanto a los instrumentos para atacar esta situación, desde su punto de vista las con mayor valor son las prohibiciones como las americanas, que son muy prácticas, y en este tema han demostrado tener la razón, y cuentan con mercados más competitivos en la mayor parte de los ámbitos.

El **Honorable Senador señor Tuma** manifestó que, de las exposiciones de los distintos invitados, resulta que si bien este proyecto no es lo suficiente, si representa una señal clara en la dirección correcta para los efectos de inhibir el abuso y generar más competencia. Propuso poner en votación general el proyecto, para escuchar en la Sala a los otros Senadores, y luego discutirlo en particular, escuchando el parecer de otros invitados que pueden aportar en esta materia.

- - - - -

El señor **Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Tuma**, puso en votación general la iniciativa en informe.

El **Honorable Senador señor Moreira** manifestó sus reparos con esta forma de proceder, pues en su parecer sería necesario escuchar la exposición de otras personas y entidades, antes de aprobar la idea de legislar. No obstante, anunció que votará a favor de la iniciativa.

-- **Sometida a votación la idea de legislar en la materia, el proyecto fue aprobado en general por la unanimidad de los integrantes de la Comisión, Honorables Senadores señor Tuma (Presidente), señora Pérez y señores Moreira, Navarro y Pizarro.**

- - - - -

TEXTO DEL PROYECTO APROBADO EN GENERAL

Se inserta a continuación el texto del proyecto que la Comisión de Economía propone aprobar en general:

PROYECTO DE LEY:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Modifícase la Ley N° 19.496, que establece las normas sobre protección de los derechos de los consumidores, de la siguiente forma:

1. Agrégase el siguiente artículo 12 B:

“Artículo 12 B.- Los consumidores tendrán derecho a que se les proporcione mecanismos de pago seguros, especialmente cuando estos sean de índole electrónica, y que sean fáciles de usar.

Estando disponibles mecanismos, dispositivos y plataformas de pago diferentes, el consumidor siempre tendrá derecho a elegir el sistema de pago que estime conveniente.

Los proveedores deberán informar a los consumidores de los mecanismos de pago disponibles para efectuar una transacción y de sus requisitos, si existieran. En particular, se pondrá en conocimiento de los consumidores los requisitos técnicos que exija el uso de determinados mecanismos, dispositivos y plataformas electrónicas de pago. Así también deberá informarse a los consumidores de las prácticas de seguridad apropiadas para el uso de medios de pago electrónicos.

Deberá informarse de manera oportuna a los consumidores de la inhabilitación de mecanismos, dispositivos y plataformas de pago que habían sido hechas disponibles para ellos previamente.

Si los proveedores han hecho disponible un determinado mecanismo, dispositivo o plataforma de pago para los consumidores no podrán posteriormente impedirles su uso, si es que tales sistemas mantienen su funcionalidad para el pago de los bienes o servicios adquiridos a los proveedores. Tampoco podrán negarse al empleo de un sistema en favor de otro, si es que previamente los ha hecho disponibles y ha informado de ello a los consumidores.

Cuando los mecanismos, dispositivos y plataformas de pago electrónicos sean operados por terceros intermediarios que sean proveedores de servicios de pago, se deberá habilitar un enlace en la página del proveedor para la página de información del tercero sobre el respectivo medio de pago.

El proveedor de servicios de pago facilitará al usuario de servicios de pago, de un modo fácilmente accesible para él, toda la información y condiciones relativas a la prestación de los servicios de pago.”.

2. Agrégase el siguiente inciso segundo nuevo al artículo 43:

“Tratándose de los proveedores que operen a través de la interfaz señalada en el artículo 156 bis del D.F.L. N° 3, que fija el texto refundido de la Ley General de Bancos, y en relación a las vulneraciones de los derechos que se produzcan en virtud de dicha operación, el consumidor podrá accionar, indistintamente, en contra del proveedor del servicio o del banco, sin perjuicio del derecho de ambos para repetir en los mismos términos señalados en el inciso anterior.”.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Modifícase el D.F.L. N° 3 que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos, de la siguiente forma:

1. Agrégase el siguiente artículo 156 bis:

“Artículo 156 bis.- Los bancos deberán ofrecer una interfaz de programación de aplicaciones habilitada para que terceras personas puedan procesar o realizar pagos a través de medios electrónicos, consultar información de cuentas bancarias que incluya, entre otros, saldos, movimientos y operaciones realizadas, las tasas de interés y comisiones de productos, o cualquier otra información propia de la operación de productos bancarios.

Toda persona, incluidas las sociedades de giro bancario y las sociedades de apoyo al giro bancario, podrá operar a través de la interfaz, debiendo ceñirse a los requisitos que les sean impuestos para su funcionamiento.

Asimismo a través de un reglamento u otra norma de general aplicación se podrá establecer obligaciones y requisitos a los bancos respecto de la interoperabilidad de la interfaz, las características técnicas de la misma, estándares de seguridad o, en general, cualquier requisito que pudiese ser impuesto para garantizar el seguro y óptimo funcionamiento del sistema.

Los bancos no podrán establecer trabas de ningún tipo, fijar tarifas de operación o crear barreras de acceso a terceros autorizados por la Superintendencia para operar a través de la interfaz y, en cualquier caso, deberá tratar dichas operaciones como si fuesen propias.

Será contraria a la libre competencia cualquier cláusula contractual pactada o práctica, acto o convención realizada, entre los comercios y los bancos, sus sociedades de apoyo al giro, o sus personas relacionadas; o entre los comercios y cualquiera de los oferentes de sistemas de pago, que impida, restrinja o entorpezca la oferta de medios de pago que los comercios ponen a disposición de los consumidores”.

2. Sustitúyase el numeral 24) del artículo 69 con el

siguiente texto:

“24) Emitir y operar tarjetas de crédito, débito o cualquier otro sistema similar. Los emisores deberán permitir, certificar, fijar las tasas de intercambio si corresponde y, en general, otorgar todas las condiciones propias del funcionamiento del sistema para las operaciones de pago de cualquier operador autorizado por la Superintendencia, no pudiendo imponer condiciones más gravosas que las que racionalmente se impondría a sus propios operadores, debiendo observar condiciones de equidad equivalentes a las que habitualmente predominan en el mercado.

Tanto las tasas de intercambio, como los procesos de certificación, no podrán ser de magnitudes tales que generen condiciones o efectos anticompetitivos.

Para el cumplimiento de esta obligación, los procesos de certificación o las tasas de intercambio deberán ceñirse a las normas financieras vigentes, y podrán ser ajustados para que cumplan con lo señalado en el presente número.

Los operadores de sistemas de tarjetas de crédito y/o de tarjetas de débito no podrán discriminar a los emisores de tarjetas, respecto de las tarifas que cobren por tipo de transacción o servicio, según quien sea el emisor o el número de transacciones que sean realizadas o procesadas por su sistema.

Las sociedades de apoyo al giro bancario y filiales bancarias que intervengan en cualquier calidad en el procesamiento de una transacción de tarjeta de crédito y/o de tarjeta de débito bancarias, no podrán cobrar tarifas, por tipo de transacción o servicio, diferenciadas según sea la red u operador en que se capturó o inició la transacción.”

3. Agrégase el siguiente artículo 75 bis:

“Artículo 75 bis.- Las sociedades de apoyo al giro, que realicen operaciones que puedan ser necesarias para las actividades previstas en el artículo 69, número 24), y que dentro de dicha actividad realicen adquirencia de comercios para la operación de pagos con tarjeta, no podrán actuar como mandatario de los emisores para la negociación de la comisión al comercio, estando los emisores de tarjetas y medios de pagos obligados a dicha negociación de forma individual.”

ARTÍCULO TRANSITORIO.- Los bancos contarán con un año a partir de la fecha de publicación de la presente ley para poner en funcionamiento la interfaz requerida por el artículo 156 bis.”.

Acordado en sesión celebrada el día 25 de noviembre de 2015, con la asistencia de los Honorables Senadores señor Eugenio Tuma Zedán (Presidente), señora Lily Pérez San Martín y señores Iván Moreira Barros, Alejandro Navarro Brin y Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 1 de diciembre de 2015.

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 MODIFICA LA LEY N° 19.496, SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES, Y OTROS CUERPOS LEGALES QUE INDICA, PARA GARANTIZAR EL ACCESO A DISTINTOS SISTEMAS DE PAGO Y OPERACIONES BANCARIAS

BOLETÍN N° 10.399-03.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: La iniciativa propone introducir diversas modificaciones a la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos del consumidor, y a la Ley General de Bancos, de modo de introducir competencia en el mercado de los medios de pago. Para ello, en lo esencial, el proyecto por una parte consagra como un derecho del consumidor el que se le proporcione mecanismos de pago seguros y fáciles de usar, debiendo el proveedor informarle respecto de los medios de pago disponibles para efectuar una transacción; y por la otra propone establecer una obligación para los bancos de contar con una interfaz de programación de aplicaciones a través de la cual, cualquier persona, incluida Transbank, pueda realizar operaciones bancarias.

II. ACUERDOS: Aprobado en general por la unanimidad de los integrantes de la Comisión (Unanimidad. 5X0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: El proyecto consta de dos artículos permanentes y un Artículo transitorio.

El **Artículo primero** introduce una serie de modificaciones a la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos del consumidor.

El **Artículo segundo** modifica el decreto con fuerza de ley N° 3 que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos.

El **Artículo transitorio** dispone el plazo de entrada en vigencia de la ley.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No hay.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción de los Honorables Senadores señores Ossandón y Tuma.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Primer trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: Inició su tramitación en el Senado con fecha 17 de noviembre de 2015, pasando a la Comisión de

Economía.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe.

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

- Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos del consumidor.
- Decreto con fuerza de ley N° 3 que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión