



E6489/2017

ORD. N° 2 0 3 3 /

ANT.: Oficio Ordinario N° 90, sobre Proposición de recomendación normativa N° 19/2017 sobre servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito con aceptación universal, del H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

MAT.: Responde al Oficio Ordinario que indica.

2068

SANTIAGO, 22 SEP 2017

DE : NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN  
MINISTRO DE HACIENDA

A : SRA. MARÍA JOSÉ POBLETE G.  
SECRETARIA ABOGADA  
TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

En respuesta al Oficio Ord. N° 90, que solicita a esta Secretaría de Estado informar su parecer acerca de la propuesta de modificación normativa N° 19/2017, sobre servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal (en adelante, la Proposición Normativa), dictada por el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("H. TDLC") con fecha 13 de enero de 2017; y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 18 N° 4 del Decreto Ley N° 211, de 1973, que fija las normas para la defensa de la libre competencia (en adelante, "Decreto Ley N° 211"), vengo en dar respuesta al oficio del antecedente:

#### I. Antecedentes y contenido de la Proposición Normativa

Con fecha 17 de abril del año 2014, el H. TDLC inició un expediente de recomendación normativa con el fin de evaluar la pertinencia de recomendar la dictación o modificación de normas legales o reglamentarias relativas a los servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal como medios de pago (Rol ERN N° 20-2014)<sup>1</sup>. Dicho expediente concluyó con la decisión del H. TDLC de ejercer la facultad que le confiere el artículo 18 N°4 del Decreto Ley N° 211, proponiendo a S.E. la Presidenta de la República, a través del Ministro de Hacienda, una serie de propuestas regulatorias –de carácter conductual y estructural– destinadas a reformar la industria de medios de pago con tarjetas, con el fin de fomentar la competencia en dicho mercado. Esta decisión se materializó en la Proposición de Modificación Normativa N° 19/2017.

De acuerdo con el análisis realizado por el H. TDLC, la estructura particular de la industria de medios de pago que se ha desarrollado en Chile genera importantes riesgos para la competencia. Al respecto, sostiene que, si bien nuestro sistema está formalmente estructurado como un sistema de cuatro partes, donde la adquirencia y la emisión están separadas<sup>2</sup>, en el caso de las tarjetas de débito y crédito bancarias, así como de algunas no bancarias, dicho modelo no operaría así en la práctica. Ello, debido a que la actividad adquirente es desempeñada únicamente por Transbank S.A., sociedad de apoyo al giro bancario conformada por instituciones bancarias. Así, al haber un único adquirente integrado verticalmente con los emisores de tarjetas, nuestro sistema funciona, en la práctica, como uno de tres partes, en el cual las actividades de adquirencia y emisión son desarrolladas por un mismo actor.

<sup>1</sup> La decisión de abrir este expediente de recomendación normativa estuvo basada en la necesidad de reunir mayores antecedentes respecto de los problemas de competencia relacionados con esta industria que fueron planteados en el marco del procedimiento no contencioso N° 418-13, iniciado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE), y caratulado "Solicitud de la FNE sobre modificación del Dictamen N° 757 de la H. Comisión Preventiva Central".

<sup>2</sup> En un modelo de cuatro partes, los bancos compiten tanto en la adquirencia (afiliación de comercios para la aceptación de tarjetas), como en la emisión (captación de nuevos tarjetahabientes).

En términos específicos, el H. TDLC estima que esta participación conjunta de los bancos emisores en la adquirencia, a través de Transbank S.A, sería una de las principales causas de la baja intensidad competitiva existente en este mercado. En efecto, según su opinión, la ausencia de competencia en la adquirencia elimina los incentivos de los emisores para participar en el mercado adquirente de manera independiente, pese a tratarse de un segmento que presenta condiciones adecuadas para la competencia<sup>3</sup>.

El H. TDLC estima que esta situación de la industria se traduciría, principalmente, en la presencia de mayores *merchant discount*<sup>4</sup> que aquellos que habría en un contexto de competencia, lo cual no solo puede derivar en mayores precios a nivel de *retail*, sino que también desincentivaría a los comercios para unirse a la red, disminuyendo la cobertura del sistema de pagos. Adicionalmente, la falta de competencia en la adquirencia, sumado a la integración vertical entre los emisores y la presencia de un único adquirente, genera barreras a la entrada para nuevos actores en ambos segmentos de la industria.

De esta manera, la Propuesta Normativa del H. Tribunal contiene tres ejes principales, cada uno de los cuales recomienda modificaciones específicas a nuestro actual marco regulatorio. Dichos ejes principales son los siguientes:

1. Cambio de paradigma de la normativa actual sobre medios de pago con tarjetas, avanzando hacia una regulación integral de la industria;
2. Separación de actividades de emisión, adquirencia y procesamiento; y,
3. Fomento de la competencia en la función de adquirencia.

El Tribunal sugiere, además, que la implementación de estas recomendaciones sea precedida de un riguroso análisis de impacto regulatorio que permita determinar si los beneficios asociados a cada una de las medias son superiores a los costos derivados de la eventual introducción de una nueva regulación. Asimismo, señala que las propuestas formuladas fueron diseñadas para ser implementadas como un todo, pues de esa manera sería posible maximizar su impacto en los niveles de competencia observados en la industria.

## II. Posición del Ministerio de Hacienda

En primer lugar, es importante destacar que el Ministerio de Hacienda se encuentra comprometido con la introducción de mejoras regulatorias para el adecuado funcionamiento de los mercados, bajo el convencimiento de que una clara y correcta determinación de las reglas e incentivos de los agentes genera beneficios para el conjunto de la comunidad. Por tanto, dado que la existencia de un mercado de medios de pago competitivo, que considere los más altos estándares de innovación, tecnología, calidad y seguridad, permitiría alcanzar una mayor inclusión financiera y cobertura territorial, así como precios competitivos y certeza en el funcionamiento de la cadena de pagos, el funcionamiento óptimo de dicho mercado constituye un objetivo de especial relevancia para la cartera que dirijo.

En línea con lo anterior es relevante destacar la dictación de la ley N° 20.950, que autoriza la emisión y operación de medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias, publicada en octubre del año pasado. El objeto de dicha ley consiste en ampliar la inclusión financiera, e introducir reglas y condiciones que permitan un funcionamiento óptimo de los medios de pago en nuestro país, facilitando la entrada de nuevos competidores a este mercado.<sup>5</sup>

Específicamente en lo que dice relación con la Proposición Normativa, cabe señalar que esta Secretaría de Estado comparte el diagnóstico general sostenido por el H. Tribunal en el sentido de que los segmentos del procesamiento y la adquirencia en el mercado de los medios de pago en nuestro país se desarrollan en condiciones que difieren respecto del contexto internacional, en donde la existencia de un solo actor pudiese constituir un obstáculo para la competencia en esta industria.

En efecto, a través de la aprobación de la ley N°20.950, se eliminaron algunas barreras legales que existían para la entrada en el mercado de los medios de pago, en línea con las

---

<sup>3</sup> Esta falta de incentivos para competir se fortalece debido a que nuestro ordenamiento jurídico considera a la adquirencia como una actividad propia de la emisión (lo que se conoce en la literatura como regla No Acquiring Without Issuing o "NAWI").

<sup>4</sup> Tarifa pagada por el comercio al adquirente por cada transacción efectuada.

<sup>5</sup> Con el mismo objetivo de fortalecer el correcto desarrollo del mercado financiero, este año se publicó la ley N° 21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero y se ingresó al Congreso Nacional un proyecto de ley que moderniza la legislación bancaria (Boletín 112-69-05).

recomendaciones realizadas por el H. TDLC en la Proposición Normativa, permitiendo con ello a las sociedades de apoyo al giro bancario prestar servicios a entidades no bancarias.

Ahora bien, tal como afirma el propio H. TDLC, las propuestas presentadas requieren no solo de modificaciones legales, sino también cambios a nivel normativo, cuya implementación está encomendada tanto al Banco Central de Chile, en su calidad de órgano encargado del normal funcionamiento del sistema de pagos, así como a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras ("SBIF"). De esta manera, cualquier cambio normativo que se implemente requerirá, tal y como fuere reconocido por el H. TDLC, de un estudio detallado y exhaustivo sobre sus impactos en el desarrollo del mercado de las tarjetas de pago, y del mercado financiero en su totalidad. Lo anterior, exige de un esfuerzo conjunto y coordinado con todos los organismos reguladores involucrados.

En este contexto, recientemente el Banco Central de Chile reemplazó íntegramente la Sección J del Compendio de Normas Financieras –que incluye los Capítulos III.J.1, III.J.2 y III.J.3– por una nueva normativa sobre Emisión y Operación de Tarjetas de Crédito, de Débito y de Pago con Provisión de Fondos, que establece las condiciones de operación que deberán cumplir las empresas no bancarias que emitan medios de pago. Dicha normativa, incorpora una serie de modificaciones que tienen por objetivo aumentar la oferta de servicios de operación para los comercios adheridos a redes de pago. En ese sentido, la modificación normativa reconoce en términos explícitos el desarrollo de la industria como un sistema de cuatro partes, terminando con la vinculación que existía hasta la fecha entre entidades emisoras y adquirentes. De esta manera, el Banco Central, dentro de su ámbito de competencia, ya ha recogido relevantes recomendaciones planteadas por el H. TDLC. Por su parte la SBIF ha puesto en consulta pública la normativa que, en el ejercicio de sus atribuciones le corresponde dictar, con el objeto de implementar las disposiciones de la ley N°20.950.

En cuanto a las materias contenidas en la Proposición Normativa que no corresponden a asuntos que deban ser decididos mediante la normativa del Banco Central o de la SBIF, sino que corresponden a materias que deben ser abordadas a nivel legislativo –como, por ejemplo, la eventual desintegración de Transbank S.A., el establecimiento por parte de un ente público de una tarifa de intercambio, etc.– este Ministerio se encuentra estudiando tales asuntos. Para ello, hemos estado trabajando y discutiendo las propuestas con consultores externos y los equipos técnicos del Banco Central, la SBIF, mientras que se han sostenido algunas reuniones de trabajo con la propia y la Fiscalía Nacional Económica.

Cabe hacer presente, además, que el análisis a ser desarrollado por este Ministerio debe necesariamente tomar en consideración los cambios y efectos positivos que traerán aparejadas las modificaciones normativas referidas en los párrafos anteriores y, eventualmente, los cambios que puedan generarse tanto en la estructura de la industria como en la dinámica competitiva del mismo.

En atención a lo señalado, nuestro objetivo como Ministerio es identificar y estudiar las vías institucionales idóneas para materializar aquellas medidas contenidas en la Proposición Normativa que sean necesarias para fortalecer la competencia en esta industria y cuya implementación no genere costos que puedan neutralizar sus beneficios, por ejemplo, afectando la seguridad del sistema de pagos.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



**Distribución:**

1. Sra. Secretaria Abogada del H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia
2. Oficina de Partes, Ministerio de Hacienda