



# Tratamiento regulatorio en el mercado de tarjetas de crédito en Chile

## **Autores:**

Felipe Caro Gálvez

Gonzalo Espinoza Montiel

## **Profesor Guía:**

Críspulo Marmolejo

## Índice

Presentación.....	página
Abstract.....	5
Introducción.....	6

### Capítulo I

#### Aspectos de libre competencia

I.1 Generalidades.....	8
I.2 Fiscalía Nacional Económica.....	9
I.2.1 Faculta de Requerimiento.....	10

### Capítulo II

#### Aspectos esenciales de los efectos del mercado de tarjetas de crédito en Chile

1. Funcionamiento del sistema Transbank en nuestro país.....	13
1.1. Aspectos generales.....	13
1.2. Funcionamiento del mercado de tarjetas de crédito y débito en Chile.....	13
1.3. Estructura Propietaria de Transbank S.A.....	14
1.4. Los roles de operador y adquirente de Transbank S.A.....	15
2. Efectos del mercado de tarjetas de crédito en Chile.....	16
2.1 Efectos Directos.....	16
2.1.1 Tecnología Anticuada.....	17
2.1.2 Deficiente sistema de anulación.....	17
2.1.3 Garantía excesiva de Sistema Webpay.....	17
2.1.4 Burocracia administrativa.....	17

2.1.5. La tasa de respuesta de Transbank ante problemas presentados por emprendedores es deficiente.....	17
2.1.6 Costo de mantención .....	18
2.1.7 Discriminación tarifaria hacia pequeñas empresas.....	18
2.1.8. Altas tasas de fallo en los pagos.....	18
2.1.9 Nulo o bajo incentivo de los bancos para hacer negocios con otras entidades.....	18
2.1.10. Falta de explotación de medios de pago alternativos.....	19
2.2. Efectos Directos.....	19
2.2.1. Baja inclusión financiera.....	19
2.2.2. Falta de inversión en innovación tecnológica.....	20
2.2.3. Constitución de barreras a la entrada a nuevos competidores.....	21
3. Experiencia comparada.....	21
3.1. Caso de Brasil.....	22
3.2. Caso de Colombia.....	22
3.3. Caso de Portugal.....	24
3.4. Caso de Australia.....	24
3.5. Caso de Estados Unidos.....	25

### Capítulo III Aspectos Normativos

1. Análisis de las implementaciones del Banco Central.....	28
2. Compendio de Normas Fundamentales del Banco Central.....	31
3. Consulta Pública de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre las Normas de Emisión y Operación de tarjetas de pago .....	32
3.1 Nueva normativa de SBIF.....	33

3.1.1. Circular N° 1 (Emisores).....	33
3.1.2. Circular N° 1 (Operadores).....	34
3.1.3. Circular N° 2 (Emisores y Operadores).....	34
3.1.4. Nuevo Capítulo de la RAN (Bancos). ....	34
3.2 Principales cambios a la actual normativa de emisores y operadores de tarjetas de pago no bancarios.....	35
3.3 Principales cambios a RAN.....	37
3.4 Número de POS en Chile, comparación con el resto de los países de la OCDE.....	37
Conclusión.....	39
Bibliografía.....	44

## Abstract

The aim of this research paper is to analyze the regulation of the credit cards market in Chile and its implications in terms of Antitrust and Competition Law. According to this framework the paper draft the comparative experience of regulations of financialmarkets. Secondly, the document breaks downhow the competition of the sector could be affected, the power of request of the National Economic Prosecutor´s Office (FNE), the standards and rules issued by the Central Bank of Chile.Finally the paper finishes with an analysis to the Public Consultation of the Superintendence of Banks and Financial Institutions about the Rules of Issuance and Operation of payment cards.

## Introducción

Las tarjetas de crédito constituyen, uno de los principales, sino el principal medio de transacción en Chile, habiendo en nuestro país hasta el año 2014 cerca de 28 millones de tarjetas de crédito para un universo de aproximadamente 18 millones de habitantes (Transbank, 2014: p.22). El ordenamiento jurídico chileno no es estático, sino dinámico. Así lo afirma el profesor Agustín Squellacuando sostiene que las normas “valen en la medida en que hayan sido producidas por quien, por medio del procedimiento que y dentro de los límites de contenido que hubiese establecido al respecto una norma superior del mismo sistema” (Squella, 2008: p.317). En efecto, nuestro ordenamiento jurídico necesita adaptarse a las nuevas realidades sociales y económicas que vive el país.

Zavala y Morales afirman que el objeto de que el Derecho Económico, así como el resto del ordenamiento jurídico, sea esencialmente dinámico, es “el perfeccionamiento del sector financiero, haciéndolo más seguro y competitivo, unido a ello objetivos de política económica como la internacionalización de la banca” (Zavala y Morales(2013): p. 10). Por tanto, es de suma importancia analizar primeramente: a) cómo funciona este mercado de tarjetas de crédito en Chile y luego analizar el rol que cumple el sistema Transbank en nuestro país, y las consecuencias que ha traído su implementación, ya que ha constituido, y constituye aún, un monopolio en el mercado de tarjetas de crédito desde que fue instaurado a principio de la década del 90’.

Esto debido a que el monopolio implica “la existencia de un solo oferente o un grupo de oferentes como uno solo, de bienes o servicios en un mercado...acá existe un solo vendedor o prestador, quien puede influir en el precio del producto o servicio que venderá o prestará en el mercado, de lo que se denomina ‘el poder sobre el precio’” (Zavala y Morales, 2013: p. 140). Del mismo modo es necesario revisar algunos casos en el mercado de tarjetas de crédito a nivel internacional, a fin de compararlo con el caso chileno y estudiar los cambios que pueden ser implementados en nuestro sistema; b) explicar algunos aspectos de libre competencia, entre ellos un requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica, para lo cual se estudiará lo que dispone el DL 211 de 1973 estableciendo cuáles con las herramientas jurídicas con la que cuenta esta entidad para observar el mercado en cuestión y en efecto velar por la promoción de la libre competencia; c) analizar

las implementaciones de las normas emanadas del Banco Central de Chile, regulado en la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile 18.840 de 1989, sobretudo lo que respecta al Compendio de Normas Financieras del Banco Central que está establecido en el Acuerdo Adoptado por el Consejo del Banco Central de Chile en su Sesión Ordinaria N° 2074, de 27 de junio de 2017 y por último; d) conocer y analizar de manera crítica lo que respecta a la “Consulta pública de la Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras sobre las normas de emisión y operación de tarjetas de pago 2017” en relación a los agentes económicos que participan en el mercado de tarjetas de crédito.

## Capítulo I

### Aspectos de la libre competencia

#### 1. Generalidades

Cuando hablamos de los aspectos de la libre competencia, bien sabemos que nos referimos a aquellos aspectos que hacen posible la libertad de elección tanto para el productor, como para el consumidor, en un mercado en donde las reglas son claras, y además son respetadas por todos los agentes del mercado.

Ludwig Von Mises, nos dice que para que haya libre competencia es necesario no sólo que el precio de los bienes sea acordado entre los vendedores y consumidores, en un mercado en donde hay división de los medios de producción y propiedad privada, sino también que no haya una intervención del Estado para obstaculizar este funcionamiento del mercado (Von Mises (1949): 4.XIV.20). Osea un Estado que mediante su institucionalidad jurídica sea capaz de no sólo de garantizar sino también de promover la libre competencia.

En nuestro país existe un sistema de protección de la libre competencia, regido fundamentalmente por el Decreto Ley N° 211 de 1978, cuyo texto se encuentra refundido, coordinado y sistematizado en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2005 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Cabe mencionar que a pesar que el objetivo del DL 211 es la promoción y defensa de la libre competencia. Este texto legal no define qué es la libre competencia, y es por eso que anteriormente nos remitimos a las palabras de Von Mises.

No obstante lo anterior es importante mencionar que el artículo 3° del DL 211 sí indica las conductas anticompetitivas, al modo del catálogo de las mismas. Así las cosas para que un sujeto realice la conducta típica, deberá coincidir con alguna de las hipótesis normativas establecidas en este artículo, las que en términos amplios están consideradas en el artículo 3 del referido texto. Asimismo, también pueden existir conductas anticompetitivas en algunos acuerdos verticales u horizontales que tiendan a crear o mantener un abuso de posición dominante, así como también establecer fusiones y competencia desleal.

Este cuerpo normativo, para cumplir su objetivo, establece una institucionalidad, cuyos órganos son el Tribunal de la Libre Competencia (en adelante TDLC) y la Fiscalía Nacional Económica (en adelante FNE).



El TDLC, este es un “órgano jurisdiccional especial e independiente, sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función será prevenir, corregir y sancionar los atentados a la libre competencia”. Cabe destacar que esta facultad de resolver del TDLC puede ser sobre asuntos contenciosos como no contenciosos. (artículo 5° DL 211).

La FNE es un “servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente de todo organismo o servicio. Se encuentra sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (Artículo 33 DL 211)

La dirección del servicio corresponde al Fiscal Nacional Económico, quien ejerce tanto la jefatura superior como la representación judicial y extrajudicial de la FNE.”

Así las cosas, la FNE tiene por objeto defender y promover la libre competencia en todo los sectores de nuestra economía

Para efectos de este trabajo sólo nos remitiremos a analizar en detalle el rol que cumple la FNE.

## **2. La Fiscalía Nacional Económica**

La Fiscalía Nacional Económica, contemplada en el DL 211, tiene diversas facultades, las cuales están establecidas en el artículo 39 y son entre otras: I) investigar aquellas acciones que pudieren constituir infracciones al DL N° 211; II) actuar ante los tribunales de justicia; III) requerir al TDLC la adopción de medidas preventivas en el marco de sus investigaciones; IV) fiscalizar el cumplimiento de la ley y el cumplimiento de las sentencias y resoluciones del TDLC; V) informar técnicamente a solicitud del TDLC; VI) Requerir la colaboración y/o información de organismos públicos; VII) solicitar la colaboración y/o información de los particulares, entre otras.

Una vez que la FNE inicia una investigación, debe dar noticia al interesado o afectado, a menos que, con el conocimiento previo del Presidente del TDLC, el Fiscal Nacional estime que los expedientes tienen carácter de reservado, en cuyo caso es liberado de tal responsabilidad de informar al afectado que se ha iniciado una investigación en su contra, pero

en los demás casos los interesados puede tener acceso al expediente, sin perjuicio de aquellas piezas en que el Fiscal Nacional disponga que tienen el carácter de reservadas o confidenciales.

## 2.1. Facultad de Requerimiento

De todas las facultades anteriormente mencionadas, la que a nuestro juicio es la más relevante para el resguardo de la libre competencia por parte de esta institución, y la que por ende, nos interesa analizar para efectos de este trabajo, es la *facultad de requerimiento*. Esta facultad tiene que ver con tres aspectos:

- a) Que el Fiscal Nacional pueda requerir el TDLC del ejercicio de sus facultades así como también de tomar las medidas preventivas necesarias con ocasión de las investigaciones que la fiscalía se encuentre realizando. Así por ejemplo la FNE podría realizar una consulta al TDLC en el marco de una investigación que esté realizando en contra de una empresa que considera que ejerce una función o rol monopólico en el mercado, con el objeto de que el Tribunal califique si esa conducta monopólica contraviene las normas del DL 211 y de llegar a contravenirlas, que se tomen las medidas precautorias necesarias. Este ejemplo lo veremos con más detalle cuando revisemos la consulta que realizó la Fiscalía al TDLC en diciembre de 2013.
- b) Que el Fiscal Nacional Económico, pueda requerir la colaboración de cualquier oficina de organismos y servicios públicos, de las municipalidades o de las empresas, entidades o sociedades en que el Estado o sus empresas, entidades o sociedades o municipalidades tengan aporte, representación o participación, para que éstos pongan a su disposición los antecedentes que estime necesarios para las investigaciones, denuncias o querellas que se encuentre practicando o que le corresponda intervenir (letra f) y g), artículo 39 del DL 211. Aquí podemos ver lo amplio que es la facultad del Fiscal para solicitar antecedentes o informaciones respecto a los organismos estatales o semi estatales, municipalidades o empresas en que el Estado tenga algún grado de participación, ya que el Fiscal puede requerir estos antecedentes o informaciones a propósito de investigaciones, denuncias o querellas que se encuentre practicando. Nótese que la investigación se puede llevar a cabo no sólo a propósito de una denuncia presentada ante la FNE, sino que también esta misma puede iniciarla de oficio, algo similar a lo que sucede en nuestro proceso penal, en donde el Ministerio Público, previa autorización del Juez de Garantía, puede iniciar una investigación como medida cautelar (Artículo 27 del Código Penal), exceptuando la regla general de iniciar una investigación luego

de la formalización de la investigación (Artículo 229 del Código Procesal Penal) cuando al Ministerio Público ha sido presentada una denuncia o querrela.

Además, es pertinente agregar que la facultad de requerimiento del Fiscal respecto de estos organismos también cabe en aquellos documentos o antecedentes que tengan la calidad de secretos, pero solicitando previamente la autorización del TDLC. Podemos advertir, por tanto, que esta facultad de requerimiento es bastante amplia, toda vez que el Fiscal nacional puede acceder a información que incluso es considerada secreta, lo que estaría en concordancia con lo que Gonzalo García y Pablo Contreras llaman “una mera consecuencia” del principio de transparencia positivado en el artículo 8° de nuestra Constitución Política de la República, CPR (García, Gonzalo y Contreras Pablo (2009).pp. 137-175.)

c) Respecto de los particulares, el Fiscal también podrá solicitar la información y antecedentes que sean necesarios con motivo de las investigaciones que practique (letra h) artículo 39, del DL 211).

Cabe agregar, que el Fiscal también deberá ser informado por los particulares, cada vez que una empresa, entidad integrante de su grupo empresarial obtenga el 10% de participación o más sobre el capital de una empresa competidora, tomando en cuenta tanto las participaciones propias como aquellas administradas por un tercero (inciso 1°, artículo 4 bis DL 211). Lo anterior, considerando que la empresa adquirente o también la empresa adquirida, obtengan rentas anuales superiores a cien mil UF (\$ 2.680.000.000), por concepto de ventasy/o servicios (inciso 2°, artículo 4 bis DL 211). Cabe notar que el requisito de las cien mil UF anuales es bastante alto, por lo que sólo atañe a las grandes empresas. Por último el legislador dispone en el último inciso del citado artículo que, a quienes omitan esta obligación de informar al Fiscal Nacional Económico, se expone a las sanciones del artículo 26 (multas a beneficio fiscal y prohibición de contratar con organismos de la administración del Estado)

A esta facultad en donde se vela por la libre competencia, el legislador le dio tal grado de relevancia, que dispuso ciertas penas y sanciones a quienes la obstaculicen. Así dispone en su letra h) incisos 4° y 5° que “Quienes, con el fin de dificultar, desviar o eludir el ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica, oculten información que les haya sido solicitada por la Fiscalía o le proporcionen información falsa, incurrirán en la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio. Para la aplicación de dichas penas, el Fiscal Nacional

Económico remitirá los antecedentes respectivos al Ministerio Público. Esta comunicación tendrá el carácter de denuncia para los efectos del artículo 53 del Código Procesal Penal.

Quienes estén obligados a dar respuesta a las solicitudes de información efectuadas por el Fiscal Nacional Económico e injustificadamente no respondan o respondan sólo parcialmente, serán sancionados con una multa a beneficio fiscal de hasta dos unidades tributarias anuales por cada día de atraso, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 39 ter, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 42”. Respecto al primer grupo de infractores descrito en la norma, o sea aquellas personas, que con el objeto de dificultar, desviar o eludir el ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica, oculten información que les haya sido solicitada por la Fiscalía o le proporcionen información falsa, nos recuerda el delito de obstrucción a la investigación contemplado en nuestro Código Penal en su artículo 269 bis, debido al dolo del hechor en la obstaculización grave del esclarecimiento de un hecho (como la ocultación de información) o aportación de antecedentes falsos (proporcionar información falsa). Estos delitos reciben una pena privativa de libertad que va desde el presidio menor en sus grados mínimo a medio o sea desde 60 días a 3 años, lo que constituye que la pena sea un grado más grave que el que dispone nuestro Código Punitivo en el artículo 269 bis en donde la pena es de presidio menor en su grado mínimo (60 a 540 días) y multa de dos a doce unidades tributarias penales (en adelante U.T.M.), pero sin incluir la multa. En el segundo grupo de personas, vemos que son quienes estén obligados a dar respuesta a las solicitudes de información efectuadas por el Fiscal Nacional Económico e injustificadamente no respondan o respondan sólo parcialmente, recibirán una pena pecuniaria de hasta dos U.T.M. por cada día de retraso, en según el procedimiento del artículo 39 ter, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del art 42 del DL 211, es decir, podrán ser apremiadas con arresto hasta por 15 días, así como también “los funcionarios y demás personas que presten servicios en la Fiscalía Nacional Económica, estarán obligados a guardar reserva sobre toda información, dato o antecedente de que puedan imponerse con motivo u ocasión del ejercicio de sus labores..”(Artículo 42 DL 211). Así entonces, podemos ver que la Fiscalía Nacional Económica está dotada de amplias facultades para resguardar la libre competencia, requerimiento la colaboración tanto de organismos públicos como privados y sancionando severamente, con penas privativas de libertad inclusive a quienes no colaboren o peor aún, obstaculicen la investigación de este organismo fiscalizador.

## Capítulo II

### Aspectos esenciales del efecto del mercado de tarjetas de crédito en Chile.

#### 1. Funcionamiento de Sistema Transbanken nuestro país.

##### 1.1. Aspectos generales

El comercio electrónico ha ido cobrando una importancia digna de atención para el mercado en Chile. De hecho el nivel de transacciones electrónicas como forma de pago ha sido exponencial a través de los años, desde que el sistema ingresó a nuestro país en 1989, siendo cada vez mayor la cantidad de transacciones, y por ende la cantidad de millones de dólares que se transfieren y así como también es cada vez mayor la cantidad de personas que se valen de este medio para realizar sus pagos.

La Sociedad de Apoyo al Giro Bancario Transbank S.A. hoy goza de exclusividad, otorgada por los Bancos que son a su vez accionistas, presentando no sólo un monopolio en un mercado sino que además una integración vertical, que como veremos más adelante, resulta dañina para posibles competidores, usuarios del sistema y consumidores.

##### 1.2. Funcionamiento del mercado de tarjetas de crédito y débito en Chile

El mercado de tarjetas de crédito y débito es un sistema interconectado complejo, en el que operan diversos actores: en primer lugar, las **Marcas de tarjetas de crédito** que operan a nivel mundial, ejemplos de ellas son *Mastercard*, *VISA*, *American Express*, *Diners* etc.; en segundo lugar los **Emisores**, en efecto, las marcas otorgan licenciamiento y autorización para emitir tarjetas de crédito y débito a los bancos, los que cumplen con este rol de emisor. Estos entregan las tarjetas a los tarjetahabientes, y manejan sus cuentas; luego, en tercer lugar, los **Operadores**, es aquella empresa que proporciona al emisor los servicios que se requieran para el funcionamiento del sistema, a través de un soporte informático y tecnológico que permite capturar y autorizar electrónicamente las transacciones realizadas con tarjetas de crédito o débito, estableciendo de ese modo la conexión de información entre el comercio afiliado y el emisor de la tarjeta. Finalmente el **Adquirente**, es el que se encarga de afiliar establecimientos comerciales al sistema, de manera que los tarjetahabientes puedan hacer compras y transacciones con sus tarjetas.

No obstante lo anterior, es necesario echar una mirada a los modelos para el sistema de tarjetas de crédito y débito en el Mundo.

- a) El emisor cumple también el rol de adquirente.
- b) La marca de tarjeta actúa también como adquirente (caso de Argentina).
- c) El adquirente es una empresa independiente del emisor y de la marca (caso de Estados Unidos, donde existen diversos adquirentes).
- d) Transbank, una empresa formada por los bancos (emisores) cumple el rol de adquirente conjuntamente para todos los emisores. Además, cumple con el rol de Operador.

Así las cosas, podemos ver que Transbank S.A. es una sociedad anónima cerrada que se constituyó como una Sociedad de Apoyo al Giro bancario (en adelante, SAG). Esta empresa es, en su totalidad, propiedad de los bancos.

El objeto social de Transbank, determinado en el momento de su creación, es la de cumplir con el rol de operador en el mercado de tarjetas de crédito, sin embargo esta se encuentra actualmente cumpliendo también el rol de adquirente. Las SAG son entidades creadas para ayudar al funcionamiento de los bancos de manera más eficiente, siendo en su mayoría propiedad de los mismos bancos, y muchas veces su existencia se explica por la existencia de economías de escala y economías de red. Estas sociedades deben tener como único objeto el prestar servicios que faciliten el funcionamiento de las entidades financieras y/o que a través de ellas las instituciones financieras puedan realizar operaciones del giro bancario (excepto captar dinero) con el público. Las SAG tienen su conformación legal bajo el Artículo 74 de la Ley General de Bancos. En este sentido, las Sociedades de Apoyo al Giro deben reservar su actividad al apoyo del giro bancario, y no pueden realizar actividades fuera de este giro. Estas sociedades están reguladas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, y se acogen a las normas y circulares emitidas por esta. Algunos ejemplos de otras SAG son Servipag, Nexus, CCA, Redbanc, entre otras.

### 1.3. **Estructura Propietaria de Transbank S.A**

La estructura de Transbank S.A. es bastante particular, ya que su propiedad pertenece en un 100% a los bancos, lo que generaría conflictos de intereses a la hora de su operación. De

manera tal que, si en Chile existiera otra red con la capacidad de operar como adquirente, los bancos no tendrían ningún incentivo a conectarse con esta red, ya que las utilidades de Transbank van directo a sus propios resultados.

#### 1.4. **Los roles de operador y adquirente en TransbankS.A**

Al ser Transbank el único operador de tarjetas bancarias, el TDLC lo declaró una “*facilidad esencial*” para el mercado, ya que los bancos actúan en red y deben conectarse al mismo sistema para funcionar de manera correcta. Evidencia de esto, para el TDLC, es que el mercado partió teniendo varias plataformas que se fusionaron en una, lo que significaría que el mercado no da a basto para más de un actor. Esto significa que, al ser una “*facilidad esencial*”, Transbank debe permitir acceso a conectarse con su red a cualquier nuevo entrante en el mercado, ya que resultaría imposible para un banco funcionar en Chile sin acceso a esta red operadora, de esta manera, Transbank es el único operador en Chile.

Otro punto relevante son los contratos de operación que Transbank suscribe con los Bancos, pues, incluye una cláusula, particularmente la Número 4, donde cada banco entrega a Transbank el rol de adquirente, en otras palabras, los bancos conjuntamente, entregan a Transbank la facultad y el deber de afiliar comercios. Esto deriva en la existencia de un sólo adquirente, que actúa conjuntamente por todos los bancos, lo que indirectamente puede resultar como una conducta anti competitiva. A esto agregamos que el Compendio de Normas Financieras – el cual analizaremos más adelante- establece que debieran ser los bancos emisores los encargados de afiliar comercios. De manera tal que este modelo facilitaría una mayor competencia en la afiliación, ya que los bancos tendrían que ofrecer mejores tarifas, productos y servicios, lo que generaría menores tasas para los comercios, mejores servicios para estos y para los consumidores, ya que realizarían el rol de adquirentes de manera directa y cada uno de forma separada (y no de manera mancomunada a través de Transbank).

En el año 2004, la Fiscalía Nacional Económica demandó a Transbank ante el TDLC, por el abuso de posición dominante que esta última estaría ejerciendo. Entre sus argumentos, señalaba que Transbank cobraba las mismas tarifas por tarjetas de crédito y por tarjetas de débito, siendo que estas representaban mercados con diferentes riesgos y costos de operación, que sus precios no eran transparentes y muchas veces eran discriminatorios, en definitiva Transbank era, de hecho, un monopolio, ya que el mercado relevante era el de tarjetas de

crédito y débito bancarias, excluyendo las de casas comerciales, y que Transbank, a través de pagos a sus bancos accionistas “para incentivar el uso de tarjetas”, había disipado rentas, repartiéndolas a sus accionistas por medio de estos pagos no pertinentes.

El TDLC dictaminó que Transbank era una facilidad esencial y le exigió un plan de autorregulación tarifaria, exigiendo que se diferencien las tarifas para transacciones con tarjetas de crédito y débito. Además, impuso una multa por la práctica anticompetitiva de ofrecer descuentos por volumen de transacción sólo a sus socios accionistas, y no a instituciones conectadas pero no accionistas como Coopeuch, lo que generaba una barrera a la entrada ya que alzaba los costos para aquellos bancos que no fuesen dueños de una parte de la SAG.

Finalmente, se exigió que se ofrezcan sus diferentes productos por separado, de manera que los comercios puedan conectarse a través de algunos productos y no tuvieron que tomar el pack completo (todo o nada). En esa resolución, se consideró que el mercado de tarjetas de crédito y débito bancarias no era lo suficientemente grande como para contar con otro actor en el rubro de operación y adquirencia, por lo que se optó por regular a Transbank (Sentencia TDLC (2005): SENTENCIA N° 29/2005). Sin embargo, queremos destacar que en 2005 (año del fallo) se realizaron alrededor de 116 millones de transacciones con tarjetas de débito y crédito. En 2011, se realizaron alrededor de 365 millones de transacciones con estas tarjetas, y en 2015 se realizaron alrededor de 900 millones. Es decir en 6 años este mercado ha crecido más de 3 veces, y se estima que de aquí al 2020 crezca casi 3 veces más. Además, si consideramos la inserción de los medios de pago en internet, los que pasaron de cero en 1998 a 175 millones de transacciones en 2010, y las nuevas tecnologías de medios de pago móvil, los que presentan un enorme mercado emergente. Los teléfonos inteligentes podrían llegar a ocupar el 30% del mercado en 2012, según la Subtel, lo que significa que se abre un mundo de posibilidades para los medios de pago móvil. Esto sumado a los fuertes cambios tecnológicos y la disminución en los costos en este mercado, daría lugar no sólo a la posibilidad de que entren nuevos actores, sino que a la necesidad de que esto ocurra, ya que tal nivel de concentración en un rubro que crece tan rápidamente es muy dañino para la sociedad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Morales y Yáñez, “La Bancarización en Chile: Concepto y Medición” (Abril 2006) 2 Carlos Johnson, Gerente General Transbank. Entrevista Mercurio Martes, 6 de Septiembre de 2011.



## **2. Efectos del mercado de tarjetas de crédito en Chile**

Transbank es un monopolio, por lo que esta condición produce algunos efectos tanto directos como indirectos en el mercado, los cuales son los siguientes:

### **2.1. Efectos Directos:**

**2.1.1. Tecnología anticuada:** Pues se utilizan códigos antiguos que ya están obsoletos y funcionan deficientemente, al ser Transbank un monopolio, no generan incentivos a innovar y mejorar sus servicios, el efecto de una tecnología arcaica en Chile, es que no se puede utilizar nuevas tecnologías que han revolucionado los medios de pago online como son ClicktoBuy (desarrollado por Amazon), pagos recurrentes (implementado en modelos de negocio como Netflix) y aplicaciones de pagos móvil (con teléfonos celulares), entre otros.

**2.1.2. Deficiente Sistema de Anulación:** Transbank ha llegado a demorar hasta tres meses en la anulación de un pago, con lo que se perjudica principalmente a los comercios que utilizan Webpay, ya que son ellos los que tratan con los clientes.

**2.1.3. Garantía excesiva al sistema Webpay:** Para implementar Webpay, se debe dejar una garantía de alrededor de \$1.000.000, por tanto se hace prohibitivo para muchos emprendedores y pequeños empresarios que no disponen de este monto de dinero para dejar en garantía. Esto estanca los emprendimientos y significa una desventaja significativa para los pequeños empresarios.

**2.1.4. Burocracia administrativa:** Para implementar Webpay se debe firmar un contrato, que no sólo compromete al contratante con Webpay, sino que además puede demorar varias semanas en ser firmado, significando una pérdida de tiempo que puede ser vital en un start-up (Empresa Emergente), y una inflexibilidad que no existe con otros medios de pago (Pay-pal, Dwolla y otros no exigen contratos de compromiso). Así mismo, la implementación de Webpay es complicada, puede demorar hasta dos meses en implementarse y se debe programar para adecuar al sistema de cada empresa.

**2.1.5. La tasa de respuesta de Transbank ante problemas presentados por emprendedores es deficiente:** Puede llegar a demorar hasta 14 días en solucionar problemas que debiesen ser resueltos inmediatamente.

**2.1.6. Costo de mantención:** Lo que significa que aún si no se está vendiendo, se debe incurrir en este costo. Otros medios de pago cobran costo fijo por transacción, de manera que si no se utiliza la plataforma, no se paga nada.

**2.1.7. Discriminación tarifaria hacia las pequeñas empresas:** esto, debido a que se hacen grandes descuentos por volumen (que a veces son arbitrarios), dejando en desventaja a los pequeños empresarios y emprendedores. El tope es de 2,95%. A empresas de mayor tamaño se les llega a cobrar 0,4% y hasta menos. Esta diferencia de 2,55% puntos no se condice con la estructura de costos de Transbank, que tiene altos costos hundidos y bajos costos marginales, y puede significar que una empresa pequeña no pueda competir con una más grande.

Si bien las tarifas no son altas comparando con empresas internacionales, existen muchas alternativas de menor costo y mejor funcionamiento, que quieren entrar a Chile, por ejemplo Adyen, una de las empresas de pagos online más grandes del mundo, cobra tasas entre 0,48% y 0,6%, más un costo fijo de entre 0,2 euros y 0,5 euros. Esto es considerablemente más bajo y no deja espacio para la arbitrariedad y la negociación. Dwolla, una nueva alternativa vigente en Estados Unidos busca revolucionar el mercado, cobrando sólo 1% por transacción, además es de rápida y fácil implementación. Pay Pal, por su parte, cobra tarifas más altas, entre un 2,9% y un 3,9%, con un costo fijo de 0,3% por transacción.

Así entonces, al tener Transbank, un monopolio en el rol de afiliar comercios, entonces no existe ningún poder de negociación por parte del comercio y, al no existir una alternativa a Transbank, entonces esto hace que las tarifas cobradas sean discriminatorias y que no se condigan con los costos de Transbank.

Esta situación como ya hemos dicho, deja en una posición de desmedro a los pequeños emprendedores y empresarios, ya que ellos son los que tienen menor poder de negociación y, además, manejan menor volumen de transacciones, por lo que no pueden acceder a los descuentos por volumen.

**2.1.8. Altas tasas de fallo en los pagos:** El pago a través de Webpay consta de un gran número de pasos y requiere de mucha información, que si bien hace que el pago sea seguro, lo consideramos excesivo dada la tecnología de hoy en día.

**2.1.9. Nulo o bajo incentivo de los bancos para hacer negocios con otras entidades:** Al ser Webpay propiedad de los bancos, éstos no tienen mayores incentivos para hacer negocios

con otras entidades como Paypal, Adyen y Global Collect. Lo que significa que éstos no pueden cobrar en pesos chilenos. Creemos que una mayor competencia en este mercado produciría más innovación, mayor inclusión financiera (al permitir el cobro a través de teléfonos celulares y otras nuevas tecnologías) y mejoraría las condiciones para las pequeñas empresas, brindando mayor espacio para la competencia.

**2.1.10. Falta de explotación de medios de pago alternativos:** Existen diversos mercados derivados de los medios de pago online como los cobros de micropagos con celulares, los sistemas de cobro para agencias de viaje y muchos más que no están siendo explotados por Transbank y no pueden ser explotados por nadie dado el monopolio existente hoy en día. Creemos que una mayor competencia facilitaría la especialización en estos sistemas y aumentaría su calidad significativamente.

## **2.2 Efectos Indirectos**

### **2.2.1. Baja inclusión financiera:**

- a) Los Terminales de Puntos de Venta (llamados POS y a los cuales le llamaremos de esta forma en adelante) de Transbank están concentrados en las comunas con mayores recursos del país. Los pequeños comercios en comunas más vulnerables no tienen acceso a cobrar con tarjetas bancarias. Esto obstaculiza el alcance de la inclusión financiera de casi 7,3 millones de chilenos que ahora tienen Cuenta Rut del Banco Estado.<sup>2</sup>
- b) Al no permitir la creación de sistemas de pago con teléfonos celulares y códigos QR que ya están siendo usados en todo el mundo, Transbank está estancando la inclusión financiera, y perjudicando a sectores más desposeídos. Esto ya que muchos pequeños comercios no justifican la compra de un POS, pero sí podrían cobrar a través de sus celulares, a las tarjetas de sus clientes. Esto podría aumentar sus ventas y disminuir la

---

<sup>2</sup> Cuenta Publica Comité Ejecutivo Banco Estado 2015, Entrevista diario la Tercera, en ese entonces Presidente de Banco Estado, y luego ex ministro de Hacienda Rodrigo Valdez, Martes 6 de Septiembre de 2015.

cantidad de dinero que los pequeños comercios mantienen en caja, haciéndolo una forma de pago más eficiente y segura para ellos.

- c) Transbank establece en su contrato de afiliación que los comercios no podrán cobrar un sobreprecio por compras efectuadas con tarjetas, por lo que este sobreprecio no es pasado al consumidor, quien no ve el real costo de utilizar su tarjeta bancaria. Esto nos llama la atención porque Transbank es propiedad de los bancos, por lo que éstos podrían estar disfrazando costos y traspasándolos a los comercios a través del menor cobro para los tarjetahabientes, mediante un mayor cobro a los comercios a la hora de usar Transbank. Si se siguiera la estructura implícita en el Compendio de Normas Financieras del Banco Central, los bancos afiliarían comercios cada uno por su cuenta, compitiendo a través de tarifas más competitivas y mejores servicios. Saldrían beneficiados los comercios y los consumidores finales.

### **2.2.2 Falta de inversión en innovación tecnológica:**

- a) Al ser un monopolio, Transbank no tiene incentivos para mejorar la tecnología existente, los cambios en tecnología y el crecimiento exponencial del mercado de tarjetas bancarias presentan una oportunidad única de innovación y desarrollo de productos nuevos, que faciliten la experiencia de los consumidores y la de los comercios afiliados. Servicios revolucionarios en innovación como Google Wallet y Square hacen pensar que Chile se está quedando atrás en materia, y que algo se debe hacer para impulsar la innovación y los emprendimientos en estos rubros, ya que la estructura actual no la incentiva, presentando además, una enorme barrera de a la entrada para todo quien quiera entrar a competir con Transbank.
- b) Los bancos no se abren a nuevos negocios proporcionados por terceros por el conflicto de interés que surge de la propiedad conjunta de esta SAG. Esto no permite la entrada de nuevos competidores en un mercado que hoy en día, dado su tamaño y los avances en tecnología, da abasto para nuevas y mejores redes.

### **2.2.3 Constitución de barreras a la entrada a nuevos competidores:**

El conflicto de interés que surge de la estructura de estas sociedades de apoyo hace imposible la entrada de nuevos competidores, ya que los bancos no conectan con ninguna otra red ni aceptan productos de competidores de Transbank. Esto a pesar de que existan hoy empresas que están en plenas condiciones para competir en este mercado como Ionix, Multicaja, Multitarjeta, y EFT. De hecho, Transbank ha adquirido a algunos nuevos entrantes como Bancard, evitando que exista un competidor en su mercado. De esta manera, la definición de “Facilidad Esencial” otorgada por el TDLC en su fallo puede ser hoy puesta en duda, toda vez que Adyen y Pay Pal han intentado entrar al mercado chileno, sin éxito, ya que existen plataformas que podrían competir con Transbank, de manera que el mercado está listo para ser abierto a la competencia, debido a que Transbank ya no tiene la cualidad de monopolio natural que algún día tuvo.

### **3. Experiencia comparada**

Conocer la experiencia y la evolución que han experimentado otros países en este mercado es de vital importancia para distinguir cuáles han sido las tendencias mundiales y locales al respecto, así como también evaluar las consecuencias que han tenido las diferentes políticas aplicadas en estos mercados.

A continuación, se expondrán los casos de mayor relevancia, de los cuáles se extraerán luego las principales conclusiones. Para la selección de los casos a estudiar en profundidad, tomamos en consideración aquellos países que posean los atributos más similares a la realidad chilena o cuya experiencia sea más útil a la hora de comparar con el caso nacional, de esta manera, se busca hacer más eficiente la investigación.

En los casos seleccionados, se encuentra presente gran parte de las mismas dificultades de las adolece el mercado chileno, como lo son la integración vertical en múltiples eslabones de la cadena de valor, altas barreras de entrada, rentas supracompetitivas en el sector y quejas de consumidores y comerciantes por precios abusivos. Sin embargo, es evidente que, tanto por lo forma en que se ha estructurado el mercado, como por la regulación aplicada, cada país presenta un caso único que dificulta una comparación directa con el escenario chileno.

a) Caso de Brasil: El primer caso a comentar es el de Brasil, en el año 2009 existían en Brasil una serie de entidades que operaban individualmente como adquirientes exclusivos de cada una de las 6 marcas de tarjetas de tarjetas presentes en el país. Se distinguían esquemas de tres (American Express, Hipercard y Diners) y cuatro partes (Visa, Mastercard y Cheque-Electrónico). Al existir exclusividad entre las marcas y sus adquirientes, la estructura de mercado era de integración vertical total, lo que sumado a la inexistencia de interconexión entre redes, hacían que los costos para los comercios fueran elevados, pues frecuentemente debía contratar más de un adquiriente y disponer de múltiples POS. El Banco Central de Brasil realizó en 2009 un estudio de toda la cadena de valor del mercado de medios de pago. Habiendo tomado conciencia de la situación que se registraba hasta ese entonces, el banco central decidió adoptar medidas para la apertura del mercado<sup>3</sup>, poniendo fin a los contratos de exclusividad e imponiendo como obligatoria la interconexión de redes. Además, dictaminó que las tasas de intercambio son públicas y se determinan en base a estudios independientes supervisados por el Banco Central, los cuales se actualizan cada dos años. Las consecuencias que trajo este dictamen se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Se registró una baja en los merchantdiscount promedios: los de tarjetas de créditos bajaron de un 3,15% a 2,85%, mientras que las de débito de 1.56% a 1.4%.
2. El arriendo del POS pasó a ser gratis en muchos casos, siendo que antes tenía un cargo de US \$60 mensuales en promedio.
3. Se redujo el número de adquirientes a 4, los cuales compiten en la adherencia de comercio, sin tener relación directa con los emisores. De hecho, son las marcas quienes registran los comercios con su bandera y luego los registran en el mismo banco según varían rubro y volúmenes.

b) Caso de Colombia: es el segundo caso internacional a revisar, este país en el año 2007 reestructuró gran parte del sistema de medios de pago electrónicos. Hasta esa fecha, existían en Colombia 4 redes de adquierencia/operación, cada una asociada a una marca de tarjeta de crédito en particular y con muchos adquirientes finales distintos. Aquí encontramos las primeras diferencias con el caso chileno, pues, además de la evidente mayor cantidad de redes, se hace presente una diferenciación y competencia entre las marcas, la cual en Chile es inexistente en la actualidad y a lo largo de la historia. Por su

---

<sup>3</sup>Ver Banco Central do Brasil (2010), “Report on the Brazilian Retail Payment System”

parte, tanto los merchantdiscount como las tasas de intercambio interbancaria eran fijados por estas redes de manera independiente y no sujeto a regulación. Todo el proceso de revisión y reestructuración del sistema comenzó con un reclamo propiciado por la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO, quienes acusaban a las redes adquirientes más importantes de colusión y prácticas anticompetitivas, que repercutían en merchantdiscount muy elevados para los comercios colombianos. A raíz de esto, la Superintendencia de Industria y Comercio, SIC, comenzó procesos investigativos contra estas redes, lo que derivó en la conformación de mesas de trabajo entre FENALCO, los bancos y el gobierno. La negociación culminó con el acuerdo que los adquirientes finales serían desde ese momento quienes fijarían las comisiones a los comercios, abriendo de esta manera el abanico de posibilidades de los comerciantes, quienes poseerían muchas más opciones y ofertas que las pocas que antes disponían, que además estaban presuntamente coludidas. Además, la fijación de las tasas de intercambio quedaría todavía en manos de las dos redes más importantes son Credibanco(de VISA); y Redebanc(de Mastercard). Entre ambas abarcan más del 80% del mercado en términos de transacciones, las otras redes son las Diners y American Express.

Las redes de adquirencia, sin embargo, estarían sujetas a un estudio independiente de costos (que variarían por tipo de industria, monto y volumen de las transacciones) y deberían ser aprobadas por la SIC posteriormente. Producto de estas reformas, se evidenció un crecimiento en la competencia en el sector adquirente, producido por el hecho de estos bancos estaban ahora facultados a fijar sus propias tarifas y competían por el enrolamiento de comercios de manera activa, mejorando progresivamente sus ofertas y servicios. Según un estudio del Centro de Investigación Fedesarrollo en el año 2007, se observó que, posterior a la implementación de la reforma, las merchantdiscounts bajaron de 4,26% a 3,28% y de 1,92% a 1,7% para tarjetas de crédito y débito, respectivamente. De esta forma, se registra una caída superior al 31% en las tarjetas de crédito desde 1998 y en algunos casos la comisión a los comercios es del 0%. En términos de cobertura, luego de la reforma existían en el año 2009 más de 74.000 locales enrolados al sistema de pago con tarjetas a lo largo del país, mientras que antes de esta implementación sólo existían 61.000 comercios, observándose un aumento porcentual del 12% en un plazo de menos de dos años, el cual se espera que haya seguido creciendo a lo largo de estos años. Finalmente, se destaca el hecho de que Colombia posee uno de los plazos de pago a los

comercios más bajos de la región (24 horas), mientras que en otros países como Brasil o Argentina estos plazos pueden alcanzar los 14 o 30 días.

- c) Caso de Portugal: El tercer caso internacional, que tiene similitud en el mercado chileno, es el de Portugal, la importancia de este caso, que inicialmente podría parecer no relevante por tratarse de un país pequeño y alejado de Chile, radica en el hecho de que, hasta el año 2005, su escenario en el mercado de pagos con tarjeta era bastante similar al caso nacional. Los bancos emisores, que compiten en el lado emisor, se agruparon para formar una única red de operación/adquiriente, llamada “Unicre”, la cual, al tener el monopolio en este lado del mercado, tenía la facultad de fijar unilateralmente las comisiones a los comercios, para luego traspasar gran parte de los ingresos (más del 80%) a los emisores, manteniéndose como una empresa sin grandes utilidades y al servicio de sus propietarios. Producto de acusaciones de abuso de poder dominante y de quejas de los bancos más pequeños sobre tasas de intercambio preferenciales entre bancos grandes y adquirientes de su propiedad, se optó, sin necesidad de una regulación estatal, el abrir el mercado de adquirencia y fijar las tarifas de intercambio mediante estudios independientes sin diferenciar entre los bancos más grande y el resto. Como consecuencia de este cambio en el sistema, se observó que la cobertura del mercado (medida en función del número de POS por cada 100.000 habitantes), creció de manera significativa, alcanzando los 2.573 POS/100.000 habitantes en el año 2011, superando a países como Francia (2.215), Alemania (869) y Reino Unido (2.168). La evolución es importante si se considera que en 2004 la cifra era de 1.500 POS/100.000 habitantes aproximadamente. De la misma forma, se observó un marcado descenso de todas las diferentes formas de merchantdiscounts (a tarjetas de crédito y débito).
- d) Caso de Australia: el cuarto caso internacional es el de Australia, el asunto australiano genera interés principalmente por el gran desarrollo de su economía y sistema de pago con tarjetas, lo que ha permitido que el tema de su optimización sea ampliamente debatido y estudiado. Como todo mercado desarrollado, Australia cuenta con más de 35 emisores y 5 grandes redes de adquirencia/operación. Ya en el año 2001, se identificaron varios problemas con el sistema de tarjetas, incluyendo la integración vertical entre emisores y adquirientes, barreras de entradas al mercado de la adquirencia muy elevadas para nuevos entrantes y rentas supracompetitivas en la



forma de elevadas tasas de intercambio que no se condecían con los costos y producían el aumento del sobreprecio en los merchant discounts, lo cual terminaba derivando en un costo elevado de uso de la tarjeta para los consumidores que hacía frenar su masificación y uso. Se determinó también que la regla NSR distorsionaba la elección de instrumento de pago en los consumidores. Se produjo entonces una serie de reformas gestionadas por el Banco Central Australiano (RBA), con el objetivo de realinear los precios relativos con los costos de proveer los servicios transaccionales, ayudar al crecimiento económico de la nación e incentivar el uso de la tarjeta de débito por sobre la de crédito. Las reformas incluyeron el permiso de ingreso a nuevos adquirentes no bancarios, la fijación de un pago límite 58 para los entrantes que quieran interconectarse a una red ya instalada, la reducción obligatoria de las tasas de intercambio y su determinación basada en metodologías de estimación de costos reales, y la opción dada a los comercios de diferenciar precios según medio de pago. La reforma tuvo variados efectos, dentro de los cuales destaca el hecho de que los merchant discount disminuyeron, aumentaron las comisiones cobradas por uso de la tarjeta a los consumidores, y no se encontró evidencia significativa que argumente que bajaron los precios de los bienes ni disminuyera el uso de las tarjetas de crédito. Además, se registró un incremento importante en aquellos esquemas de 3 partes que quedaron fuera de la regulación (Amex y Diners). Los autores Chang, Evans y Swartz (2005) concluyeron que la fijación de la tasa de intercambio es un proceso que debe ser tema central en el problema de competencia de mercado de tarjetas de pago, aunque se reconoció que no se ha podido esclarecer cuál es el valor óptimo de esta tasa. Al mismo tiempo, se afirma que la reducción de las tasas de intercambio no está directamente ligada a una mejora en el valor de las transacciones con tarjeta para los consumidores, pues no ven reducido el precio de los productos y en algunos casos aumenta la comisión que los emisores cobran por el uso de la tarjeta.

e) Caso de Estados Unidos: el caso estadounidense es uno de los más complejos, no sólo por lo vasto de su territorio y la cantidad de habitantes que posee (más de 326 millones<sup>4</sup>, consultado el 4 de octubre de 2017), sino por su carácter de república federal, en la que cada estado tiene un alto grado de autonomía en lo que se refiere a

---

<sup>4</sup>Ver <https://www.census.gov/popclock/>. Fecha de acceso y última consulta: 4 de octubre de 2017

sus leyes y organismos regulatorios. En el ámbito financiero, los servicios están regulados a nivel federal como estatal, lo que lleva a una interacción complicada entre un gran número de reguladores y supervisores. En el caso específico del mercado de las tarjetas, se está en presencia de un país que posee más de 230 emisores de tarjetas y más de 50 redes de adquirencia. Dentro de este mercado, existen instituciones financieras y no financieras que ofrecen diferentes partes de la cadena de valor, existiendo integraciones verticales totales y parciales. Por el año 2010, luego de la gran crisis económica que afectó al país en los años anteriores, tanto los comerciantes como los tarjetahabientes reclamaron por lo elevados que resultaban los merchantdiscount y las tasas de interés, respectivamente. Se determinó que esto se debía en gran medida a las elevadas tasas de intercambio que exigían los bancos más grandes a los más pequeños por el procesamiento de transacciones, y a las restricciones que imponían estos bancos sobre los comercios que, en promedio, esta tasa disminuyó de 1.41% al 0.99% en un plazo de 5 años posteriores a la reforma no permitían que estos últimos eligieran libremente el proveedor de red de su preferencia. Esto produjo que el congreso norteamericano emitiera la llamada “DurbinAmendment” (Enmienda Durbin), la cual faculta a la Reserva Federal de fijar máximos de las tasas de intercambio para los bancos grandes, basándose en estudios de costos periódicos. De la misma forma, la legislación prohíbe a emisores y marcas de tarjeta el imponer restricciones que vayan en contra de la libertad de elección de proveedor de red del comerciante. De hecho, la ley obliga a que cada tarjeta debe poder ser procesada por al menos dos redes no relacionadas. Los efectos de estas regulaciones fueron revisados por Hayashi (2013)<sup>56</sup>, quien indicó que, si bien las consecuencias no son claras todavía, se aprecia que los incentivos y la naturaleza de la competencia han cambiado, produciendo que tanto las redes adquirentes como los bancos hicieran un mayor esfuerzo por defender sus cuotas de mercado. Esto ha permitido que las redes de adquirencia compitan por los comercios y se reduzcan los merchantdiscount en promedio, aun cuando algunos comerciantes argumentan que sus costos han crecido. En el ámbito de los consumidores, según Hayashi, el traspaso de los beneficios va a depender de cuánto traspasen los comerciantes los nuevos a beneficios que perciben al precio final de sus productos y servicios, y del actuar de los bancos, quienes podrían eventualmente aplicar nuevos cargos a sus clientes, para mitigar sus pérdida. En ambos

casos, la competencia (entre comercios y entre bancos) debería jugar un papel importante en la disipación de estas rentas. Finalmente, se reconoce que el mercado y sus agentes están todavía adaptándose a la nueva regulación, por lo que los efectos más significativos y duraderos están todavía por descubrirse, aunque se debe seguir de cerca este proceso para evitar que se produzcan efectos no deseados que afecten a la eficiencia del sistema. Esto significó una caída en las comisiones de todos los rubros para el caso de los bancos que sí fueron regulados, mientras que las tarifas se mantuvieron relativamente estables para los bancos exentos de la regulación. De hecho el 2011, los consumidores y pequeños comercios pierden en el lado emisor más de lo que ganan en el lado adquiriente.

Así, podemos decir que en relación a la experiencia comparada que a lo largo de la revisión de los distintos casos, cada mercado tiene características propias que lo hacen único, tanto por la arquitectura que tienen, la posición que ocupan sus agentes, la regulación a la que están sujetos y las variables demográficas y socioeconómicas que los distinguen. Debido a esto, se reconoce como complejo el hecho de intentar reconocer un único modelo cuyo caso sea idéntico al vivido por nuestro país, tanto en el escenario histórico como en el que se ha de presentar una vez que el acuerdo de apertura de la red adquiriente se lleve a cabo.

De cualquier forma, la experiencia comparada aporta conclusiones que son valiosas para este trabajo de tesis, las cuales se describen a continuación:

- a) En primer lugar se evidencia que no existe un mecanismo regulatorio infalible que permite asegurar la eficiencia del sistema en el largo plazo. Casos como el de Australia, muestra que la fijación de las interchangefee, que ha sido sindicado como el instrumento de mejor desempeño, pueden también tener consecuencias no deseada, como el aumento en las comisiones y costos a los tarjetahabientes. Sin embargo, este mecanismo sigue estando bien evaluado, por cuanto, en la materia de merchantdiscount, como pudimos ver en todos los casos antes analizados, la tendencia es que ha logrado reducir estas comisiones, beneficiando a los comercios, mas no asegurando el traspaso de éstos a los precios finales de sus productos, y por ende, a los consumidores.

Las regulaciones y reformas para mejorar la competencia en este sector (específicamente en el lado de las redes adquirientes) como vimos por ejemplo en el caso brasilero, colombiano y estadounidense, tienen efectos positivos en el servicio entregado y en la cobertura total alcanzada por los proveedores de red, pues éstos se ven forzados a hacerlo para defender sus cuotas de mercado y mantener sus rentabilidades positivas, a través de diferentes mejoras en el servicio (menores plazos de pago, innovaciones tecnológicas que hacen más sencillo el pago vía tarjeta, mejores procedimientos de seguridad anti-fraude, entre otros) y de llegar a nuevos clientes, afiliando comercios ubicados en sectores en que antes no tenían presencia o densificando sus redes en sectores donde ya la tenían, por ende esto estribó en una mayor cobertura del servicio.

- b) Las características demográficas y socioeconómicas de cada país como lo son la bancarización y el ingreso per cápita, juegan un papel preponderante en el desarrollo e impacto que tienen las reformas. A saber, se observa que a mayor nivel de bancarización e ingreso per capita, mejor es el desempeño de las reformas en el aspectos como la cobertura, pues para que las redes adquirientes tengan incentivos a llegar a zonas más remotas o de menos recursos, tiene que existir una población objetivo que posea una tarjeta (y por ende una cuenta bancaria de algún tipo) y un nivel de ingreso que le permita hacer uso efectivo del pago electrónico en el comercio enrolado.

### **Capítulo III**

#### **Aspectos Normativos**

##### **1. Análisis de las implementaciones de las normas del Banco Central de Chile**

Como bien sabemos, el Banco Central es un organismo autónomo del Estado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya regulación se encuentra en la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, ley 18.840 de 1989.

En el artículo 3° de la ley, en su inciso primero, se establece que el objeto del Banco Central es velar por la estabilidad de la moneda, así como también por el normal funcionamiento tanto de

los pagos internos como externos. Luego el inciso segundo nos dice que las atribuciones de este organismo, serán las de regular la cantidad de dinero y crédito en circulación, así también la ejecución de las operaciones de crédito y cambios internacionales “como, asimismo, la dictación de normas en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales” (artículo 3° inc. II de la Ley 18.840, Ley Orgánica Constitucional del Banco Central). Este último punto es el que nos interesa para objeto de análisis de este trabajo, toda vez que las normas que dicta el Banco Central (en adelante BC) en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales, se relaciona directamente con el desarrollo del mercado de tarjetas de crédito en Chile y por ende es un elemento a tomar en cuenta respecto al análisis de este mercado.

En el artículo 35 de la ley en el Párrafo cuarto titulado “La regulación del sistema financiero y el mercado de capitales”, profundiza en este aspecto el señalando en el N°2 que “Dictar las normas y condiciones a que se sujetarán las empresas bancarias, sociedades financieras y cooperativas de ahorro y crédito en la captación de fondos del público, ya sea como depósito, mutuo, participación, cesión o transferencia de efectos de comercio o en cualquiera otra forma”; en esta parte podemos ver que las empresas bancarias, como aquellas que son socias del sistema Transbank, sociedades financieras, entre otras, efectivamente están bajo la hipótesis normativa de las normas y condiciones que emanan del Banco Central, además que son empresas cuyo giro es la “transferencia de efectos de comercio”, pero nótese que esta disposición normativa termina diciendo “o en cualquiera otra forma” lo que constituye una *válvula abierta* para abarcar a cualquiera otra empresa que tenga una forma distinta de captar fondos del público, por lo que lo hace una disposición bastante amplia que podría abarcar otros sujetos que actúen en el mercado.

Luego en el N°7 dice algo muy relevante, toda vez que establece de forma imperativa que las normas que dicte el Banco Central deberán ser observadas por las empresas cuyo giro consista en la “emisión u operación tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar.”<sup>5</sup>, acá parece aún más claro que los sujetos de derecho de las normas emanadas del Banco Central son, en este caso, las empresas cuyo giro sea la emisión u operación de tarjetas de crédito. Podemos notar que al hablar de “emisión u operación de tarjetas de crédito” como giros efectivamente distintos entre sí al cual puede dedicarse una empresa, lo cual es correcto y perfectamente

---

<sup>5</sup><https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30216>. Fecha de acceso y última consulta: 6 octubre 2017

posible, sobre todo en los casos de sistemas internacionales analizados precedentemente, pero en el caso chileno de mercado de tarjetas de crédito, la banca, quien es dueña del sistema Transbank, es emisora y operadora a la vez, ya que realiza estos dos giros de manera simultánea, lo que viene a demostrar, una vez más, su carácter monopólico.

En el N° 8 del mismo cuerpo legal, se establece que el BC podrá autorizar la creación y reglamentar el funcionamiento de pagos en Chile, en que participen empresas bancarias u otras instituciones financieras fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (en adelante SBIF). En este precepto podemos notar que el BC es quien tiene el poder de crear y reglamentar el funcionamiento de pagos en donde funcionen empresas bancarias u otras empresas financieras fiscalizadas por las SBIF, por ende es necesario decir que este órgano estatal posee las facultades necesarias para modificar la actual estructura de nuestro sistema de transacción electrónica en Chile, sobre todo si en el inciso tercero se establece la posibilidad de revocar la autorización o el reconocimiento de sistemas de pagos a estas empresas bancarias. Ahora bien, dentro del mismo inciso primero del N°8, el legislador establece que “Estos sistemas podrán ser creados y administrados por las entidades participantes, o bien, por sociedades de apoyo al giro o sociedades anónimas especiales que estarán igualmente sujetas a la regulación del Banco y la fiscalización de la Superintendencia mencionada”. Es decir, que no es necesario que el mismo Banco Central cree estos sistemas de pago y crédito, sino que delega esta facultad a las instituciones privadas para la creación y administración de estos sistemas, las cuales estarán de igual manera sujetas a la fiscalización de la SBIF. Cabe precisar que no son cualquier tipo de empresas las facultadas para esto, sino que deben ser sociedades anónimas especiales o sociedades de apoyo al giro, que en el caso chileno es Transbank S.A., quien, como hemos dicho anteriormente, concentra los roles de operador y adquirente y a pesar de que su función es apoyar o facilitar la labor de los bancos en esta tarea, en el caso chileno, es propiedad 100% de la banca.

Luego se refiere al operador de los sistemas de tarjetas de crédito, agregando que el BC podrá requerir al operador un “sistema de pagos regulado y reconocido por este numeral que suspenda o cancele la participación en dicho sistema de cualquiera de las entidades antes señaladas (sociedades anónimas, sociedades de apoyo al giro, etc). En tal caso, el operador deberá hacer efectiva la suspensión o cancelación, absteniéndose de cursar nuevas operaciones instruidas por el participante respectivo, a partir del término del día hábil siguiente en que el operador reciba un aviso por escrito o comunicación electrónica del banco notificando la

suspensión o cancelación.” Esta disposición resulta un tanto extraña, toda vez que si bien en la teoría el operador puede ser requerido por el BC para disponer de un sistema de pagos en donde tenga la posibilidad de suspender o cancelar la participación de las “entidades antes señaladas”, o sea de las sociedades anónimas y las sociedades de apoyo al giro, esto en la realidad no sucede, puesto que el operador y el adquirente están conformados por la misma entidad (Transbank S.A.).

Finalmente, es curioso lo que respecta al inciso quinto del numeral 8° del artículo 35, toda vez que la norma establece la firmeza de las operaciones de pago y crédito, la que incluso llega a ser oponible a terceros, lo que constituiría una excepción al principio de la inoponibilidad<sup>6</sup>

(Brantt (2015) Tal es la importancia que el legislador da a la firmeza de estas operaciones, que en el inciso final agrega (e incluso ratifica lo anteriormente analizado respecto a la inoponibilidad) que éstas no podrán ser dejadas sin efectos por nulidad, inoponibilidad, ineficacia, impugnación, resolución, etc. por ende a pesar de estar resguardando al certeza jurídica del sistema, se está dejando por otro lado en la indefensión al consumidor final, ya que no tendría las suficientes herramientas jurídicas para reclamar contra algunas de estas operaciones.

## **2. Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile**

El Banco Central de Chile a través del Compendio de Normas Financieras, en su “Acuerdo Adoptado por el Consejo del Banco Central de Chile en su sesión ordinaria<sup>o</sup> 2074”, estipula que el rol de adquirente debe ser cumplido por los emisores: “la afiliación de los establecimientos a un sistema de tarjeta (s) con el objeto de que la acepten como instrumento de pago, como asimismo, el pago por las adquisiciones que en éstos hagan los titulares de las tarjetas, serán de responsabilidad de la empresa emisora”. Podemos ver que esto se asemeja bastante a los casos internacionales anteriormente visto, en especial los casos de Portugal, Australia y Estados Unidos, en donde habían integraciones verticales entre los emisores y los adquirentes. La diferencia – y lo que resulta inédito- es que en nuestro caso chileno, es la misma norma la que exige que el rol de adquirente sea cumplida por los emisores, lo que contraviene totalmente la tendencia internacional de las reformas antes vistas

---

<sup>6</sup>([http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-80722015000100002](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722015000100002), edición, 15 julio 2015, Revista Scielo, autor: BranttZumarán, María Graciela

pero por sobre todo el funcionamiento de la libre competencia, en los términos vistos en un principio según Von Mises, ya que acá no vemos el establecimiento de precios como consecuencia de un acuerdo entre los vendedores y consumidores, ya que el vendedor es uno sólo. Luego, tampoco vemos división en los medios de producción y propiedad privada, ya que ambos están concentrados en una sola Sociedad Anónima y por último, no vemos una ausencia del Estado en obstaculizar el funcionamiento del mercado, sino al contrario, el Compendio de Normas del Banco Central es un serio obstáculo para que exista libre competencia en el mercado de tarjetas de crédito.

Luego, agrega el Compendio en su numeral octavo, que es responsabilidad del emisor el pago a sus entes afiliados por las transacciones realizadas mediante tarjeta, entendiéndose acá que el rol de emisor se confunde con el rol que le debe corresponder solamente al adquirente, cabiendo el mismo análisis ya esgrimido en el párrafo anterior.

Sin embargo, en las normas también se estipula que la operadora podría cumplir con el rol de adquirente: “Sin perjuicio de lo anterior, los operadores podrán afiliar establecimientos y responsabilizarse del pago a los mismos, siempre que cumplan con lo establecido en el N°1 del Título VI (del Capítulo III.J.1 del Compendio)”. Acogiéndose a esta cláusula, en Chile se da un modelo único en el mundo, ya que la normativa del Banco Central establece las bases legales para la integración vertical entre emisores y adquirentes, y entre operadores y adquirentes lo cual resulta inédito, dado la tendencia normativa de la regulación del mercado de transacción electrónica en otros países, que es la de crear más competencia en el mercado evitando la integración vertical de las empresas que cumplen estos distintos roles.

### **3. Consulta pública de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras sobre las normas de emisión y operación de tarjetas de pago 2017**

Las normas que se presentan en consulta están dirigidas a las entidades que emitan y/u operen tarjetas de crédito, débito y pago con provisión de fondos, según corresponda.

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) ha dispuesto la publicación, en calidad de consulta, de tres Circulares dirigidas a entidades no bancarias y un nuevo Capítulo de la Recopilación Actualizada de Normas ( en adelante, RAN) para bancos, mediante las cuales imparte las instrucciones a las que deberán dar cumplimiento las empresas emisoras y



operadoras de tarjetas de pago, en concordancia con las disposiciones que introdujo la Ley N° 20.950 (en adelante “Ley de Medios de Pago”) publicada en el Diario Oficial del 29 de octubre de 2016, y con los cambios introducidos recientemente por el Banco Central de Chile a la normativa que regula la emisión y operación de dichas tarjetas, contenida en su Compendio de Normas Financieras.

Cabe recordar que la Ley de Medios de Pago, además de establecer el marco legal para la emisión y operación de tarjetas de pago con provisión de fondos (comúnmente conocidas como tarjetas de prepago) por parte de empresas no bancarias, vino a precisar e introducir nuevas disposiciones a la Ley General de Bancos, con el objeto de especificar las facultades de fiscalización de esta Superintendencia respecto de todos los emisores y operadores de medios de pago no bancarios, además de permitir a las Sociedades de Apoyo Giro bancario que realicen actividades relacionadas con los medios de pago, prestar servicios a todos los emisores y operadores fiscalizados por la SBIF.

En dicho contexto, el Banco Central de Chile, en su calidad de regulador de los medios de pago, modificó las disposiciones relativas a la emisión y operación de tarjetas de pago en general mediante el Acuerdo N° 2074-02-170629, de fecha 29 de junio de 2017, con el objeto de integrar las normas que son comunes a todos los emisores de tarjetas de pago (bancarios y no bancarios), en un nuevo Capítulo III.J.1 de su Compendio de Normas Financieras, impartiendo además instrucciones particulares a los emisores de tarjetas de crédito, débito y pago con provisión de fondos en los nuevos Capítulos III.J.1.1, III.J.1.2 y III.J.1.3, respectivamente. Asimismo, introdujo modificaciones a las normas sobre operación de tarjetas de pago, las que ahora están contenidas en un nuevo Capítulo III.J.2 del mencionado compendio.

### **3.1. Nueva Normativa SBIF**

Las normas que se publican en consulta están dirigidas a los bancos (nuevo Capítulo de la RAN), a los emisores de tarjetas de pago no bancarios y a los operadores de tarjetas de pago en general. Las normas son las siguientes:

- 3.1.1. Circular N° 1 (Emisores).** Esta Circular contiene las normas que serán comunes a todos las **Empresas Emisoras de Tarjetas de Pago No Bancarias** (crédito y/o

pago con provisión de fondos), así como las instrucciones específicas aplicables a la emisión de cada tipo de tarjeta en particular.

- 3.1.2. Circular N° 1 (Operadores).** Esta Circular contiene instrucciones generales dirigidas a todas las **Empresas Operadoras de Tarjetas de Pago** (tarjetas de crédito, débito y pago con provisión de fondos), salvo aquellas que sean filiales bancarias, las que en todo caso deben atenerse a normas equivalentes, pero contenidas en otros cuerpos normativos de la SBIF.
- 3.1.3. Circular N° 2 (Emisores y Operadores).** Esta Circular establece el conjunto de resguardos operacionales y de seguridad que son propios de los sistemas de pago a través de tarjetas y otros medios electrónicos, junto a otras materias y elementos específicos que complementan la gestión del riesgo operacional aplicables tanto a las **Empresas Emisoras de Tarjetas de Pago No Bancarias**, como a las **Empresas Operadoras de Tarjetas de Pago**. Parte importe de estas normas también son aplicables a los bancos, las que están contenidas en los Capítulos de la RAN que esta circular referencia.
- 3.1.4. Nuevo Capítulo de la RAN (Bancos).** Este nuevo Capítulo actualiza, consolida y reemplaza las normas aplicables a la Emisión de Tarjetas de Débito y Tarjetas de Crédito (actuales capítulos 2-15 y 8-3 de la RAN), junto con incorporar las normas particulares sobre la Emisión de Tarjetas de Pago con Provisión de Fondos por parte de los bancos.

Además, es necesario agregar que el 18 de julio de 2017 se publicó la Carta Circular N° 1, dirigida a las Emisores y Operadores de Tarjetas de Crédito, que contienen las instrucciones para adecuar sus estatutos y ser incorporados en el nuevo Registro de Emisores de Tarjetas de Pago, en su calidad de Emisor de Tarjetas de Crédito, de acuerdo a lo establecido por la referida ley y en los términos definidos en las disposiciones transitorias del nuevo Capítulo III.J.1.1 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile. La tarea de ajustes normativos se completará emitiendo circulares adicionales, con los cambios que sean necesarios para efectos de concordancia con la Ley N° 20.950 y las normas del BC (ej. normas aplicables a las Sociedades de Apoyo al Giro, ajustes a los archivos normativos del Manual de Sistemas de Información, etc.).

### **3.2. Principales cambios a la actual normativa de emisores y operadores de tarjetas de pago no bancarios**

Las Circulares en consulta, además de contener normas sobre emisión de tarjetas de pago con provisión de fondos por parte de entidades no bancarias, incluyen una serie de modificaciones a las instrucciones actualmente contenidas en la Circular N° 40 sobre emisión y operación de tarjetas de crédito de empresas no bancarias, concordantes con la Ley N° 20.950 y los cambios que incorporó el Banco Central de Chile en su normativa.

Dentro de las principales modificaciones se pueden destacar:

- 3.2.1.** Aplicación de las mismas exigencias a todos los emisores de tarjetas no bancarios que asuman obligaciones de pago con terceros no relacionados, independientemente de su volumen de operaciones. Previo a este cambio, las normas del BC contemplaban exigencias diferenciadas entre los emisores relevantes y no relevantes, según el monto de obligaciones de pago que asumían anualmente.
- 3.2.2.** Redefinición de las actividades que son propias de los operadores de tarjetas de pago sujetos a la fiscalización de esta Superintendencia, delimitándolas a la liquidación y/o pago de las prestaciones que se adeuden a las entidades afiliadas por concepto de utilización de dichos medios. Antes de esta modificación, también se consideraban los servicios relacionados a la autorización y registro de las transacciones que efectúen los tarjetahabientes como una actividad que sólo podía ser desarrollada por operadores fiscalizados. Cabe indicar que las nuevas normas del Banco Central de Chile permiten que proveedores de servicios especializados vinculados a medios de pago (que para efectos de las disposiciones del Capítulo III.J.2 se denominan “Proveedores de Servicios para Procesamiento de Pagos (PSP)”), no sujetos a la fiscalización de la SBIF, presten servicios de liquidación y pago, en la medida que no superen cierto nivel de operaciones y que la responsabilidad del pago sea asumida por un emisor u operador fiscalizado.
- 3.2.3.** Precisa las responsabilidades, los resguardos operacionales y las medidas de seguridad que deben ser considerados por todos los emisores y operadores de tarjetas de pago, junto a otras directrices específicas sobre la materia, que complementan la gestión del riesgo operacional, relativos a la externalización de

servicios y continuidad de negocios. Cabe recordar que la Ley de Medios de Pago modificó el artículo 74 de la Ley General de Bancos, permitiendo a las sociedades de apoyo al giro bancario que realicen actividades relacionadas con los medios de pago, prestar servicios a todos los emisores y operadores fiscalizados por esta Superintendencia, sean o no bancarios.

A lo anterior se suma que con la revisión integral a la regulación aplicable a las tarjetas de pago realizada por el Banco Central de Chile, no sólo se redefinieron las actividades que son propias de los operadores de tarjetas de pago sujetos a la fiscalización de esta Superintendencia y las que pueden ser realizadas por proveedores externos, como se señaló previamente, sino que además se permite a los operadores de tarjetas prestar sus servicios sin la necesidad de celebrar contratos con los Emisores, en la medida que ambos celebren contratos con entidades licenciatarias de marcas de tarjetas (como es el caso de Visa o MasterCard, entre otras), donde se contemple tal modalidad de funcionamiento. De esta forma, el nuevo marco normativo busca reconocer la naturaleza sistémica de los medios de pago, donde pueden interactuar tanto las entidades bancarias y no bancarias sujetas a la fiscalización de este organismo, como los proveedores de servicios críticos o especializados y las entidades licenciatarias de marcas de tarjetas.

- 3.2.4.** Redefinición de los parámetros para el cómputo de los requisitos patrimoniales y de reserva de liquidez, tanto de emisores como de operadores, así como una descripción más detallada de sus responsabilidades y de los elementos que deben ser considerados para la gestión de riesgos.
- 3.2.5.** En el caso de las entidades que emitan tarjetas de crédito, se incorporan normas sobre provisiones por riesgo de crédito, que contienen las condiciones a las que deberán ajustarse las metodologías de estimación de pérdidas, a fin de que estas aseguren un nivel de provisiones suficiente para precaver eventuales impactos en el patrimonio que pongan en riesgo la estabilidad de la empresa. Estas normas fueron desarrolladas considerando la experiencia adquirida por la SBIF durante los últimos años, en donde se ha tomado conocimiento de las diversas metodologías utilizadas por los emisores fiscalizados, tanto a través de sus

visitas en terreno, como de la información sobre las carteras de crédito que analiza periódicamente.

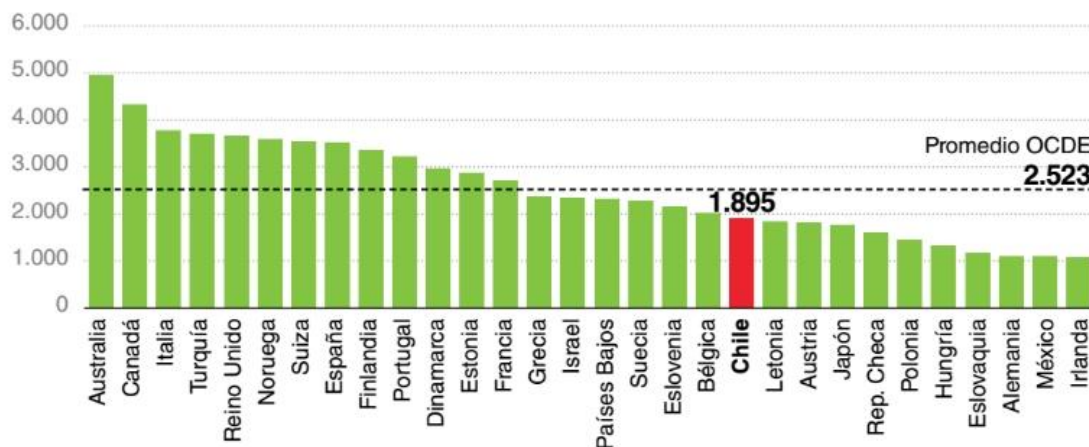
### 3.3. Principales cambios a la RAN

El nuevo Capítulo de la RAN, refunde varias de las disposiciones actualmente aplicables a la Emisión de Tarjetas de Crédito y Débito (Capítulos 2-15 y 8-3), además de hacerlas extensivas a la Emisión de Tarjetas de Pago con Provisión de Fondos, en los casos que corresponda.

Adicionalmente, actualiza y homologa (respecto de las entidades no bancarias) según corresponda: disposiciones aplicables a los contratos que se suscriban entre los emisores y operadores, y entre estos y las entidades afiliadas; alcance de los resguardos de seguridad en materia autorización de las transacciones (el Banco Central de Chile ahora permite utilizar medidas de seguridad alternativas al PIN, igualando las condiciones aplicables tanto para débito, crédito y pago con provisión de fondos); información disponible para los tarjetahabientes; información que deba ser remitida a la SBIF, en relación a los contratos suscritos con Marcas de Tarjetas y Proveedores de Servicios de Procesamiento de Pagos, entre otras materias.

### 3.4. Numero de POS en Chile, comparación con el resto de los países de la OCDE

**Terminales POS por cada 100.000 habitantes mayores de 15 años, países OCDE [1]**  
(Unidades)



**Fuente:** Banco Mundial, *Global Payment Systems Survey (GPSS) 2015*; y Transbank (para Chile).

[1] La cifra para Chile se refiere al año 2016, las cifras para los demás países, al año 2015.

De acuerdo al último informe de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (Abif) sobre inclusión financiera y bancarización, nuestro país se está acercando al promedio del selecto grupo de países, en cuanto a terminales de pago con tarjeta de crédito.

Para fines de 2016, Chile cuenta con casi 1.900 terminales de puntos de ventas (POS, por sus siglas en inglés) por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio OCDE es de 2.500 por cada 100 mil personas.

Ésta cifra se cuadruplicó en los últimos 10 años, y va de la mano con la creciente bancarización de la población chilena en dicho periodo, donde las cuentas corriente y vista se han triplicado en la última década.

Cabe destacar que Transbank ha tenido el monopolio de estos terminales en el país, hoy con la irrupción de Multicaja de Banco Estado, esperamos que esta cifra siga aumentando, gracias al “memorándum de entendimiento”, consistente en un acuerdo para la interconexión de redes transaccionales. Esto repercutirá en que Multicaja tendrá la capacidad para procesar pagos con tarjetas de crédito y débito bancarias, a diferencia de lo que se tenía hasta ese momento, debido a la negativa de los bancos emisores a delegarle su rol adquiriente. Por tanto se ampliará la cobertura y se llegará a más clientes.

## Conclusiones

1. En nuestro sistema de mercado de tarjetas de crédito, hemos visto que hay una integración vertical entre las empresas emisoras y adquirientes, así como también entre las empresas operadoras y adquirientes, es más, las mismas normas emanadas de nuestro Banco Central -mediante el Compendio de Normas-, sientan las bases para la reproducción de estas conductas anticompetitivas. Lo que estriba en consecuencias tanto directas como indirectas que lo afectan, que finalmente hacen del mercado de tarjetas de crédito en Chile un monopolio que permite, por ende, el abuso por parte de Transbank en cobros abusivos a sus tarjetahabientes así como también constituye este sistema una barrera a la entrada para nuevos competidores. A pesar de la reforma establecida por la nueva normativa emanada de la Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras, creemos que el problema de fondo no se soluciona, ya que a pesar de que ahora podrán instituciones no bancarias ser operadoras del sistema, no hay un pronunciamiento respecto a desconcentrar de forma definitiva los roles de adquirientes y emisores o el de adquiriente y operadores, como lo vimos en los casos internacionales analizados.
2. Así las cosas, vemos que la regulación del mercado de tarjetas de crédito en nuestro país tiene dos caras: por un lado hay un esfuerzo por garantizar la libre competencia mediante la amplia facultad de requerimiento de la que goza la Fiscalía Nacional Económica, pero por otro lado vemos las disposiciones del Banco Central en su Compendio de Normas, lo cual, según ya lo analizamos, tiende a lo contrario.

Por lo tanto y en relación a lo anteriormente expuesto, creemos que el mercado de tarjetas de crédito en Chile requiere de las siguientes medidas para acabar con el monopolio:

- 1) Limitar la participación de las instituciones bancarias en las SAG, esto, debido a que los bancos cumplen en nuestro mercado de tarjetas de crédito un triple rol, que es de emisor, operador y adquiriente. Para desconcentrar estas funciones, creemos que es imperioso tener un marco jurídico que exija con claridad que las empresas que cumplen estos distintos roles sean distintas, de manera tal de poder introducir competencia al mercado y evitar la integración vertical de estas mismas. Así el Compendio de Normas del Banco Central debería ser modificado, especialmente el Capítulo III.J.1, para que se

puedan separar efectivamente los roles de emisor y operador respecto a la función de afiliar nuevos establecimiento comerciales a nuestro mercado de tarjetas de crédito, lo que constituye un pilar fundamental a la base legal de la integración vertical sobre la cual se sostiene el monopolio de Transbank S.A. y que estriba, por lo demás, no sólo en un desincentivo a los bancos a permitir la entrada de nuevos operadores para que generen competencia, sino en la reproducción de una conducta anticompetitiva en los términos del artículo 3° del DL 211.

- 2) Consideramos que no se deben imponer condiciones abusivas en los contratos de afiliación, como la prohibición a los establecimientos de comercio de cobrar un sobreprecio a sus tarjetahabientes. Esto, ya que al igual que otras medidas abusivas, va en desmedro de la libre competencia. De hecho la FNE, sin éxito, trató de incentivar a los bancos a afiliar directamente a los establecimientos de comercio, sin recurrir necesariamente a terceros como Transbank, en un esfuerzo por generar competencia en el rol de afiliación de Transbank S.A., mediante un Acuerdo Conciliatorio al que llegó con la empresa en el año 2005 (Expediente de Recomendación Normativa de la FNE (2014)). Por ende, podemos ver que no hay voluntad de los bancos para generar competencia en este asunto, es decir que se generen nuevas redes que compitan con el rol de afiliación que lleva a cabo Transbank S.A.
- 3) La Fiscalía Nacional Económica, si bien tiene una facultad de requerimiento bastante amplia que le permite la colaboración de instituciones tanto públicas como privadas, tiene así una herramienta necesaria para el resguardo de la libre competencia, pero malamente va a poder cumplir con esta labor a cabalidad, si no hay un cambio de criterio en tanto en el TDLC como en la Corte Suprema. Lo anterior, debido a que el 27 de diciembre 2013 la FNE realizó una consulta al TDLC, para que esta declarara si la autorización que tenían los bancos e instituciones financieras respecto a la operatividad que realizaban en el mercado de tarjetas de crédito mediante la empresa Transbank S.A., contravenía el DL N° 211, y si lo llegase a infringir, entonces que se dejara sin efecto esa autorización con los bancos, para que ellos modificaran sus contratos con las empresas comerciales afiliadas y por ende generar mayor competencia en el mercado de adquirencia de comercios (Consulta de FNE a TDLC (2013)), pero el TDLC puso fin ese mismo año a la consulta presentada por la FNE, por lo que esta última presentó un recurso de reclamación ante la Corte, el cual fue rechazado por la Tercera Sala por tres



votos a favor (ministros Sandoval, Ballesteros y Egnem) y dos en contra (voto minoritario de los ministros Cerda y Pierry), estos últimos apoyando el recurso presentado por la FNE, dado que la empresa Transbank lleva más de 25 años operando de manera monopólica. Por lo cual el problema del monopolio del mercado de tarjetas de crédito no pudo ser resuelto.

- 4) Además, proponemos que se regulen los descuentos por volumen, los que no se condicionan necesariamente con la estructura de costos de Transbank ya que el costo marginal por transacción es bastante bajo y disminuye poco al aumentar el volumen.
- 5) Consecuentemente, al desaparecer el monopolio, se eliminarían las barreras a la entrada a nuevos competidores al mercado de tarjetas de crédito lo que presentaría las siguientes soluciones a los problemas señalados.
  - 5.1) Habrá un mayor incentivo en las empresas adquirentes para ofrecer contratos de afiliación atractivos a las empresas comerciales, de manera tal que no contengan cláusulas abusivas, como el excesivo monto que se exige en garantía para contratar el sistema Web Pay.
  - 5.2) Las empresas adquirentes competirán por afiliar locales comerciales en zonas urbanas alejadas o marginales en donde hay baja densidad de POS.
  - 5.3) Al dejar de ser Web Pay propiedad exclusiva de los bancos, podrán ingresar nuevos competidores como Paypal, Adyen, GlobalCollect, entre otros.
  - 5.4) Habrá un mayor incentivo a innovar tecnológicamente, ofreciendo medios de pago on line, como “ClickBuy”, o pagos recurrentes como Netflix o agregar aplicaciones de cobro en los teléfonos celulares.
  - 5.5) Bajarán las tarifas para las pequeñas empresas, disminuyendo la brecha entre las tarifas que se cobran a grandes empresas y pequeñas empresas, como sucedió en los casos internacionales, analizados precedentemente.
  - 5.6) Así podemos decir que el crecimiento exponencial de este mercado, que en 2015 ya era de 900 millones, la inclusión de más de 5 millones de personas de los sectores más vulnerables al uso de tarjetas bancarias a través de la cuenta RUT y la revolución tecnológica a nivel mundial en medios de pago y modelos de negocios que usan la web y las aplicaciones de celular, son indicios claros de que se necesita mayor competencia, mayor innovación y mayor apertura en este mercado. Los beneficios de esta mayor competencia no sólo llegarán a los

comercios, quienes tendrán mayor capacidad de negociar y mayores opciones de contratar, sino que llegarán directamente a los consumidores chilenos, quienes se beneficiarán de mejores servicios, mayor tecnología a la hora de realizar compras y precios más baratos de sus compras. Además, es probable que surjan nuevos negocios con modelos que funcionan con nuevas tecnologías, como serían las ventas a través de aplicaciones en celular. En 2011, se aprobó en Estados Unidos el *Durbin Amendment*, que obliga a los bancos a conectarse con al menos una red no relacionada para la operación y adquirencia de tarjetas de débito. Esto, para evitar cobros excesivos y abusos por parte de las grandes marcas de tarjetas de débito, que no permitían una serie de prácticas como el cobro diferenciado por el pago en efectivo, o la exigencia de un monto mínimo para pagar con tarjeta. Esta medida fue efectiva en reducir las tasas de intercambio en el mercado de tarjetas de débito, las que pasaron de un 1,15% a un 0,6%, siendo que en Chile se cobra entre un 0,5% y un 2,5%. En Brasil, el 2005 se tomaron medidas para la apertura de este mercado, poniendo fin a los contratos de exclusividad entre las marcas y los adquirentes y obligando a la interoperabilidad de las tarjetas, al obligar a que se pueda pagar con cualquier tarjeta en cada dispositivo POS. Estas medidas fructificaron, reduciendo las tasas máximas de 5% para tarjetas de crédito y 4% para las de débito a 2,5% y 2% respectivamente. Las tasas promedio también se redujeron y entraron nuevos actores al mercado. Actualmente operan 4 adquirentes en Brasil, y los comercios deciden según eficiencia y precios con cuál afilian. Creemos que en Chile una política similar podría ser parte de la solución, que debiesen existir más redes de adquirencia, y se debiese evitar que los bancos, instituciones de gran sensibilidad para una sociedad, tengan conflictos de interés.

Finalmente, una política que elimine el trabajo en conjunto de los bancos en este mercado, ya sea a través de la licitación de Transbank, un límite de propiedad por parte de los bancos en esta (que los bancos no puedan ser dueños de más de un 40% de Transbank en su conjunto) o de la obligación a los bancos a afiliar con al menos una red no relacionada. Más competencia en este mercado generará un beneficio para la sociedad en su conjunto, especialmente para los pequeños y medianos empresarios que recién comienzan. Además, potenciará la innovación

en un mercado que crece a pasos agigantados y presenta enormes posibilidades para la creación de nuevas tecnologías y de nuevos productos.

## Bibliografía

- Squella, Agustín (2008): *Introducción al Derecho*, Editorial Jurídica. Santiago de Chile
- Zavala, José y Morales Joaquín (2013): *Derecho Económico*, Editorial Legal Publishing. Santiago de Chile.
- Von Mises, Ludwig (1949): "*Human Action: A Treatise on Economics*" 4.XIV.20. Disponible en: <http://oll.libertyfund.org/titles/mises-human-action-a-treatise-on-economics-in-4-vols-1f-ed>. Fecha de última consulta: 24 de noviembre de 2017
- García, Gonzalo y Contreras Pablo (2009) “Derecho de acceso a la información en Chile: Nueva Regulación e Implicancias para el sector de la defensa nacional”. Revista Scielo. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002009000100005](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002009000100005). Consultado el 6 de octubre de 2017 en: En: Revista Scielo. Estudios Constitucionales, Año 7, N° 1, 2009, pp. 137-175. Fecha de última consulta: 6 de octubre de 2017.
- Morales, Liliana y Yañez, Alvaro (2006): “La Bancarización en Chile Concepto y Medición”. Disponible en [http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion\\_5291.pdf](http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion_5291.pdf)
- Sentencia del Tribunal De la Libre Competencia (2005). Caso Fiscalía Nacional Económica con Transbank S.A. SENTENCIA N° 29/2005
- Transbank S.A. (2014): Sistema Transbank. Disponible en: [www.transbank.cl](http://www.transbank.cl). Fecha de última consulta: 5 de octubre de 2017
- Sentencia del Tribunal De la Libre Competencia (2005). Caso Fiscalía Nacional Económica con Transbank S.A. SENTENCIA N° 29/2005 Disponible en: Disponible en [http://www.tdlc.cl/DocumentosMultiples/Sentencia\\_29\\_2005.pdf](http://www.tdlc.cl/DocumentosMultiples/Sentencia_29_2005.pdf). Fecha de última consulta: 20 septiembre de 2017.
- Fiscalía Nacional Económica (2013): “Consulta de la Fiscalía Nacional Económica al Tribunal De la Libre Competencia para que se pronuncie acerca de si la actuación de los bancos e instituciones financieras en los servicios de adquirencia a los establecimientos comerciales para la aceptación de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal por medio de la sociedad de apoyo al giro Transbank S.A, infringe las disposiciones del actual D.L. N° 211”. Disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp->

[content/uploads/2013/12/cons\\_01\\_2013.pdf](#). Fecha de última consulta: 6 de octubre de 2017.

- Guajardo F. y Rodríguez E. (2007): “Funcionamiento Del Mercado Tarjetas De Crédito Y Debate Sobre Tarifas De Intercambio”, en Banco Central de Chile. Disponible en <http://www.bcentral.cl/estudios/revistaeconomia/2007/dic/v10n3dic2007pp137-144.pdf>. Fecha de última consulta: 6 de octubre de 2017.
- Rochet y Tirole (2004): “Two Sided Markets: An Overview” en Berkeley. Disponible en [http://faculty.haas.berkeley.edu/hermalin/rochet\\_tirole.pdf](http://faculty.haas.berkeley.edu/hermalin/rochet_tirole.pdf). Fecha de última consulta: 6 de octubre de 2017
- Banco Central de Chile y Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (2012): publicación para consultas sobre la regulación de las tarjetas de crédito. Disponible en: <http://www.sbif.cl/sbifweb/internet/docs/Normas/20120928-Comunicado-BCCh-SBIF.pdf>. Fecha de última consulta: 6 de octubre de 2017.
- Fiscalía Nacional Económica (2015): “Expediente de Recomendación Normativa Artículo 18 N° 4 D.L. N° 211 sobre los servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal como medios de pago”. Disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2015/09/Escrito-ERN-20-14-1.pdf>. Fecha de última consulta: 6 de octubre de 2017.
- Cámara de Diputados (2014). Transbank S.A. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=22873&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>. Fecha de última consulta: 6 de octubre de 2017.
- Jungmann, Ricardo (2011): “Libre Competencia en Chile, Situación Actual”, en *Ministerio de Economía y Fomento. Documentos*. Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2012/01/Libre-competencia-en-Chile-situacion-actual-RJD-dic-2011-2.ppt>. Fecha de última consulta: 6 de octubre de 2017.
- Argüello, Samuel y Weidenslaufer, Christine (2016): “Desarrollos recientes en la industria de pagos electrónicos en Australia y Estados Unidos de América”, en *Biblioteca del Congreso Nacional, Documentos de Asesorías Parlamentarias*. Disponible en:

<https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/buscar?texto=sistemas+de+pago+y+cre>  
dito. Fecha de última consulta: 6 de octubre de 2017

- UnitedCensus Bureau (2017): “Reloj de la Población Mundial y de Estados Unidos”. Disponible en: <https://www.census.gov/popclock/>. Última consulta: 4 de octubre de 2017.
- BranttZumarám, María Graciela (2015) “La inoponibilidad como mecanismo de protección de los terceros en la regulación patrimonial del matrimonio en el derecho chileno”. Revista Scielo n° 24. Disponible en:[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-80722015000100002](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722015000100002). Última consulta: 5 de octubre de 2017.