

Inclusión Financiera y Medios de Pago Electrónicos

Informe preparado por la Mesa de Trabajo integrada por los Ministerios de Desarrollo Social, Economía, Hacienda, y Transporte y Telecomunicaciones, en el marco de la Agenda de Impulso Competitivo.

Abril 2013

**impulso
competitivo**



**Gobierno
de Chile**

www.gob.cl

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio de Hacienda
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones

ÍNDICE

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Resumen Ejecutivo | 4 |
| 2. | Glosario | 9 |
| 3. | Introducción | 10 |
| 4. | Mercado de Tarjetas de Crédito y Débito | 12 |
| | 4.1 Consideraciones Generales | 12 |
| | 4.2 Experiencia Extranjera | 16 |
| | 4.3 Mercado Chileno | 20 |
| | 4.3.1 Antecedentes Generales | 20 |
| | 4.3.2 Medios de Pago | 24 |
| | 4.3.3 Tarjetas Bancarias | 26 |
| | 4.3.4 Tarjetas de Crédito No Bancarias | 31 |
| | 4.3.5 Cuadro Comparativo | 33 |
| | 4.3.6 Transbank | 33 |
| | 4.3.7 Nexus | 38 |
| | 4.3.8 Redbanc | 39 |
| | 4.3.9 Redes Transaccionales Instaladas | 41 |
| | 4.4 Regulación Aplicable | 45 |
| | 4.5 Sociedades de Apoyo al Giro | 48 |
| | 4.6 Consideraciones Finales | 49 |
| 5. | Sistemas de Prepago o Valor Almacenado | 53 |
| | 5.1 Consideraciones Generales | 53 |
| | 5.2 Experiencia y Regulación Extranjera | 56 |
| | 5.3 Chile | 59 |
| | 5.4 Recomendaciones para Chile | 60 |

| | | |
|-------|--|----|
| 6. | Pagos Móviles | 63 |
| 6.1 | Mercado Móvil | 63 |
| 6.2 | Distintos Modelos de Negocios de Pagos Móviles | 64 |
| 6.3 | Tipos de Pagos Móviles en el Mundo | 65 |
| 6.3.1 | Dispositivos Móviles como POS | 65 |
| 6.3.2 | Mensaje de Texto Tradicional - SMS | 65 |
| 6.3.3 | SMS para Transferencias Electrónicas de Dinero | 66 |
| 6.3.4 | USSD para Transferencias Electrónicas de Dinero | 67 |
| 6.3.5 | M-Banking (Uso de la Banca a través de Internet Móvil) | 68 |
| 6.3.6 | Near Field Communication - NFC | 68 |
| 6.3.7 | Quick Responde Code - QR | 69 |
| 6.4 | Regulación de la Industria de Telecomunicaciones Aplicables a los Pagos Móviles | 69 |
| 6.5 | Consideraciones Finales | 70 |
| 7. | Pago Electrónico de Beneficios Sociales | 73 |
| 7.1 | Experiencia Internacional | 73 |
| 7.2 | Situación en Chile | 78 |
| 7.3 | Recomendaciones para Chile | 80 |
| 8. | Conclusiones y Recomendaciones | 81 |
| | Anexo: Resumen de Legislación de Telecomunicaciones relacionada con el Servicio de Pagos Móviles | 83 |

1.- Resumen Ejecutivo

- I. El desarrollo y la integración social de un país requieren lograr altos grados de inclusión financiera, permitiendo transacciones baratas, posibilitando el acceso al crédito y la opción de ahorrar usando vehículos simples y seguros. Crear un registro de historia financiera que permita a los individuos ser evaluados de acuerdo a sus verdaderos niveles de riesgo, contar con adecuados estándares de protección de los consumidores y fomentar iniciativas de educación financiera son también aspectos fundamentales para ciudadanos insertos en un país que aspira al desarrollo.
- II. El acceso a medios de pago electrónicos, tales como tarjetas de crédito y débito, transferencias electrónicas, portales de pago en internet y diversas formas de prepago, es de gran impacto en el proceso de inclusión financiera. Entre sus beneficios destacan la disminución en los costos de transacción, el aumento en la seguridad, el facilitar la distribución, pago y seguimiento de beneficios sociales, la promoción del comercio electrónico y del turismo, y el fomento del consumo en comercios formales.
- III. El análisis del mercado de tarjetas de pago –crédito, débito y prepago– se encuadra en lo que la teoría económica define como un mercado de dos lados, en que, por una parte están los tarjetahabientes y, por la otra, los comercios que aceptan las tarjetas como medio de pago, necesitando ambos una plataforma que les permita interactuar. En este tipo de mercado, la decisión de participar por parte de los miembros de un grupo afecta a la disposición a pagar de los otros. Es así como los medios de pago son más valiosos para ambas partes en la medida que más actores de ambos lados –tarjetahabientes y comercios– los ocupen.
- IV. En Chile, el mercado de tarjetas bancarias funciona con un sistema unificado en el que operan conjuntamente todas las marcas de tarjetas internacionales, quienes entregan a los bancos licencias de emisión –para emitir tarjetas con esas marcas– y de adquirencia –para la afiliación de establecimientos comerciales–. La función operacional y el procesamiento de las transacciones del lado de la emisión es realizada por una sociedad de apoyo al giro bancario llamada Nexus, mientras que la relación comercial con los tarjetahabientes la realiza cada banco individualmente. Por su parte, en la adquirencia, los bancos formaron en conjunto una sociedad de apoyo al giro llamada Transbank, a quien han delegado esta función. Dicha sociedad se encarga tanto de la operación y procesamiento de las transacciones, como de la afiliación y la relación comercial con los establecimientos. Transbank actúa como recaudador de la comisión cobrada a los comercios, traspasándola en forma íntegra al banco emisor respectivo y cobrándole una tarifa por este servicio. Por otro lado, percibe los ingresos derivados del cobro fijo que hace a los comercios por el servicio de autorización y captura electrónica de transacciones, calculado en base al número y tipo de POS.
- V. En la organización actual del mercado chileno se observan varios aspectos positivos, como el buen funcionamiento del sistema y los altos estándares de seguridad de la industria, y analizando las cifras del mercado chileno, se observa que el valor promedio de la comisión cobrada al comercio (merchant discount) es menor a la cobrada en Estados Unidos y también a la cobrada en el promedio de una muestra de 15 países europeos estudiada. En ambas comparaciones, sin embargo, se observa que en las tarjetas de débito los precios son mayores que los observados en la muestra.

No obstante, la actual organización del sistema en Chile también presenta aspectos negativos. En primer lugar, desde la perspectiva de los comercios la existencia de un único operador y adquirente implica que no existen alternativas en cuanto a los precios que se les cobran, los servicios ofrecidos, o la calidad de éstos, ya que no existen competidores. Por otra parte, la presencia de otros oferentes podría traducirse en la generación de otros modelos de negocio que, por ejemplo, se enfoquen en el uso de tecnologías alternativas o nichos de mercado. Asimismo, el nivel de cobertura en Chile es bastante menor al observado en países con similar nivel de ingreso, medido según el número de POS por cada 100.000 habitantes.

Además, todo eventual nuevo entrante al mercado de la adquirencia de las tarjetas bancarias tendrá la dificultad de competir con un solo incumbente -de propiedad de todos los bancos emisores-, que opera la red, autoriza las transacciones y también afilia a los comercios y fija los términos comerciales con éstos; y en dónde el merchant discount cobrado pasa íntegro a los emisores de dichas tarjetas.

- VI. Luego del análisis efectuado por esta mesa de trabajo, no se ha detectado la existencia de barreras legales o regulatorias a la entrada de nuevos competidores a la actividad de la adquirencia. Se afirma esto sin perjuicio de la necesidad de cumplir con las normas de liquidez y solvencia establecidas en el Compendio de Normas Financieras del Banco Central y las normas que dicta la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que constituyen las restricciones mínimas necesarias para cautelar la estabilidad del sistema de pagos.
- VII. La presencia eventual de barreras estratégicas y sus posibles efectos en el funcionamiento eficiente del mercado de servicios de redes transaccionales, son materias cuyo análisis y resolución es de atribución de la Fiscalía Nacional Económica y del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, por lo que una calificación sobre la presencia de este tipo de barreras a la entrada escapa al ámbito de análisis de esta mesa de trabajo.
- VIII. Pese a la inexistencia de barreras regulatorias a la entrada, actualmente en Chile no hay competidores a Transbank, ni en el mercado de la adquirencia de tarjetas bancarias ni en partes de él. Sin embargo, sí existen en Chile actores con redes instaladas que operan tarjetas de emisores no bancarios o tarjetas bancarias para servicios distintos al procesamiento de pagos por compras, como CajaVecina, Multicaja y GetNet. Ampliar el uso de estas redes instaladas para procesar pagos con tarjetas bancarias, sería una forma efectiva de aumentar la capilaridad hacia sectores con menores niveles de inclusión financiera. En todo caso, esto es una decisión comercial que les compete a los emisores bancarios y está supeditada a la factibilidad técnica y al cumplimiento de los estándares de seguridad y gestión de riesgo adecuados.
- IX. Una eventual mayor competencia en este mercado podría darse en dos niveles: a nivel de la red de adquirencia completa (incluyendo operación y afiliación) o dentro de una misma red, donde se compita sólo por alguno de los servicios, la afiliación por ejemplo. En cuanto al primer tipo, bajo las actuales condiciones la posibilidad de que a un mercado como el chileno ingresen nuevos operadores con su propia red de operación es acotada, en atención a los altos costos fijos y economías de escala involucradas, al tamaño de Chile y a las altas exigencias técnicas y de seguridad requeridas tanto por el comercio como por los emisores.

Respecto al segundo tipo de competencia (al interior de una misma red), de la revisión de experiencias internacionales, se observa que en otros países se distingue claramente entre los roles de emisión, operación y afiliación, donde diversos actores compiten no sólo entre distintas redes de adquirencia, sino que también en distintas partes del negocio: algunos en la operación de la red y otros en la afiliación de comercios. Como consecuencia de esto, se genera competencia en ambos lados de la industria, emisión y afiliación, mientras que se aprovechan las economías de escala propias del procesamiento. En efecto, se observa que la afiliación de comercios se trata de una actividad distinta a la del procesamiento, y forma parte de la estrategia comercial de emisores, siendo sus costos principalmente variables.

Aun cuando una mayor competencia en la afiliación no garantiza mejoras en el nivel de precios y cobertura, podría generar otros beneficios, como una mayor cantidad de alternativas para los comercios, la aparición de una oferta diferenciada de productos, el desarrollo de nichos específicos y nuevas alternativas de tarificación. Además, en el caso de Chile, eventuales nuevos competidores que no sean entidades bancarias podrían ofrecer a través de los POS servicios no relacionados al giro bancario (ejemplo, recarga de celulares o procesamiento de vales de alimentación). Esta intensificación en el uso de los POS permitiría afiliar comercios en los cuales el nivel de ventas no alcanza a rentabilizar el sistema de tarjetas bancarias (POS de Transbank) y, de esa manera, aumentar el nivel de cobertura.

- X. En Chile, la legislación sólo define el rol emisor y el rol operador –que incluye la afiliación–, pudiendo este último ser ejercido por el emisor o encargado a un tercero. Por lo anterior, se recomienda analizar la pertinencia de distinguir en la normativa explícitamente los roles de operador o procesador y de afiliador, estableciendo requisitos específicos para cada uno. Esta distinción parece aconsejable ya que se trata de actividades de naturaleza distinta, con distintos niveles de inversiones y costos fijos y donde, por lo tanto, se podría esperar distintos niveles de competencia y desarrollo de productos. Lo anterior, es sin perjuicio de que las dos funciones puedan ser realizadas por un mismo agente. Asimismo, una separación más clara de estas funciones podría contribuir a otorgar mayor información sobre el funcionamiento y los actores que componen este mercado.
- XI. En caso de generarse competencia entre afiliadores, debiera revisarse la normativa para poder regular de manera adecuada la necesidad de interconexión con el o los operadores que existan en el mercado. En este contexto, el operador se presenta como una agente fundamental para poder realizar la afiliación. De ahí la importancia que los afiliadores puedan tener acceso al servicio operacional, que por sus altos costos fijos y por la necesidad de tener una alta capilaridad, dificultan la existencia de múltiples actores en un país del tamaño de Chile.

A este respecto, se observan en otras jurisdicciones básicamente dos modelos de negocios, aquellos en que el afiliador se relaciona directamente con el emisor de las tarjetas, y éste a su vez mantiene una relación independiente con el operador, y otra modalidad por la cual el afiliador subcontrata directamente los servicios de procesamiento a una red ya existente.

Conforme a lo señalado previamente, no se observan barreras legales o regulatorias para la entrada de nuevos actores en la afiliación, pudiendo un emisor bancario o no bancario delegar la afiliación directamente a un tercero, conforme al primer modelo de negocio referido anteriormente. Por su parte, la segunda modalidad, en la cual el afiliador mantiene una relación con el emisor y subcontrata directamente los servicios de procesamiento a una red ya existente, se encuentra limitada en Chile en caso que dicha red pertenezca a una sociedad de apoyo al giro, ya que de acuerdo a la normativa vigente éstas sólo pueden prestar servicios a entidades bancarias. Debido a lo anterior, se recomienda una revisión de la normativa sobre sociedades de apoyo al giro por parte de los reguladores correspondientes, de modo de verificar que eventuales nuevos afiliadores no bancarios puedan interconectarse con el o los operadores que existan en este mercado.

- XII. Una forma de facilitar el acceso a los medios de pago electrónicos a la población no bancarizada es el prepago, entendido como instrumentos que permiten almacenar fondos en forma previa –ya sea en tarjetas, cuentas de internet, teléfonos móviles o cualquier otro soporte–, y destinados a efectuar transferencias o pagos a terceros conforme a las instrucciones de su titular. Los beneficios del prepago no sólo surgen de sus menores costos y facilidad de uso, sino que también de ser un mecanismo relevante para impulsar la innovación e implementación de nuevas tecnologías y modelos de negocios que favorezcan la inclusión financiera, por ejemplo los pagos móviles.

El prepago tiene diversos usos –corporativos, gift cards, pago de transporte, entrega de beneficios sociales del gobierno, etc.– y modalidades. Entre estas últimas se destacan los sistemas abiertos y cerrados, esto es, aquellos utilizables en cualquier comercio que acepte el medio de pago y aquellos que sólo pueden ser usados en un número limitado de comercios o en los del propio emisor; así como los sistemas multipropósito y de único propósito, según si la finalidad de uso es indeterminada o determinada al tiempo del depósito, respectivamente.

- XIII. En Chile, el mercado del prepago abierto y multipropósito se encuentra regulado por la normativa del Banco Central, que permite la emisión de estos instrumentos por parte de los bancos. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras ha interpretado que dicha clase de prepago –abierto y multipropósito– constituye una forma de captación habitual de dinero del público, actividad reservada al giro bancario o a las demás entidades autorizadas por ley. Por el contrario, tratándose de sistemas cerrados y de único propósito, dicha actividad puede ser desarrollada por cualquier persona, sin que le sea aplicable la regulación especial antes referida. En Chile, el mercado del prepago abierto no se ha desarrollado. A la fecha, ningún

emisor ha solicitado al Banco Central autorización para emitir este tipo de instrumentos. Lo anterior, contrasta con la evolución y penetración que éste ha tenido en otros países, incluyendo Latinoamérica. El atractivo potencial para este mercado es aún mayor teniendo presente nuestro bajo nivel de bancarización, alto número de teléfonos inteligentes por persona y masivo acceso a internet móvil.

- XIV. La experiencia internacional muestra que en diversas jurisdicciones se han impulsado iniciativas de inclusión financiera autorizando a entidades no bancarias a emitir instrumentos de prepago abiertos y multipropósito, sujeto a regulaciones prudenciales adecuadas de manera de resguardar el buen funcionamiento del sistema de pagos y la estabilidad financiera. En lugares como Japón, la Unión Europea o Singapur, éstos son mercados ampliamente desarrollados con regulación especial para ello.
- XV. El hecho de que en Chile el prepago abierto y multipropósito solo pueda ser desarrollado por entidades autorizadas para captar fondos del público -lo que responde al objetivo de proteger los sistemas de pago de eventual riesgo sistémico-, constituye una barrera para la entrada de potenciales actores a este mercado, que dificulta el acceso a medios de pago electrónicos a la población no bancarizada. Permitir la emisión de tarjetas de prepago por instituciones no bancarias podría estimular el desarrollo de instrumentos que ayudarían en la inclusión financiera, lo que requeriría una modificación a la Ley General de Bancos, que faculte al Banco Central y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para establecer regulación prudencial y estándares de supervisión adecuados. Por ello, se recomienda revisar la regulación recién mencionada con el fin de permitir el prepago abierto y multipropósito por parte de emisores no bancarios. Por otra parte, se recomienda también una revisión de la regulación actual de tarjetas de prepago aplicable a los bancos, conforme al grado de desarrollo tecnológico actual. En particular, los requerimientos tecnológicos, que cambian con mucha rapidez, o el saldo máximo de las tarjetas no recargables, son normas que podrían ser revisadas a fin de asegurar que no se inhiba el desarrollo de estos productos.

De impulsarse los cambios regulatorios planteados, será importante resguardar adecuadamente la estabilidad del sistema de pagos y otros objetivos regulatorios como la prevención del lavado de activos y adecuada protección de los derechos de los consumidores. Asimismo, siguiendo las tendencias internacionales, será necesario conciliar la regulación con las normas de prevención de lavado de activos y establecerla en forma amplia de modo de incluir tanto los productos existentes como los que se desarrollen en el futuro bajo nuevos estándares tecnológicos.

- XVI. El uso de teléfonos móviles como instrumento de pago también podría constituir una herramienta efectiva para la masificación de los medios de pago electrónicos, especialmente considerando la alta penetración de aparatos móviles por persona en todos los segmentos socioeconómicos, similar a la de países desarrollados y por sobre el promedio mundial, e importante desarrollo de internet móvil.
- XVII. Existen diversos modelos de pagos móviles en el mundo, dentro de los cuales se encuentran, entre otros, el uso de dispositivos móviles como terminal POS, así como la posibilidad de realizar transferencia de fondos en forma electrónica. Cada uno de estos sistemas presenta sus beneficios e inconvenientes particulares, dentro de los cuales se destacan temas relacionados a la seguridad de las transacciones y compatibilidad entre las diversas tecnologías.

Cabe destacar que, a nivel internacional, el desarrollo de los servicios financieros móviles no ha sido uniforme. Salvo por el M-Banking y el uso de celulares como POS, en países con mayor ingreso -como Estado Unidos- los pagos móviles presentan un bajo desarrollo. En tanto, en países con menores niveles de infraestructura financiera -como Kenia y Filipinas- los pagos móviles con modelos de prepago y sistemas remotos aparecen con una mayor penetración. Ello, por constituir una manera de facilitar el acceso a sectores de la población alejados del sistema financiero y una alternativa al desarrollo bancario tradicional. En Latinoamérica, en cambio, se observa un rezago, salvo por Brasil y Colombia.

XVIII. Dado el bajo nivel de inclusión financiera en algunos sectores de Chile, los pagos móviles se presentan como una alternativa interesante para facilitar la inclusión financiera de dichos sectores. Ello se ve reforzado por el hecho de que Chile cuenta con un mercado potencial relevante, con los estándares tecnológicos necesarios y empresas nacionales e internacionales interesadas en desarrollar este mercado. En este sentido, la reserva de las actividades de captación al giro bancario se presenta como una barrera regulatoria que restringe el desarrollo del modelo de pagos móviles en base al prepago por parte de entidades no bancarias. Facilitar la implementación de pagos móviles a través de la flexibilización de la normativa atinente al prepago, se ve como un objetivo importante en la incorporación de sectores rurales y de bajos ingresos a los beneficios del sistema financiero, facilitando así una mayor inclusión financiera.

Por su parte, no se observan barreras regulatorias en el ámbito de telecomunicaciones, ni otras aplicables a los modelos de pagos móviles asociados a tarjetas de crédito y cuentas bancarias. En relación al uso de celulares como POS, cabe destacar que la masificación de los smartphones brinda una oportunidad para este desarrollo, lo que requerirá del acuerdo de los fabricantes sobre estándares tecnológicos y de condiciones regulatorias financieras favorables que permitan la innovación.

XIX. Finalmente, la confianza y la seguridad de los clientes son elementos fundamentales para el desarrollo de los pagos móviles, lo que requerirá el establecimiento de una regulación y supervisión adecuada y, en consecuencia, del esfuerzo conjunto de los organismos supervisores financieros y de telecomunicaciones.

XX. Una herramienta con gran potencial que tiene el Estado para promover la inclusión financiera de los grupos más vulnerables es el pago de beneficios sociales por medios electrónicos, estrategia que está siendo impulsada por diversos gobiernos de países desarrollados y en desarrollo. Entre sus beneficios se destaca el aumento de la eficiencia del Estado, la reducción de costos administrativos y el ser un canal expedito, cómodo y más seguro para los ciudadanos que son receptores de beneficios sociales.

XXI. La evidencia internacional sugiere que la efectividad de las políticas de pago electrónico depende del diseño adoptado, recomendándose el uso de cuentas integradas al sistema financiero, que los medios de pago ofrecidos sean, por defecto, electrónicos, y que se pueda acceder al pago presencial sólo en casos excepcionales.

XXII. En el caso de Chile, el Instituto de Previsión Social realiza mensualmente 2,4 millones de pagos a beneficiarios y pensionados. Tras la licitación del año 2010, existen dos canales de pago de estos beneficios sociales: uno presencial, a través de la Caja de Compensación de Asignación Familiar Los Héroes, en el que se realizan el 95% de las transacciones, y otro mediante el abono en cuentas bancarias de los beneficiarios realizado por el banco BBVA, en el que se realizan sólo el 5% de las transacciones. En el contexto actual, cada pago cursado por el canal electrónico, es en promedio un 60% más barato para el Estado.

XXIII. Para impulsar la inclusión financiera de los grupos más vulnerables, se recomienda que el Estado promueva el pago electrónico de beneficios sociales facilitando el acceso de los beneficiarios a una cuenta vista o medio similar. En esta línea, el Ministerio de Desarrollo Social está trabajando a través de su programa Chile CUENTA, en un plan piloto mediante la CuentaRUT de BancoEstado. Durante el año 2013, este programa se ampliará a nivel nacional e incorporará a diversos proveedores de medios de pago electrónicos, incentivando la adopción de esta forma de pago a través de un subsidio directo a los beneficiarios que reciban sus prestaciones monetarias por esta vía.

Asimismo, se recomienda privilegiar la modalidad de pago electrónico en la próxima licitación de canales de pago del Instituto de Previsión Social -año 2016- y que el Estado implemente programas de educación financiera orientados principalmente a quienes se están incorporando al sistema financiero a través de este programa.

2.- Glosario

Para los efectos de este informe, los siguientes términos tendrán los significados indicados a continuación:

| | |
|----------------------------------|---|
| IAA | Israel Antitrust Authority |
| BCCH | Banco Central de Chile |
| BCF | Banco Central de Filipinas |
| BCK | Banco Central de Kenia |
| CGAP | Consultative Group to Assist the Poor del Banco Mundial |
| CLH | Caja de Compensación de Asignación Familiar Los Héroes |
| CNF | Compendio de Normas Financieras del BCCH |
| FED | Federal Reserve System de los Estados Unidos de América |
| FNE | Fiscalía Nacional Económica de Chile |
| Informe del Banco Mundial | Informe "The Little Data Book on Financial Inclusion, 2012" del Banco Mundial |
| IPS | Instituto de Previsión Social de Chile |
| LBC | Ley No. 18.840, Ley Orgánica Constitucional del BCCH, de 1989 |
| LGB | Decreto con Fuerza de Ley No. 3, Ley General de Bancos, de 1997 |
| LGT | Ley No. 18.186, Ley General de Telecomunicaciones, de 1982 |
| MAS | Monetary Authority of Singapur |
| Mesa | Mesa de Trabajo sobre Inclusión Financiera integrada por los Ministerios de Economía, Hacienda, Desarrollo Social y Transportes y Telecomunicaciones, en el marco de la Agenda de Impulso Competitivo |
| PCI SSC | Payment Card Industry Security Standards Council |
| PIB | Producto interno bruto |
| PNB | Producto nacional bruto |
| SAG | Sociedades de Apoyo al Giro Bancario, reguladas en los artículos 74 y siguientes de la LGB |
| SBIF | Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile |
| SIC | Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia |
| RAN | Recopilación Actualizada de Normas de la SBIF |
| RBA | Reserve Bank of Australia |
| TDLC | Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile |

3.- Introducción

Amparado en el impulso y buen desempeño económico que ha tenido Chile en los años recientes, nuestro país se ha propuesto alcanzar el desarrollo para fines de esta década. Las altas tasas de crecimiento, bajas tasas de desempleo y la reducción de la pobreza, junto con la estabilidad macroeconómica alcanzada, hacen pensar que es posible lograr esta meta. Sin embargo, a medida que se avanza por este camino, surgen nuevos desafíos, y uno de ellos tiene que ver con un aumento de la inclusión financiera.

Tanto la experiencia internacional como la literatura económica, muestran que el crecimiento de un país necesariamente exige el desarrollo de su sistema financiero. Incentivar el ahorro, posibilitar el acceso al crédito y la opción de ahorrar usando vehículos simples y seguros, unido a adecuados estándares de protección de los consumidores e iniciativas de educación financiera, son aspectos fundamentales para un país que aspira al desarrollo.

Uno de los productos del sistema financiero de gran importancia son los medios de pago electrónico. Existe un amplio consenso sobre el gran impacto que éstos generan en la economía. La reducción de los costos de transacción –con todos los beneficios en tiempo y traslado que esto conlleva–; el aumento en la seguridad al disminuir la necesidad de almacenar y transportar dinero; el facilitar la distribución, pago y seguimiento de pensiones y beneficios sociales; la promoción del comercio electrónico y del turismo; y el fomento del consumo en comercios formales, son algunos de sus principales beneficios.

Es claro que el desarrollo de medios de pago electrónicos –tales como tarjetas de crédito y débito, transferencias electrónicas, portales de pago en internet y diversas formas de prepago– necesariamente deben ir de la mano de un adecuado proceso de inclusión financiera y acceso a dichos medios en todos los sectores de la población. También se debe tener presente que este objetivo de política pública de promover mayor inclusión financiera debe conciliarse con la necesidad de precaver los resguardos adecuados para cautelar la fe pública involucrada en la autorización de estos medios de pago, así como en resguardar la confianza, estabilidad y solvencia del sistema financiero.

De acuerdo al reciente informe del Banco Mundial “The Little Data Book on Financial Inclusion” de marzo del 2012 (el **“Informe del Banco Mundial”¹**), en Chile el 42,2% de la población mayor de 15 años posee algún tipo de cuenta en una institución financiera formal. Comparando esta cifra con la presentada por el mismo informe para otros países, se observa que tanto los países desarrollados como aquellos con niveles de ingresos similares al de Chile, poseen niveles de bancarización bastante superiores. Si bien al utilizar información de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (“SBIF”) –actualizada a noviembre del 2012– las cifras aumentan (sobre todo por el importante aporte de las CuentasRUT del BancoEstado, implementadas justamente con el fin de llegar a sectores excluidos del sistema bancario), se sigue observando una brecha importante en términos de inclusión financiera, principalmente en los sectores de menores recursos. Estas cifras muestran la necesidad de impulsar iniciativas que permitan incorporar al sistema financiero a los sectores actualmente excluidos.

Observando la experiencia de países que han logrado estos altos índices de inclusión financiera, es frecuente apreciar que el Estado tome un importante papel, pudiendo impulsarla mediante el pago de beneficios sociales a través de medios electrónicos, promoviendo así el uso de medios de pago electrónicos en los grupos más vulnerables, facilitando el cobro de esos beneficios y aumentando la eficiencia del sistema de pagos del Estado. En Chile, los pagos gubernamentales de beneficios sociales a sectores excluidos del sistema financiero se realizan principalmente de forma presencial a través de Instituto de Previsión Social (“IPS”), los que alcanzaron los USD\$5.050 millones durante el año 2011².

¹ <http://data.worldbank.org/sites/default/files/the-little-data-book-on-financial-inclusion-2012.pdf>

² Fuente: IPS, Julio 2011.

Por otro lado, un ambiente competitivo suele tener efectos muy positivos en el desarrollo de un país, principalmente por los incentivos que genera para mejorar la calidad y cantidad de los servicios y por el aumento en la información y transparencia. De ahí la importancia de promover la competencia en los mercados de los medios de pago.

En este contexto, y como parte de la Agenda de Impulso Competitivo, en abril de este año los Ministerios de Economía, Hacienda, Desarrollo Social y Transporte y Telecomunicaciones formaron una mesa de trabajo (la "Mesa") destinada a identificar estrategias y mecanismos que contribuyan a la inclusión financiera de la población a través de la masificación del uso de medios de pago electrónico y, detectar la existencia de eventuales barreras regulatorias que podrían impedir la entrada de nuevos actores al mercado de las tarjetas de pago e identificar posibles medidas para removerlas.

En este proceso, la Mesa se ha reunido con diversos actores y expertos del mercado de medios de pago electrónicos que aportaron al mejor entendimiento del tema. Dentro de ellos, representantes de redes de adquirencia existentes, de las marcas de tarjetas de crédito, del comercio y de emprendimientos interesados en entrar en diversas partes del negocio de los mercados de tarjetas de crédito y débito. Asimismo, la Mesa se reunió con representantes de otras industrias que han contribuido a la discusión sobre tecnologías disponibles en materia de pago electrónico; con el BancoEstado, entidad bancaria que en los últimos años ha tenido un rol importante en la inclusión financiera a través de sus programas CuentaRUT y CajaVecina; con los reguladores de este mercado, el Banco Central de Chile ("BCCH") y la SBIF; y con el organismo internacional Consultative Group to Assist the Poor ("CGAP") del Banco Mundial, con el objeto de conocer su visión e impresiones sobre este tema.

En el marco de este trabajo, y además de estudiar la evidencia doméstica, la Mesa analizó la experiencia internacional de diversos países como Estados Unidos, Brasil, Colombia, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, la Unión Europea, Portugal, Israel, entre otros; y evaluó también alternativas y mecanismos que permitan facilitar y promover la entrega de beneficios del Estado a través de medios electrónicos.

El presente informe contiene el análisis y diagnóstico realizado, así como recomendaciones y líneas de acción propuestas para promover una mayor inclusión financiera en el país.

4.-Mercado de Tarjetas de Crédito y Débito

4.1 Consideraciones Generales

El mercado de las tarjetas de crédito y débito encuadra en lo que en la teoría económica se conoce como un mercado de dos lados, que surge cuando dos grupos de agentes interactúan entre sí a través de una plataforma y la decisión de participar en dicha plataforma por parte de un grupo afecta a la del otro.

Algunos ejemplos de este tipo de mercado son los centros comerciales (donde un consumidor estará más atraído a acudir al mall en la medida que haya un mayor número y tipo de tiendas, al mismo tiempo que una tienda estará dispuesta a pagar más por instalarse en un mall que tenga un mayor flujo de consumidores) y los canales de televisión (donde los espectadores suelen preferir canales con menor número de avisos comerciales, mientras que el avisador comercial prefiere un canal con muchos televidentes). En cada caso, el dueño de la plataforma, sea el centro comercial o el canal de TV, deberá satisfacer simultáneamente a ambos tipos de demandas.

Otro ejemplo de la literatura sobre este tipo de mercados es el de las discotecas³, que sirve como lugar de encuentro entre hombres y mujeres. El dueño de la discoteca enfrenta dos demandas: la de los hombres y la de las mujeres, y debe satisfacerlas simultáneamente, teniendo presente que la satisfacción de la primera depende de la participación de la segunda, y viceversa. En este ejemplo, los hombres no van a ir a una discoteca a la que no asistan mujeres, ni las mujeres a una en que no asistan hombres.

Una característica fundamental de estos mercados es que la interacción entre los grupos genera las denominadas "externalidades de red": la composición y el número de los agentes de un grupo afecta el bienestar de los agentes del otro. Así, siguiendo con el ejemplo, si una mujer decide ir a la discoteca, no sólo se ve beneficiada ella misma (al recibir el beneficio que entrega la discoteca), sino que de su decisión también se benefician los hombres que ya están asistiendo, dado que ahora habrá más mujeres con las que interactuar. De la misma manera, la decisión de los hombres afecta al bienestar de las mujeres. Además, hay que reparar en que la magnitud de estas externalidades dependerá de las características de cada hombre y mujer, y de cómo esas características son valoradas por el otro grupo.

Para atraer a los dos grupos, el dueño de la plataforma debe diseñar una estrategia de precios que induzca a ambos lados a participar. Por el hecho de tener que coordinar los dos lados, la manera en que se diseña esta estrategia no es comparable a como suele hacerse en un mercado de un solo lado. De hecho, la existencia de externalidades de red hace que una estrategia eficiente de precios no necesariamente esté asociada a la estructura de costos. Si las externalidades que genera un lado son mayores a las que genera el otro, será conveniente cobrar un precio menor a aquel lado que genera más externalidades, para asegurar su participación en la plataforma.

Además de existir externalidades desde un lado al otro, también las hay entre los actores de un mismo lado. Cuando una mujer con características valoradas por los hombres entra a la discoteca, atrae más hombres a participar y esto beneficia también a las otras mujeres que ya estaban participando. Es por esto que, junto con asegurar su participación, la estructura de precios debe permitir que la manera en que se compone cada grupo sea la más eficiente posible, y para eso debe hacerse cargo también de estas externalidades existentes al interior de cada grupo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la literatura económica ha demostrado que en estos mercados una asignación eficiente se logra cuando el precio que se cobra a cada agente es igual al costo de atenderlo menos la externalidad que produce⁴. Esta eficiencia lleva a que a los actores que generan mayores

³ Ver, por ejemplo, Armstrong, M (2006), "Competition in Two-Sided Markets"; RAND Journal of Economics, 37(3), 668-691. También se puede ver Wright, J (2004), "One-sided Logic in Two-sided Markets"; Review of Network Economics, Vol 3, 44-64. Y también Evans, D. y Schmalensee (2005), "The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms"; NBER Working Paper 11603.

⁴ Ver Belleflamme & Peitz, "Industrial Organization Markets and Strategies", 628-673.

externalidades se les cobren precios más bajos que a los que generan menores externalidades. Es así como en estos mercados las estructuras asimétricas de precios son comunes, donde suele existir una diferenciación de precios que es independiente de la estructura de costos. Tanto un precio mayor como uno menor al costo marginal puede ser perfectamente eficiente y competitivo. De esta manera, un precio mayor al costo marginal no necesariamente implica existencia de poder de mercado; y por lo mismo, un precio menor tampoco implica una práctica predatoria⁵. Por esta razón, al analizar la eficiencia de estos mercados, el estudio no debe centrarse en los precios y costos individuales, sino que en el agregado: el óptimo social se obtiene cuando el beneficio total de ambos lados generado por la última transacción es igual al costo total de atender los dos lados⁶.

Hay que tener presente que cuando un lado del mercado paga un precio menor al costo marginal, y al mismo tiempo el otro lado está pagando uno mayor, no es correcto hablar de la existencia de un subsidio cruzado⁷. El que paga más, a fin de cuentas, está pagando por el “servicio total” que está recibiendo, que incluye las externalidades que le entrega el otro lado. En muchas discotecas los hombres pagan más que las mujeres, sin embargo no puede decirse que las estén subsidiando, sino que están dispuestos a pagar más para asegurarse que ellas asistan.

El mercado de las tarjetas de crédito y débito funciona como uno de estos mercados, donde por un lado están los tarjetahabientes y por el otro los comercios, siendo la red transaccional la plataforma que permite la interacción entre ambos tipos de actores. Y por esta razón, en este mercado también se cumplen los principios recién explicados. Es por eso que mientras más tarjetahabientes y más comercios se afilien a una determinada red, mayores van a ser las externalidades y mayor va a ser el beneficio tanto para los tarjetahabientes como para los comercios de formar parte de esa red. Una tarjeta que es aceptada en muchos comercios es atractiva para los tarjetahabientes; y por otro lado, una tarjeta con muchos tarjetahabientes es atractiva para ser aceptada por el comercio.

Es así también como en estos mercados se suelen encontrar precios diferenciados, donde los agentes que generan mayores externalidades pagan menores precios. En este caso se puede pensar en los grandes comercios, que son más atractivos para los tarjetahabientes, y por eso se les suelen cobrar menores tarifas.

Al analizar la plataforma que crean las redes transaccionales, se puede distinguir un rol emisor y uno adquirente. La parte emisora de la plataforma es la encargada de contactarse con los tarjetahabientes, emitiendo las tarjetas y negociando con ellos las tarifas de usarlas. Por otro lado, la parte adquirente se preocupa de negociar con los comercios, consiguiendo que acepten las tarjetas y fijando las tarifas que deben pagar para formar parte del sistema. Gráficamente, el funcionamiento del mercado puede representarse como se muestra en la Figura 1.

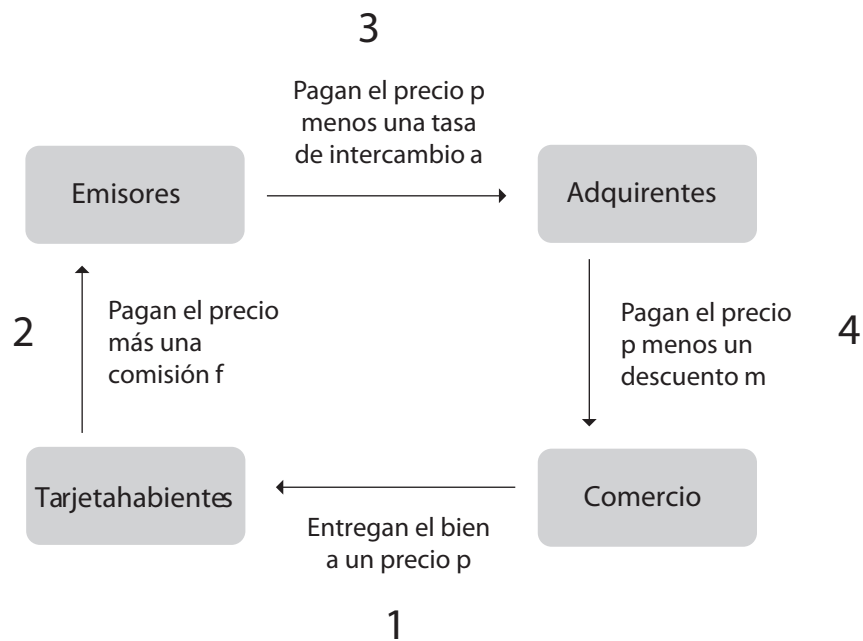
5 Ver Wright (2004), op. cit.

Y también ver Evans, D. y Schmalensee (2005), “The Economics of Interchange Fees and their Regulation: An Overview”; MIT Sloan Working Paper 4548-05.

6 Ver Rochet, J.-C y J. Tirole (2002), “Competition and Corporate Performance”; Journal of Political Economy, 104(4), 724-746

7 Ver Wright (2004), op. cit.

Figura 1: Funcionamiento Mercado de Dos Lados



Bajo este esquema, cuando se realiza una venta, el comercio le entrega el bien al cliente, que paga con su tarjeta (paso 1 en la figura). El emisor cobra al cliente el precio del bien más una comisión previamente acordada con él (paso 2). De esta forma, el tarjetahabiente se queda con el bien, pero paga su precio y una comisión por haber usado la tarjeta. Luego el emisor le traspasa el precio del bien al adquirente, pero le cobra una tasa (llamada tasa de intercambio) por esta operación (paso 3). De esta manera, el emisor se queda con la comisión cobrada al tarjetahabiente y con la tasa de intercambio cobrada al adquirente. Por último, el adquirente le traspasa el precio del bien al comercio, pero también le cobra una tarifa (llamada merchant discount) por esta operación (paso 4). Así, el adquirente se queda con el merchant discount menos la tasa de intercambio. Finalmente, el comercio recibe el precio del bien que vendió menos el merchant discount que tuvo que pagarle al adquirente por usar el sistema.

Tradicionalmente, la literatura ha distinguido dos tipos de plataformas: “Proprietary” y “Card Association”⁸. En las Proprietary existe un solo dueño en los dos lados, mientras que en las Card Association existen distintos dueños administrando libremente cada lado, pero asociados para darle unidad a la plataforma.

A su vez, las del tipo Card Association pueden organizarse como una de tres o de cuatro partes. Las de tres partes se distinguen por integrar en una sola empresa la función de adquirencia (controlada por los emisores en la forma en que ellos determinen), en que la tasa de intercambio puede no estar explicitada.

Por otro lado, en las de cuatro partes se distinguen distintas instituciones para los distintos roles. Así, hay emisores y adquirentes separados, donde primeramente se fija la tasa de intercambio (a través de una negociación o un planificador central) y, posteriormente, cada uno de ellos fija los precios para cada lado del mercado. La unión de los flujos entre uno y otro lado se presenta en la Figura 1.

En los sistemas de cuatro partes, en donde el adquirente es distinto del emisor, ambas partes deben ponerse de acuerdo para traspasarse la información y los montos transados de modo de unir ambos lados del mercado. Esto significa que uno debe pagarle al otro una tarifa de intercambio, siendo común que el adquirente la pague al emisor. En algunos casos y como cualquier otro precio, éste es determinado en forma bilateral entre el emisor y el adquirente. Sin embargo, cuando hay muchos adquirentes y muchos emisores, es difícil que las negociaciones lleguen a un precio de equilibrio porque los costos de transacción pueden ser muy altos y porque se generan incentivos para aumentarlo o disminuirlo en forma desproporcionada. Es por esto que lo más frecuente es que las partes acudan a

⁸ Ver por ejemplo Rochet, J.-C. and J. Tirole (2003a) “Platform Competition in Two-Sided Markets”; Journal of the European Economics Association, 1: 990-1029.

un tercero para que fije el precio. Así, tenemos que en algunos países la tasa de intercambio es fijada por el regulador, en otros de forma bilateral entre emisor y adquirente y en otros por las marcas de tarjetas.

Adicionalmente, este precio es especialmente difícil de determinar ya que la fijación no se hace sólo en base a los costos –costos de operación más la administración del riesgo involucrado en estas transacciones–, sino que también en consideración a las externalidades de red generadas en el sistema. A esto se suma que la tasa de intercambio es un costo para el adquirente y un ingreso (costo negativo) para el emisor. Por esto, sus variaciones son fácilmente traspasables a las comisiones tanto de comercios como de tarjetahabientes y terminan afectando al sistema completo.

Al analizar el rol de la adquirencia, en general se encuentran tres tipos de modelos: en algunos mercados se da un solo adquirente, a través del cual operan todas las marcas de tarjetas, y único encargado de afiliar comercio; en otros se encuentra una red de adquirencia por cada marca; y también hay casos en que existen varios adquirentes que operan una multiplicidad de marcas.

El rol de adquirencia puede desglosarse en varios subprocesos que, según el análisis hecho por el Federal Reserve Bank of Atlanta⁹, pueden agruparse en dos grandes actividades: la de afiliación y la de procesamiento u operación. La afiliación consiste en incorporar al comercio a la plataforma y hacerse cargo de la relación comercial con él: negociar las comisiones y los servicios prestados. Por otro lado, la operación se encarga de la captura y autorización de las transacciones (rol conocido como “front-end”), y también del procesamiento, compensación y liquidación de las mismas (“back-end”). Evidentemente, estas funciones pueden ser realizadas por actores distintos e independientes o por un mismo actor.

También existen otros servicios –como la instalación del terminal, grabación de transacciones, entrega de reportes, solución de problemas con el procesamiento, análisis de patrones de compra de los clientes, etc.– que en algunos casos son realizados por los operadores y en otros por los afiliadores, y permiten agregarle valor al servicio prestado a los comercios. Además, considerando la gran diversidad de establecimientos comerciales que se asocian a las redes, pertenecientes a industrias muy variadas, con distintas características y necesidades, es común encontrar distintos afiliadores que se especializan en distintos nichos, con el fin de acomodar los servicios ofrecidos a las diferentes necesidades.

Esta distinción de actividades se ampara en las múltiples diferencias existentes en la estructura de costos que poseen, en el tipo de riesgos que conllevan y en la magnitud y el tipo de las inversiones que necesitan. Se observa que mientras en la operación existen altos costos fijos, los de la afiliación son principalmente variables, siendo las economías de escala mucho más relevantes en la primera actividad que en la segunda. Al mismo tiempo, cada actividad contempla modelos de negocios diferentes, con distintas necesidades de tecnología e innovación, distintas estrategias comerciales y propuestas de valor.

En la emisión también se puede distinguir un rol comercial y uno operacional. El primero se refiere a la relación directa con los tarjetahabientes, con el fin de vender las tarjetas y fijar las comisiones y las condiciones de uso. La operación, por otro lado, tiene la función de procesar las transacciones realizadas en los comercios –que llegan a través de la red adquirente–, encargándose de su autorización, de consolidar cuentas, embozar los plásticos, etc. En general, se observa que cada emisor realiza individualmente la función comercial, mientras que en algunos casos encargan el procesamiento a un operador especializado.

⁹ Ver DeGennaro, R. (2006), “Merchant Acquirers and Payment Card Processors: A Look inside the Black Box”; Federal Reserve Bank of Atlanta.
Y también “Risk Management Examination Manual for Credit Card Activities”, FDIC- Division of Supervision and Consumer Protection; Marzo 2007.

4.2 Experiencia Extranjera

La complejidad del mercado de redes transaccionales hace que sea muy difícil pensar en un modelo único y aplicable a la realidad de cada país. De hecho, cuando se analiza la experiencia internacional, se observa que tanto en la forma como se ha organizado el mercado como la manera en que las autoridades lo han intentado regular, cada país representa un caso único.

Estados Unidos

En Estados Unidos, por ejemplo, se encuentra un mercado muy desarrollado, con más de 230 emisores de tarjetas¹⁰, más de 50 redes de adquirencia¹¹ y alrededor de 190 millones de tarjetahabientes, agrupados en sistemas de 3 y 4 partes. Dentro del negocio de la adquirencia se observan distintos tipos de servicios en la cadena de valor, ofrecidos por distintos agentes (algunos ofrecen la cadena de valor entera, pero también hay muchos que ofrecen distintos tramos de ella). Es preciso contextualizar el desarrollo de este mercado en un país con 308 millones de habitantes, un producto nacional bruto ("PNB") per cápita de US\$47.340 y un nivel de bancarización de 88%.

Los servicios financieros están regulados tanto a nivel federal como estatal, lo que lleva a una compleja interacción entre un gran número de reguladores y supervisores¹². Incluso en un mismo estado, es común que diferentes compañías que realizan negocios similares estén sujetas a normas completamente diferentes y a distintos supervisores, dependiendo del tipo de sociedad que sea.

En este complejo contexto regulatorio, el año 2010 se realizó una importante reforma en el mercado de las tarjetas de débito¹³, conocida como la Durbin Amendment, incluida en la Dodd-Frank Act. Esta reforma le entrega facultades a la Federal Reserve System ("FED") para fijar máximos en las tasas de intercambio¹⁴, prohíbe a los emisores y a las redes limitar el número de redes en las cuales una transacción de débito puede ser efectuada¹⁵ y también prohíbe limitar la posibilidad de ofrecer descuentos o incentivos por pago con efectivo, cheque, débito o crédito¹⁶. La reforma generó un importante debate, pero, por su reciente implementación, todavía no pueden verse a cabalidad sus efectos. Aun así, se ha observado una disminución en las tasas de intercambio, unida a un aumento en las comisiones cobradas a los tarjetahabientes y un aumento en los cargos impuestos a las tarjetas de débito. También se espera un aumento en el uso del prepago, incentivado por el mayor costo que significa a los bancos el uso de las tarjetas de débito.

Brasil

Por su parte, la industria brasileña también presenta un caso interesante de estudio, debido a la evolución que ha sufrido el mercado de la adquirencia durante los últimos años. Según el citado Informe del Banco Mundial, Brasil es un país con un nivel de bancarización de 56% -parecido al chileno- y con una población cercana a los 200 millones de habitantes.

Hasta el 2010, cada marca de tarjetas tenía en Brasil su propia red adquirente, que procesaba exclusivamente sus tarjetas¹⁷. A través de un extenso informe que analizó en profundidad el mercado¹⁸, el Banco Central, junto a los Ministerios de Hacienda y Justicia de dicho país, instó a las redes a acabar con los contratos de exclusividad que tenían con las respectivas marcas. Por su parte, el Ministerio de Justicia inició una investigación contra Visanet por posibles infracciones contra la libre competencia

10 Los emisores más importantes son JPMorgan, Chase, Bank of America, Citigroup y American Express. Según muestra Nilson Report (February 2011), entre ellos abarcan el 72% del mercado.

11 De acuerdo a Nilson Report, los adquirentes más importantes son First Data, Bank of America, NOVA, Fifth Third Bank y Global Payments, alcanzando el 86% del mercado.

12 Treasury, Federal Reserve, Office of Thrift Supervision, etc.

13 Las normas de la reforma no se aplican a los emisores con un patrimonio inferior a los US\$10.000 millones.

14 Antes de esta reforma, el cargo promedio era de 44 centavos. La FED ha dispuesto que el límite sea de 21 centavos, más 0,05% de la transacción, más 1 centavo en caso de costos necesarios para prevenir fraudes, siempre que los sistemas cumplan con los estándares mínimos fijados por la autoridad.

15 Sea a esa misma red, o a dos o más redes que sean de propiedad de filiales o redes afiliadas a dicho emisor.

16 Siempre que no diferencie respecto del emisor del medio de pago, y sea ofrecido a todos los consumidores de manera clara.

17 Hasta ese momento, existían tres redes: Visanet de Visa, Redecard de MasterCard y Tecban de Cheque-Electrónico.

18 "Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos"; Banco Central de Brasil, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia, 2009.

a través de dichos contratos. Antes de que la investigación terminara, se llegó a un acuerdo en el que Visanet se comprometió a terminar con la exclusividad que tenía con Visa, y al mismo tiempo, Visa se comprometió a contratar nuevos adquirentes. De esta manera, Visanet cambió su nombre a "Cielo" y comenzó a aceptar las tarjetas de MasterCard. Por su parte, aprovechando la apertura y el compromiso de Visa de operar con otras redes, el Banco Santander, asociado a la empresa de tecnología GetNet, lanzó su propia red adquirente, con la capacidad de operar con ambas marcas. Junto con esto, al poco tiempo surgieron dos proyectos piloto de adquirencia: Elavon y Tsys¹⁹.

Como consecuencia de los cambios recién mencionados, el primer efecto que destaca es la proliferación de redes, pasando de 3 a 4 redes instaladas y operativas, más otras dos incipientes. Sin embargo, según el Banco Central de Brasil, a la fecha aún no se cuenta con evidencia que dé cuenta de cambios significativos en los merchant discount y en el costo de arriendo de los POS a los comercios afiliados.

El informe emitido por el Banco Central de Brasil también recalcó la importancia de distinguir el rol operador del meramente comercial (afiliación de comercios), recomendando la tercerización de los servicios de red y procesamiento.

Australia

Otro caso muy importante, y que ha sido ampliamente estudiado por la literatura económica por ser uno de los primeros intentos de regular este tipo de mercados, es el de Australia. La economía australiana es de las más desarrolladas del mundo, con un PNB per cápita de US\$46.200 y una población de 23 millones de habitantes, con un nivel de bancarización de 99,1%. Concorde con el nivel de su economía, tiene un mercado de tarjetas altamente desarrollado, con 36 emisores²⁰ y 3 grandes redes de adquirencia en crédito y 2 en débito.

El año 2001 el Banco Central Australiano (Reserve Bank of Australia, "RBA") decidió reformar el mercado de tarjetas²¹, implementando una serie de medidas que incluían la fijación de estándares para las tasas de intercambio (fijado en relación a los costos), permitir a los comercios diferenciar precios según el medio de pago, permitir la participación de un nuevo tipo de instituciones en el mercado de las tarjetas de crédito²² y eliminar el requisito de que los comercios que aceptaban la tarjeta de crédito de una marca también debían aceptar la de débito. Al mismo tiempo, se fijó el precio límite que se puede cobrar a un entrante que quiera conectarse a una red ya instalada.

Existe consenso en varios de los efectos de dicha reforma: aumentaron las comisiones cobradas a los tarjetahabientes (Howard et al (2005)²³ encuentran que el precio fijo anual aumentó entre un 30% y un 40%), disminuyeron los merchant discount cobrados al comercio²⁴, y no cambiaron significativamente los precios de los bienes ni disminuyó el uso de las tarjetas de crédito (a pesar de ser algunos de los efectos buscados por la autoridad al realizar la reforma).

Nueva Zelanda

Un caso parecido al australiano es el de Nueva Zelanda. A pesar de ser un país pequeño -con una población de 4 millones de habitantes-, apoyado en un PNB per cápita de US\$28.770 y en un nivel de bancarización que el Banco Mundial estima en 99%, posee un sistema de medios de pago electrónicos

19 En general, la estrategia de los competidores que han intentado entrar al mercado ha sido ofrecer valor agregado al comercio afiliado, como una manera de diferenciarse de las redes ya instaladas.

20 Los emisores más importantes son Commonwealth Bank (con 19,7% de participación de mercado), ANZ (18,25%), Westpac (17,6%) y NAB (12,1%).

21 El primer paso para realizar la reforma fue establecer que los sistemas de tarjetas de crédito de Bankcard, MasterCard y Visa eran sistemas de pago bajo la Payment Systems Act 1998.

22 La introducción del Access Regime permitió que las Specialist Credit Card Institutions, un tipo especial de instituciones de depósito, autorizadas y supervisadas por la APRA (Australian Prudential Regulation Authority), puedan participar en el mercado de tarjetas de crédito como emisores o adquirentes.

23 Howard C., D. Evans, y D. García Swartz (2005), "The Effect of Regulatory Intervention in Two-Sided Markets: An Assessment of Interchange-Fee Capping in Australia"; Forthcoming in Review of Network Economics.

24 Un estudio del RBA calcula que el merchant discount promedio disminuyó del 1,41% al 0,99% durante los cinco primeros años posteriores a la reforma. Ver "Payments System Board", Annual Report 2004, Reserve Bank of Australia.

muy desarrollado. Con 18 emisores²⁵ y 2 redes de adquirencia²⁶, el mercado de tarjetas tiene una penetración cercana al 76% de la población adulta y uno de los mayores niveles de cobertura del mundo, con más de 3.500 POS por cada 100.000 habitantes²⁷.

El año 2009, inspirada en la reforma australiana, la Comisión de Comercio Neozelandesa comenzó una investigación sobre la posible existencia de contratos anticompetitivos entre los bancos y las compañías de tarjetas de crédito. Esta investigación derivó a un acuerdo con las marcas, según el cual éstas se comprometieron a fijar un máximo para la tasa de intercambio, a permitir a los comercios discriminar precios según el medio de pago recibido y a aceptar que organizaciones no bancarias puedan proveer servicios de adquirencia. Por lo reciente del acuerdo, no existen mediciones claras que permitan distinguir sus efectos en el mercado de tarjetas.

Colombia

Otro caso es el de Colombia, donde el año 2005 se llevó a cabo una reestructuración importante de la manera en que se realizaba la adquirencia en este mercado. Para analizar este caso, hay que considerar que Colombia es un país en vías de desarrollo (con un PNB per cápita de US\$5.510), con un bajo nivel de bancarización (30,4% según el Banco Mundial), y con un mercado de tarjetas donde compiten 24 emisores²⁸, que operan a través de 4 redes de adquirencia, cada una de ellas asociada a una marca²⁹. Se destaca que aunque existen cuatro redes, cada una de ellas tiene muchos adquirentes distintos.

A fines del año 2004, la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO, lideró un fuerte debate en torno a los sistemas de tarjetas de pago y los precios cobrados al comercio, generándose como resultado un proyecto de ley que reglamenta los contratos entre el comercio y los sistemas de tarjetas. Simultáneamente, surgieron una serie de alegatos que acusaban prácticas anticompetitivas. La Superintendencia de Industria y Comercio ("SIC") inició procesos contra las dos principales redes de adquirencia. A raíz de esta situación, se instalaron mesas de trabajo, en las que participaron FENALCO, la Asociación Bancaria y el Gobierno, y confirmaron la necesidad de un sistema de determinación de las tasas de intercambio.

Finalmente, a comienzos del 2005, los procesos legales culminaron con un acuerdo en el que las redes dejarían de fijar los merchant discount, pasando a ser los bancos adquirentes los encargados de negociar las comisiones con los distintos comercios³⁰. Al mismo tiempo, la red seguiría siendo la encargada de fijar las tasas de intercambio, pero lo haría de acuerdo a los costos³¹ y las pasaría por la revisión de la SIC.

El principal resultado de la reforma fue un aumento en la competencia dentro del lado adquirente, causado por el hecho de que cada banco comenzara a manejar su propia relación comercial con los establecimientos y negociara individualmente las comisiones cobradas. En la red -propiedad de las marcas- sólo se unifica el procesamiento de las transacciones. Un estudio realizado por el Centro de Investigación Fedesarrollo³², publicado por el Ministerio de Hacienda de Colombia, señala que

25 Los tres emisores más importantes de tarjetas de crédito son los bancos ANZ National, BNZ y Westpac. Entre los tres cubren el 75% de las tarjetas emitidas. Un poco más abajo está el banco ASB y luego el Kiwibank, que ha mostrado un importante crecimiento en el mercado de tarjetas durante los últimos 5 años.

26 El rol de adquirencia ha sido desarrollado por los principales bancos emisores, a través de dos redes que proveen el servicio de switch y que operan tanto las tarjetas de crédito como las de débito. La más importante es ETSL (Electronic Transaction Services Limited), conocida comercialmente como Paymark y propiedad de ASB, Westpac, BNZ y ANZ National. La otra es EFTPOS NZ, de propiedad de ANZ National solamente. ETSL posee el 70% de las transacciones electrónicas del retail (en débito y crédito) y tiene más de 65.000 comercios adheridos. Ambas redes surgieron como una respuesta del mercado frente al aumento en la demanda de esos medios de pago, en los años 1989 y 1994 respectivamente.

27 Según señala la Oficina Nacional de Estadísticas de Nueva Zelanda.

28 En la red de Visa, los emisores más importantes son el Banco de Bogotá (con 13% de participación de las compras con tarjeta), Bancolombia (10%), Colpatria (9%), Citibank (8%) y Santander (8%). Por otro lado, en la red de MasterCard los más importantes son Bancolombia (24%), Occidente (16%), Da Vivienda (10%) y Cona Vi (10%).

29 De estas redes, la más importante es Credibanco, que pertenece a Visa y posee el 49,8% del mercado, y con ella operan 22 bancos (21 con licencia emisora y 17 con licencia adquirente); luego viene Redebanc de MasterCard, con el 31,5% de participación y 16 bancos asociados (todos con ambas licencias); más atrás, con bastante menor participación se encuentran las redes de Diners y American Express, que son redes unitarias que trabajan sólo con Banco Da Vivienda y Bancolombia respectivamente, y en conjunto suman menos del 20% de participación.

30 Hasta ese momento, cada red fijaba centralizadamente las comisiones, que eran acatadas por los bancos adquirentes afiliados a la red.

31 Se estableció que dichos costos variarían por tipo de industria, según el monto y el volumen de las transacciones.

32 Ver Arbeláez, M. A. y A. Nieto (2006), "Mercado de Tarjetas en Colombia y el Debate sobre la Tarifa de Intercambio";

durante el año 2005, y después de implementada esta reforma, el merchant discount promedio bajó de 4,26% a 3,28% en tarjetas de crédito, y de 1,92% a 1,7% en tarjetas de débito.

Portugal

Estudiar la experiencia de Portugal también tiene gran interés, debido a que, por lo menos hasta el año 2005, su mercado de tarjetas guardaba muchas similitudes con el chileno: instituciones financieras compitiendo en la emisión de tarjetas³³, con un único operador para la adquirencia y la afiliación del comercio. Esta única red, llamada "Unicre"³⁴, es de propiedad de los bancos emisores y determina el nivel de las comisiones cobradas a los comerciantes, para luego traspasar el 80% de dichos ingresos a los mismos emisores. A fines de ese año, sin necesidad de una regulación especial, entró una nueva red de adquirencia: "Netpay", y posteriormente también lo hizo la red GCD Netcaixa.

Cabe destacar que Portugal es un país desarrollado con un PNB per cápita de US\$21.870 y una bancarización de 81,2%; y a pesar de haber tenido durante muchos años una sola red de adquirencia, posee un nivel de cobertura superior al promedio europeo, con 2.547 POS/100.000 habitantes³⁵, observándose un cambio en la tasa de crecimiento de los POS a contar del año 2005³⁶.

Israel

Un último ejemplo internacional es el de Israel³⁷, país que se ha caracterizado por implementar reiteradamente distintas políticas de regulación en el mercado de tarjetas. Hasta el año 1998, existían sólo dos sistemas de tarjetas: Isracard³⁸ y CAL, esta última propiedad de los dos bancos más grandes de Israel³⁹, que usaban una marca distinta cada uno: MasterCard y Visa respectivamente. Ese año, la Israel Antitrust Authority ("IAA") ordenó la separación de la propiedad de CAL por contravenir las disposiciones de la ley de bancos que establecen la prohibición de tener conjuntamente corporaciones auxiliares, provocando que Bank Leumi se separara y formara su propia red⁴⁰. De esta manera quedó una red para Isracard, otra para Visa y otra para MasterCard. Posteriormente, la IAA obligó a los bancos a emitir tarjetas de todas las marcas y a las redes de adquirencia a conectarse entre sí, con el fin de que las plataformas de Visa, MasterCard e Isracard se convirtieran en plataformas abiertas. Simultáneamente, obligó a convenir una tasa de intercambio que permitiera la operación del nuevo sistema. Por su parte, el Banco Central de Israel exigió a las redes una publicación trimestral de sus estados financieros. Además, recientemente, la IAA ha comenzado a cuestionar el nivel y la diferenciación de comisiones cobradas al comercio, aunque sin llegar todavía a intervenirlas.

La evidencia indicaría que la competencia entre los tres emisores de tarjetas no ha aumentado sustancialmente, principalmente porque las marcas han encontrado fórmulas para mantener sus mercados más o menos cautivos (por ejemplo, especializándose en nichos de mercado). En general, tanto los tarjetahabientes como los comercios han mostrado muy poca capacidad de traslado de una red a otra⁴¹. Por otro lado, si bien se han hecho acusaciones de falta de competencia en la fijación de los precios, los tribunales no han acogido dichas demandas.

Fedesarrollo.

33 Existen 20 emisores, siendo los más importantes Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Portugués, Banco Espírito Santo y Banco Portugués de Inversión.

34 Realiza las transacciones de MasterCard desde 1974 y las de Visa desde 1980.

35 El promedio europeo es de 2.153 POS/100.000 habitantes, según base de datos del Banco Mundial.

36 Según datos publicados por el Banco Central Europeo, en su sitio web <http://sdw.ecb.europa.eu/home.do>.

37 Con una población de 7,6 millones de habitantes, Israel tiene un PNB per cápita de US\$27.180 y un nivel de bancarización de 90,5%.

38 Propiedad del Banco Hapoalim.

39 Bank Leumi e Israel Discount Bank.

40 Leumi-card.

41 Ver Gilo, D. y Y. Spiegel (2005), "The Credit Card Industry in Israel"; Review of Network Economics, Vol. 4, Issue 4, 266-289.

4.3 Mercado Chileno

4.3.1 Antecedentes Generales

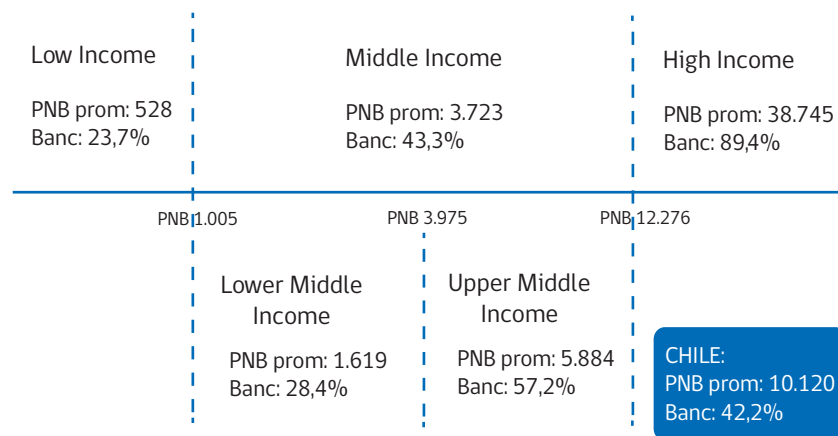
En esta sección se presenta información de distintas fuentes con el fin de observar la situación de bancarización de la población de Chile en relación con otros países, por un lado, y estimar el nivel de acceso a productos financieros y medios de pago, por otro. En primer lugar, para analizar el desarrollo del sistema bancario, se presentan los datos del Informe del Banco Mundial. Luego se muestran las estadísticas referentes a la existencia de productos financieros y medios de pago en Chile, bancarios y no bancarios, publicadas por la SBIF, junto con el nivel de acceso a dichos productos de acuerdo a la Encuesta Casen 2011. Al mismo tiempo también se consideran datos relativos al stock de crédito al sector privado. La necesidad de realizar estos dos análisis radica en el desarrollo que se observa en Chile de productos financieros y medios de pago no bancarios, que deben tenerse en cuenta para un correcto análisis del nivel de inclusión financiera.

De acuerdo al Informe del Banco Mundial⁴², Chile posee un PNB per cápita de US\$10.120, ubicándose dentro del grupo de países de mediano ingreso. Hay que destacar que dentro de ese grupo, que va desde un PNB per cápita de US\$1.005 hasta uno de US\$12.276, Chile es de los países más grandes.

Según este informe, en Chile el 42,2% de la población mayor de 15 años posee al menos una cuenta en una institución financiera formal⁴³. Para los efectos del presente trabajo se usará este indicador como una medición de la bancarización de la población a fin de facilitar su comparación con otros países incluidos en dicho Informe.

De conformidad al Informe del Banco Mundial, en la Figura 2 se aprecia Chile dentro del grupo "Upper Middle Income", donde a pesar de tener un PNB per cápita mucho mayor que el promedio del grupo (US\$10.120 contra US\$5.884), posee un nivel de bancarización significativamente menor (42,2% contra 57,2%).

Figura 2



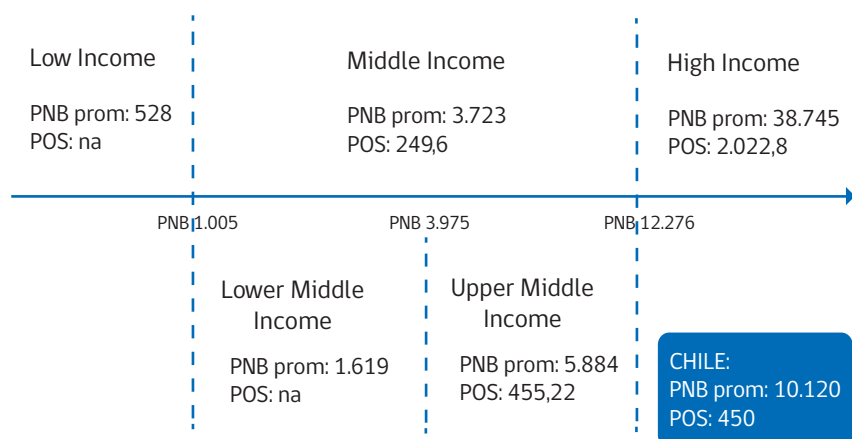
Utilizando la misma base de datos recién referida, y como una aproximación del nivel de cobertura del sistema de tarjetas, Chile posee 450 POS cada 100.000 habitantes. Siguiendo el mismo esquema del análisis anterior, se encuentra que, en promedio, el grupo "Upper Middle Income" posee 455,22 POS cada 100.000 habitantes, una cifra similar a la chilena. Considerando que el PNB per cápita de Chile es muy superior al promedio del grupo, podría estimarse que existe una brecha en cobertura a

42 Los indicadores de este informe se construyen a través de una encuesta realizada durante el año 2011 por Gallup World Poll en 148 países, entrevistando a más de 150.000 personas (la muestra de cada país es de 1000 personas aproximadamente). En el caso de Chile la encuesta se hizo de forma presencial a 1009 personas, entre el 9 de noviembre y el 8 de diciembre de 2011.

43 Para estos efectos la encuesta define "cuenta" como una cuenta individual o conjunta en una institución financiera formal (un banco, cooperativa, oficina de correos o institución de micro financiamiento) y deja constancia en el texto de la pregunta que una cuenta puede ser usada para ahorrar dinero, hacer o recibir pagos, o recibir salarios y envíos de dinero. También incluye a aquellos que informan tener una tarjeta de débito o de cajero automático.

nivel de POS. Es importante considerar que la red de tarjetas bancarias sólo puede llegar a sectores bancarizados de la población, por lo que el bajo nivel en cobertura está muy relacionado a la baja penetración del sistema bancario en general. Este análisis se recoge en la Figura 3.

Figura 3



A nivel mundial, de acuerdo a los indicadores del Banco Mundial el promedio es de 473 POS cada 100.000 habitantes, superior al chileno. Aquí se destaca que, pese a estar por sobre el promedio mundial en prácticamente todos los índices económicos, Chile estaría abajo en el de cobertura de POS.

Llevando el análisis al uso de tarjetas, se puede disgregar en tarjetas de crédito y débito. De acuerdo a la información del Banco Mundial, se elaboró la Tabla 1, según la tenencia de cada tipo de tarjeta.

Tabla 1: Uso de Tarjetas

| | Población Mayor de 15 años con Tarjeta de Débito | Población Mayor de 15 años con Tarjeta de Crédito |
|-------------------------|--|---|
| Chile | 25,0% | 22,0% |
| Middle Income | 24,8% | 7,1% |
| Upper Middle Income | 38,6% | 11,8% |
| América Latina y Caribe | 28,8% | 18,8% |
| Mundo | 30,4% | 14,8% |

Fuente: Informe del Banco Mundial "The Little Data Book on Financial Inclusion", año 2012

Para el caso del débito, se observa un acceso inferior tanto al promedio mundial como al de Latinoamérica, a pesar de tener índices de bancarización y desarrollo superiores. El acceso también es menor al promedio del grupo "Upper Middle Income", respecto al cual se tiene un mayor ingreso pero una menor bancarización.

Por otro lado, para el caso del crédito, los datos del Banco Mundial presentan a Chile en un nivel de acceso superior a todos los grupos usados en la comparación. Como se verá más adelante, esto puede ser resultado del fuerte desarrollo de las tarjetas de emisores no bancarios (retail) en los sectores menos bancarizados del país.

La tarjeta de débito es el medio que guarda una relación más directa con el nivel de bancarización, ya que necesita de la existencia de una cuenta bancaria, mientras que el crédito puede obtenerse con otros medios, como por ejemplo a través del que otorgan los emisores no bancarios (retail). Por esta razón, el bajo nivel en débito unido al alto uso del crédito, podría estar mostrando una falta de bancarización sustituida por el crecimiento de las casas comerciales.

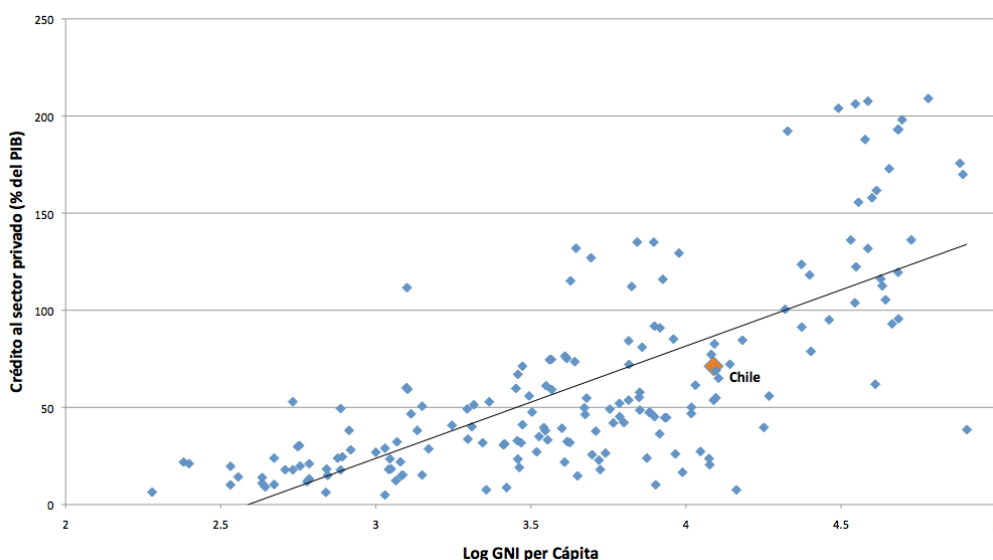
Los datos presentados por el Banco Mundial, respecto a los cuales se hizo el análisis anterior, tienen la gran ventaja de permitir la comparación con otros países y grupos de países. Sin embargo, aunque todavía se observa una brecha importante por cubrir, es importante señalar que estos datos podrían subestimar el nivel de bancarización si se confrontan con los registrados internamente por la SBIF, que a marzo de 2012 mostraba la existencia de 14,7 millones de tarjetas de débito activas. También se debe considerar el fuerte crecimiento que ha tenido el proyecto CuentaRUT de BancoEstado, que ha aumentado sus cuentas activas en un 25% durante el 2012⁴⁴ y ha sido de gran impacto en la promoción de la bancarización de la población. Es interesante destacar que, debido a su enfoque a los sectores con menos acceso a instituciones financieras, de los 5 millones de CuentasRUT con uso a diciembre de 2012, para el 74% de los usuarios éste es su único producto bancario, el 28% vive en localidades rurales o apartadas y el 59% tiene rentas menores a \$200.000. También se debe tener presente que en marzo de 2012, la SBIF emitió una nueva normativa sobre modalidad de cobro transaccional en cuentas vista, lo que podría estimular el desarrollo de modalidades similares a CuentaRUT por parte de otras entidades bancarias.

En este punto es necesario tener presente que el nivel de bancarización (de acuerdo a los indicadores del Banco Mundial), para el caso de Chile, no es similar al de inclusión financiera. En efecto, debido al fuerte desarrollo del crédito otorgado por las casas comerciales, cajas de compensación y algunas cooperativas, el nivel de bancarización medido según el número de personas que tienen alguna relación formal con una institución financiera bancaria, podría estar subestimando el nivel de inclusión financiera de la población.

La Encuesta CASEN 2011, por su parte, señala que el 30% de la población tiene acceso a alguna tarjeta de crédito de emisores no bancarios. Esta cifra es respaldada por los 14,7 millones de tarjetas no bancarias que, según información de la SBIF, estuvieron vigentes durante marzo de 2012 (de ellas 4,8 millones realizaron operaciones durante ese período).

Teniendo en cuenta esta información, por el lado del acceso al crédito, existiría una mayor cobertura de los servicios financieros al incluir a los no bancarios. En este sentido, realizando un análisis más amplio de la inclusión financiera, se observaría una situación más congruente con el nivel de desarrollo del país que al considerar solamente el papel de las instituciones financieras formales. En efecto, como se muestra en el Gráfico 1, el stock de crédito al sector privado en relación al PNB per cápita se muestra levemente bajo la línea de tendencia.

Gráfico 1: Monto Total de Crédito Privado en relación al PIB per Cápita



Fuente: Banco Mundial

⁴⁴ En efecto, el número de cuentas con uso aumentó de 4,2 millones en marzo de 2012 a 5,1 millones en diciembre del mismo año.

Con todo, se puede destacar que existe una brecha por cubrir en la expansión del sistema bancario, mientras que a nivel de acceso promedio al crédito la situación es más congruente con el nivel de desarrollo económico. Sin embargo, aún en el escenario más positivo de bancarización e inclusión financiera, el nivel de cobertura de los sistemas de pago sigue siendo bastante menor a lo esperado. Al mismo tiempo, en todos los escenarios existe una clara brecha entre los distintos sectores socioeconómicos de la población, y se observan niveles muy bajos en los sectores de menores ingresos, sobre todo en lo referente a los sistemas de pago electrónico.

El nivel de acceso a los instrumentos financieros también difiere entre los distintos grupos socioeconómicos. Utilizando los resultados de la encuesta CASEN 2011 que se presentan en la Tabla 2, se observa una gran diferencia en el uso de medios de pago entre los sectores de mayores ingresos en relación a los de menores recursos. Por ejemplo, mientras en el último quintil el 54% de la población mayor de 18 años posee tarjeta de débito y el 38% tarjeta de crédito, en el primer quintil sólo el 10% posee tarjeta de débito y el 2% de crédito. Al mismo tiempo, se aprecia que las tarjetas de emisores no bancarios son, proporcionalmente, mucho más importantes en el primer quintil que en el último, lo que podría estar explicado por el mayor desarrollo que dichas tarjetas han presentado en los sectores no bancarizados.

Tabla 2: Acceso a Productos Financieros desagregado por Quintil de Ingresos

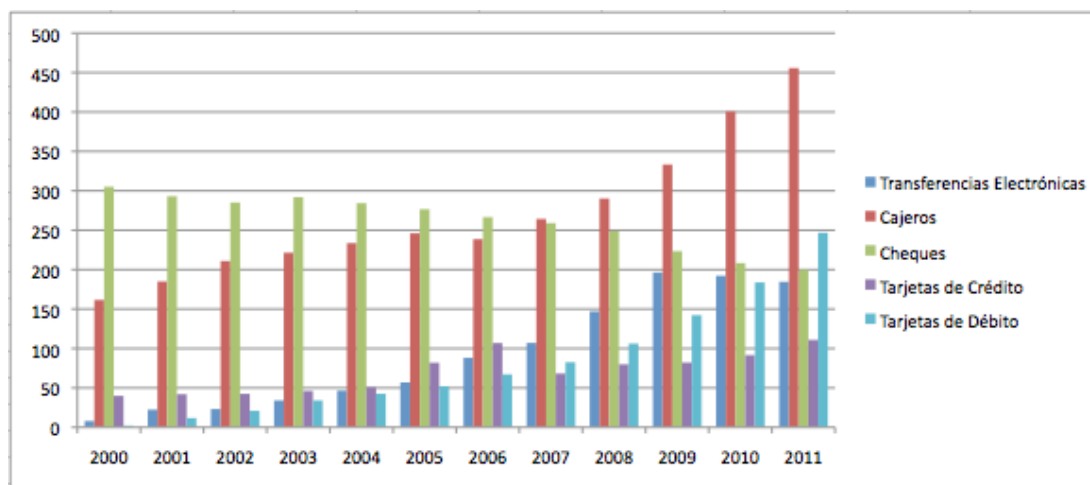
| Producto financiero | I | II | III | IV | V | Total |
|------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| Tarjeta de débito | 10% | 15% | 19% | 28% | 54% | 25% |
| Tarjeta de crédito | 2% | 4% | 6% | 12% | 38% | 12% |
| Tarjeta casa comercial | 17% | 23% | 28% | 35% | 49% | 30% |
| Chequera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

Fuente: Encuesta CASEN, año 2011

4.3.2 Medios de Pago

Los medios de pago disponibles en Chile incluyen al efectivo, cheque, tarjetas de crédito, tarjetas de débito, pagos automáticos con cargo a cuenta corriente y transferencias electrónicas entre cuentas. Al no tener un alcance universal, actualmente las tarjetas de prepago no pueden ser consideradas como un medio de pago⁴⁵ y serán estudiadas con profundidad en el siguiente capítulo. En el Gráfico 2 se presenta la evolución de estos medios de pago durante los últimos años, y en las tablas siguientes se muestra la magnitud del crecimiento de cada uno.

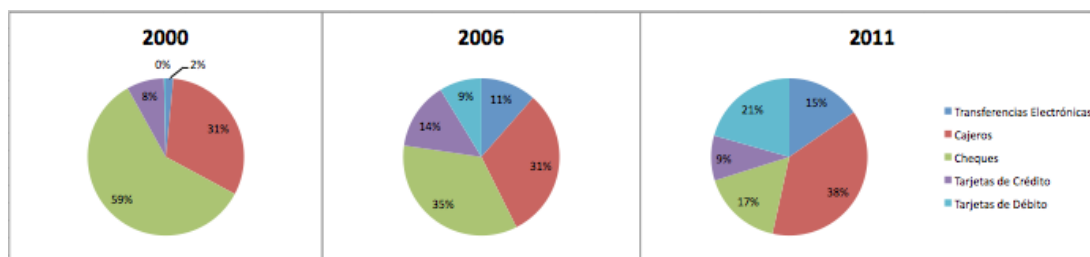
Gráfico 2: Número de Transacciones Realizadas con cada Medio de Pago (millones)⁴⁶



Fuente: SBIF

Con todo, cabe señalar que la cifra de operaciones “Transferencias Electrónicas” incluye transferencias de fondos entre cuentas de un mismo usuario, por lo que incorpora algunas transacciones que no corresponden propiamente a un pago.

Gráfico 3: Participación de cada Medio de Pago en total de Transacciones



Fuente: SBIF

Tabla 3: Crecimiento del Uso de Medios de Pago

| Crecimiento Periodo 2000-2011 | | | | |
|-------------------------------|---------|---------|---------------------|--------------------|
| Transferencias Electrónicas | Cajeros | Cheques | Tarjetas de Crédito | Tarjetas de Débito |
| 2216% | 182% | -35% | 178% | 11817% |

Fuente: SBIF

⁴⁵ Las tarjetas de prepago son aquellas donde el usuario realiza una provisión de fondos que después puede ser usada en los comercios asociados. En Chile, sólo los bancos pueden emitir prepago abierto y multipropósito, por interpretarse que dicha actividad implica captar fondos del público en forma habitual, actividad reservada al giro bancario. Sin embargo, a la fecha, no existen tarjetas de pago abiertas y multipropósito emitidas por bancos, por lo que actualmente este medio de pago no está disponible en Chile.

⁴⁶ En el caso de las Transferencias Electrónicas, el dato que se muestra es una anualización lineal del número de transacciones realizadas en los meses de junio y diciembre de cada año (el promedio de ambos meses se multiplicó por 12).

Tabla 4: Crecimiento del Uso de Medios de Pago

| Crecimiento Periodo 2006-2011 | | | | |
|-------------------------------|---------|---------|---------------------|--------------------|
| Transferencias Electrónicas | Cajeros | Cheques | Tarjetas de Crédito | Tarjetas de Débito |
| 109% | 91% | -25% | 4% | 268% |

Fuente: SBIF

Se observa un crecimiento en el uso de las tarjetas de crédito, pero centrado principalmente en los primeros años de la década. Las transferencias electrónicas y el débito presentan un crecimiento fuerte y continuo durante el periodo de muestra, aunque en los últimos años el débito ha sido el que más ha aumentado su uso, mientras que las transferencias electrónicas se han estabilizado. Por último, se aprecia una gran disminución en el uso del cheque.

El fuerte crecimiento de las transferencias electrónicas da cuenta del desarrollo del E-Banking, entendido como el acceso a los servicios bancarios a través de internet, y va de la mano con la alta penetración que ha tenido la tecnología de la información en la población durante los últimos años. La comodidad y facilidad de uso para los clientes y los bajos costos administrativos que presenta para los bancos⁴⁷, unidos a la mayor educación electrónica y al aumento en la confianza y seguridad de esos medios, explicarían el fuerte desarrollo observado durante la última década.

Dentro de los medios de pago, este capítulo se enfocará en las tarjetas, por lo que a continuación se hace una descripción más detallada sobre ellas.

Las **tarjetas de débito** operan conjuntamente con una cuenta bancaria del usuario y se debitan en forma automática cuando se realiza una compra en el comercio o un retiro de dinero de un cajero automático. Sólo pueden funcionar con cuentas corrientes, cuentas de ahorro a la vista y cuentas vista, por lo que sólo son emitidas por bancos.

Las **tarjetas de crédito** pueden ser emitidas por instituciones financieras o no financieras. En el primer grupo se encuentran los bancos y cooperativas de ahorro y crédito. En el segundo, se incluyen todos los demás emisores, entre los cuales se distinguen las casas comerciales, supermercados y compañías de seguros. Con estas tarjetas los usuarios pueden realizar compras en el comercio hasta cierto límite determinado por el emisor. Luego, el usuario tiene las alternativas de pagar el total de su deuda mensualmente o pagar parte del crédito autorizado.

Respecto a la regulación, las tarjetas de crédito y débito están sujetas a la normativa del BCCH y de la SBIF, y son fiscalizadas por esta última.

Como se muestra en la Tabla 5, según información presentada por la SBIF, el monto de dinero transado a través de tarjetas durante el año 2011 alcanza un total de 10,7 billones de pesos, lo que corresponde aproximadamente a un 14% del producto interno bruto ("PIB"). De este total, el 56% se realizaron con tarjetas de crédito y el 44% con las de débito. Respecto al número de transacciones, se realizaron 357 millones de transacciones con tarjetas, de las cuales el 69% se hizo con débito y el 31% con crédito.

Tabla 5: Número y Montos Transados por Tarjetas durante el Año 2011

| | Monto (Millones \$) | | Transacciones | |
|---------------------|---------------------|------|---------------|------|
| | Valor | % | Número | % |
| Tarjetas de Crédito | 5.970.139 | 56% | 110.820.130 | 31% |
| Tarjetas de Débito | 4.762.945 | 44% | 246.751.427 | 69% |
| Total | 10.733.084 | 100% | 357.571.557 | 100% |

Fuente: SBIF

⁴⁷ Entre estos beneficios destacan la posibilidad de acceder a servicios sin necesidad de acudir a sucursales físicas, el ahorro en tiempo, un aumento en la transparencia y en la recopilación de la información, y la facilidad para ofrecer productos y servicios personalizados según las necesidades de cada cliente, entre otros.

Entre las tarjetas se distinguen las bancarias y las no bancarias. Entre las bancarias se encuentran tarjetas de crédito, que operan con marcas nacionales e internacionales, y de débito, que operan con la marca nacional Redcompra. Entre las no bancarias sólo existen de crédito, y operan con distintas marcas, según cada emisor.

4.3.3 Tarjetas Bancarias

En Chile el mercado de las tarjetas bancarias funciona con un sistema unificado en el que operan conjuntamente todas las marcas de tarjetas internacionales: Visa, MasterCard, American Express, Diners y Magna.

Las marcas de tarjetas entregan licencias de emisión y de adquirencia a los bancos. Por estas licencias cobran una tarifa anual por tarjeta, una tarifa por transacción y un porcentaje del volumen transado. Ni los contratos ni las tarifas son públicos. Una vez entregadas estas licencias, las marcas no intervienen en la fijación del merchant discount cobrado al comercio ni tampoco en las comisiones cobradas a los tarjetahabientes, dejándolo a libre resultado de la competencia en cada lado del mercado. La operación y el procesamiento de las transacciones puede ser realizada internamente por el banco que recibió las licencias o ser delegado a un tercero, en cuyo caso dicho operador debe ser certificado por las marcas.

Con esas licencias, cada banco emite tarjetas con las respectivas marcas. En la adquirencia, los bancos formaron en conjunto una sociedad de apoyo al giro bancario ("SAG")⁴⁸, llamada Transbank, a la que cada uno le delega su licencia de adquirente para que ella se encargue de ejercer esa función. De este modo, Transbank se encarga tanto de la operación y procesamiento de las transacciones, como de la afiliación y la relación comercial con los establecimientos. La actuación conjunta de los bancos e instituciones financieras por medio de Transbank en el rol adquirente fue autorizada por la Comisión Preventiva Central en su Dictamen N° 757/262, de 18 de abril de 1991, y ratificado por el Dictamen N° 898/262, del 13 de abril de 1994.

Para delegar su rol de adquirencia a una red, ésta debe ser previamente certificada por las marcas. Y para pedir esa certificación, la red debe contar con el patrocinio de algún banco que posea las licencias.

Como emisores, existen 16 instituciones bancarias que compiten por la captación de clientes a través de las comisiones cobradas y una serie de estrategias basadas en descuentos en comercios y premios por el uso de la tarjeta. Como se explicará más adelante, la operación y el procesamiento de las transacciones en el lado emisor son realizadas por la SAG Nexus, mientras que la relación comercial con los tarjetahabientes es realizada individualmente por cada banco.

Por el lado de la adquirencia, los comercios enfrentan un único oferente -Transbank- con una única estructura de comisiones. El tipo de tarificación usada se conoce en la literatura de organización industrial como "de dos partes": un cobro fijo por el servicio de autorización y captura electrónica de transacciones -calculado en base al número y tipo de POS-, más uno variable (el merchant discount) por cada transacción.

Transbank traspa el total del merchant discount al banco emisor de la tarjeta que realizó la transacción, y luego le cobra una tarifa por ese servicio. Esta tarifa es un monto fijo, independiente del tamaño de la transacción, que varía según el número de transacciones procesadas para cada banco emisor⁴⁹. Por otro lado, Transbank percibe los ingresos derivados del cobro fijo que hace a los comercios por el servicio de autorización y captura electrónica de transacciones -instalación del

48 Según la Ley General de Bancos (Título IX), los bancos podrán, previa autorización de la SBIF y cumpliendo los requisitos generales que para el objeto específico ella establezca mediante norma de carácter general, ser accionistas o tener participación en una SAG cuyo único objeto sea uno de los siguientes: a) prestar servicios destinados a facilitar el cumplimiento de los fines de las entidades financieras; o b) que por su intermedio las instituciones financieras puedan efectuar determinadas operaciones de giro bancario con el público, excepto la de captar dinero. Una vez otorgada a un banco la autorización para constituir una sociedad con un objeto determinado, ella no podrá denegarse a otros bancos.

Conforme al artículo 75 de la Ley General de Bancos, la SBIF tiene a su cargo la fiscalización exclusiva de las SAG y está facultada para dictar las normas generales a que deberán sujetarse en sus operaciones, según el giro que realicen

49 Las tarifas que se cobra a los bancos también fueron revisadas por el TDLC en el fallo del año 2005, debido a posibles abusos frente a los emisores no bancarios y bancarios no propietarios de Transbank.

POS ⁻⁵⁰. El merchant discount se fija según una planilla definida de común acuerdo con la Fiscalía Nacional Económica ("FNE") y aprobada por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("TDLC") el año 2005, la cual ha sido revisada y ajustada posteriormente en sucesivas ocasiones, y varía según el volumen de transacciones de cada comercio, el monto promedio de dichas transacciones y el tipo de industria al que pertenece. Los ingresos obtenidos por el merchant discount se reparten entre los emisores en función del número y monto de transacciones realizadas a través de Transbank.

De esta manera, se observa una plataforma con varios emisores y un adquirente, encontrándose integrados los roles de operación y adquirencia. Como consecuencia de la integración, no hay necesidad de una tasa de intercambio.

Por otro lado, las utilidades de Transbank por las tarifas cobradas a los emisores bancarios y los ingresos obtenidos por el cobro fijo correspondiente al servicio de autorización y captura electrónica de transacciones, son distribuidas a los bancos de acuerdo a la participación en su propiedad⁵¹.

Por tratarse de un mercado de dos lados, la existencia de competencia entre los emisores podría hacer posible que los ingresos obtenidos en la adquirencia se traduzcan en beneficios para los tarjetahabientes o para el mismo comercio, sin necesariamente generar rentas excesivas dentro de la plataforma. Sin embargo, dado que el mercado de emisores no es perfectamente competitivo (ya que existen programas de fidelización de clientes y costos de cambio, que entregan cierto poder de mercado a algunos emisores, además de que las tarjetas son uno de muchos productos y servicios ofrecidos por los bancos), puede no estar produciéndose el traspaso de todos los beneficios recién descritos.

Con un objetivo meramente operacional, existe otra SAG llamada Nexus, que se encarga -entre otras cosas- de procesar las autorizaciones de cada emisor para cada transacción y de confeccionar y consolidar los estados de cuenta de cada uno. También es responsable del embozado y de la repartición de las tarjetas. Su función es muy importante para unificar el proceso y evitar la multiplicación de costos, y al mismo tiempo facilitar la coordinación de los emisores con las distintas partes de la red. Dado que una parte importante de la seguridad del sistema depende de su buen funcionamiento, Nexus cuenta con una licencia de operación de las marcas, y es auditada constantemente por ellas.

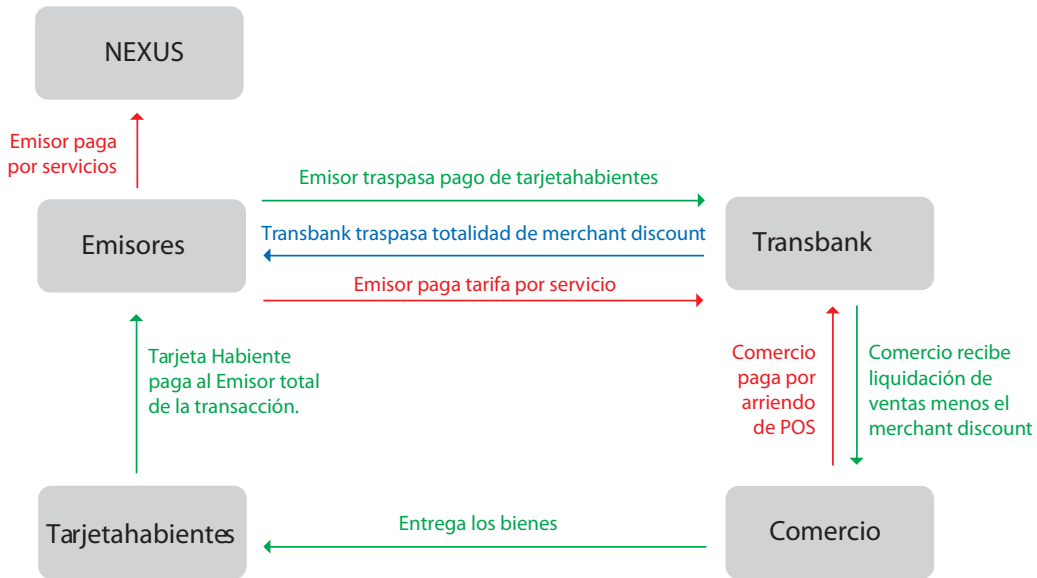
Nexus le cobra a los emisores una tarifa única por cada servicio prestado, que sólo varía por volúmenes (en atención a que existen economías de escala en el procesamiento de las transacciones) y no por el tipo de emisor. Además de Nexus existen otros dos procesadores abiertos de tarjetas: Visión y Fis. También hay operadores cerrados, generalmente propios del retail, como se verá en la siguiente sección en que se analizan las tarjetas no bancarias.

El funcionamiento recién descrito del mercado se representa gráficamente en la Figura 4.

50 Actividad autorizada dentro del giro de Transbank como actividad accesoria que permite realizar la operación del sistema de tarjetas.

51 Para el año 2011, las utilidades de Transbank alcanzaron \$1.194 millones, representando aproximadamente el 0,07% de las utilidades totales de la industria bancaria.

Figura 4: Funcionamiento del Mercado



Nexus sólo participa de la operación de las tarjetas de crédito (aunque los demás servicios que entrega –como embozado y reparto de tarjetas– los hace también para débito). Para las tarjetas de débito, es cada banco el que se encarga directamente de dar la autorización y consolidar la cuenta. De esta manera, cuando un tarjetahabiente realiza una transacción con su tarjeta de crédito, la información la recibe Transbank a través de su POS, y se la envía a Nexus, quien, en representación del banco del tarjetahabiente, autoriza la transacción. Por otra parte, cuando la transacción se realiza con una tarjeta de débito, la información va del POS a Transbank y de ahí a cada banco. Si la tarjeta es usada para retirar dinero de un cajero automático, la información va del cajero a Redbanc y de ahí a los bancos.

Cuando un tarjetahabiente chileno realiza una transacción en el extranjero, la información va del POS extranjero a la marca, que luego la deriva a Nexus (si es crédito) o a los bancos (si es débito), para que éste tramite la autorización de la transacción. Cuando es un extranjero el que realiza una transacción en un POS chileno, Transbank le entrega la información a la marca y ésta tramita la autorización con el correspondiente banco extranjero.

Como se muestra en la Tabla 6, de acuerdo a la información de la SBIF, a marzo de 2012 existen cerca de 5,9 millones de tarjetas de crédito bancarias emitidas por 16 instituciones, de las que 14 corresponden a bancos y las otras a cooperativas de ahorro y crédito. Dichas tarjetas operan con 8 marcas distintas, cuya distribución se presenta en la Tabla 7.

Tabla 6: Número, Operaciones y Montos de Tarjetas de Crédito Bancarias según cada Emisor (trimestre Enero a Marzo 2012)

| Emisor | Número de tarjetas | | Transacciones de crédito | | |
|--------------------------------|--|------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|
| | Total de tarjetas al final del periodo | % sobre el total | Nº operaciones del trimestre | Monto de operaciones del trimestre (\$MM) | Monto promedio de cada operación \$ |
| BANCO BICE | 30.685 | 0,5% | 417.544 | 27.309 | 65.403 |
| BBVA CHILE | 277.897 | 4,7% | 1.234.239 | 78.239 | 63.390 |
| BANCO DE CHILE | 1.375.918 | 23,5% | 9.289.657 | 509.440 | 54.839 |
| BANCO DE CREDITO E INVERSIONES | 754.104 | 12,9% | 3.460.743 | 185.043 | 53.469 |
| BANCO DEL ESTADO DE CHILE | 883.778 | 15,1% | 2.310.999 | 72.401 | 31.329 |
| BANCO FALABELLA | 78.884 | 1,3% | 306.355 | 11.242 | 36.697 |
| BANCO ITAÚ CHILE | 119.996 | 2,0% | 1.316.526 | 79.874 | 60.671 |
| BANCO RIPLEY | 23.957 | 0,4% | 12.671 | 632 | 49.856 |
| BANCO SANTANDER-CHILE | 1.871.413 | 31,9% | 9.856.419 | 586.391 | 59.493 |
| BANCO SECURITY | 44.308 | 0,8% | 455.066 | 28.524 | 62.681 |
| BANCO PARIS | 8.031 | 0,1% | 17.850 | 661 | 37.025 |
| COOPEUCH | 53.110 | 0,9% | 175.914 | 5.494 | 31.229 |
| CORPBANCA | 141.187 | 2,4% | 982.807 | 47.444 | 48.274 |
| SCOTIABANK CHILE | 134.830 | 2,3% | 805.186 | 37.897 | 47.066 |
| BANCO INTERNACIONAL | 2.349 | 0,0% | 13.464 | 873 | 64.847 |
| SMU CORP S.A. | 58.807 | 1,0% | 136.487 | 3.256 | 23.855 |
| Total general | 5.859.254 | 100,0% | 30.791.927 | 1.674.719 | 54.388 |

Fuente: SBIF

Tabla 7: Número de Tarjetas de Crédito Vigentes, por Marca (Marzo 2012)

| Marca | Número de tarjetas vigentes | % |
|------------------|-----------------------------|--------|
| American Express | 245.530 | 4,2% |
| Enjoy Card | 1.435 | 0,0% |
| Magna | 5.365 | 0,1% |
| Mastercard | 2.640.620 | 45,1% |
| Visa | 2.884.430 | 49,2% |
| Divesa | 2 | 0,0% |
| Diners | 25.637 | 0,4% |
| Tarjeta Unimarc | 56.235 | 1,0% |
| Total general | 5.859.254 | 100,0% |

Fuente: SBIF

La única marca de tarjetas de débito operando en Chile es Redcompra, marca que es propiedad de Transbank. Dichas tarjetas son emitidas por los bancos ya que operan conjuntamente con una cuenta bancaria y, al igual que las tarjetas de crédito, tanto la adquirencia como el procesamiento de sus transacciones son realizadas por Transbank. De acuerdo a información de la SBIF, a marzo de 2012 existía un total de 13,7 millones de tarjetas de débito. Estas tarjetas sirven tanto para realizar

operaciones de débito como para efectuar retiros de dinero de cajeros automáticos. En la Tabla 8 se desglosa el número de estas tarjetas con sus operaciones y montos, según cada emisor.

Tabla 8: Número, Operaciones y Montos de Tarjetas de Débito según cada Emisor (trimestre Enero a Marzo 2012)

| Emisor | Número de tarjetas | | Transacciones de débito | | | Giros en cajeros automáticos | | |
|---------------------------|--|------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|------------------------------|---|-------------------------------------|
| | Total de tarjetas al final del periodo | % sobre el total | Nº operaciones del trimestre | Monto de operaciones del trimestre (\$MM) | Monto promedio de cada operación \$ | Nº operaciones del trimestre | Monto de operaciones del trimestre (\$MM) | Monto promedio de cada operación \$ |
| BANCO BICE | 76.442 | 0,6% | 720.015 | 15.752 | 21.877 | 550.159 | 35.306 | 64.174 |
| BBVA CHILE | 239.711 | 1,8% | 2.915.430 | 56.892 | 19.514 | 2.886.351 | 194.715 | 67.461 |
| BANCO DE CHILE | 2.221.270 | 16,2% | 13.458.154 | 261.426 | 19.425 | 11.372.133 | 742.300 | 65.274 |
| BANCO BCI | 1.688.590 | 12,3% | 11.858.321 | 237.804 | 20.054 | 11.061.451 | 798.669 | 72.203 |
| BANCO DEL ESTADO DE CHILE | 5.277.271 | 38,6% | 19.221.739 | 337.174 | 17.541 | 29.944.669 | 1.807.848 | 60.373 |
| BANCO FALABELLA | 428.345 | 3,1% | 1.508.051 | 27.504 | 18.238 | 888.739 | 44.143 | 49.669 |
| BANCO INTERNACIONAL | 542 | 0,0% | - | - | - | 11.111 | 611 | 55.023 |
| BANCO ITAÚ CHILE | 136.080 | 1,0% | 1.973.443 | 47.930 | - | 1.182.654 | 66.312 | 56.070 |
| BANCO SANTANDER-CHILE | 3.041.399 | 22,2% | 14.441.898 | 311.019 | 21.536 | 12.324.175 | 752.555 | 61.063 |
| BANCO SECURITY | 60.296 | 0,4% | 1.047.898 | 22.185 | 21.171 | 570.636 | 31.005 | 54.334 |
| BANCO PARIS | - | 0,0% | - | - | - | 5.876 | 357 | 60.803 |
| CORPBANCA | 258.238 | 1,9% | 1.610.386 | 30.857 | 19.161 | 1.480.940 | 93.057 | 62.837 |
| COOPEUCH | 15.674 | 0,1% | - | - | - | 14.098 | 1.321 | 93.724 |
| SCOTIABANK CHILE | 242.982 | 1,8% | 2.029.008 | 42.896 | 21.141 | 1.775.540 | 116.415 | 65.566 |
| BANCO CONSORCIO | 2.263 | 0,0% | 1.560 | 34 | 21.915 | 4.409 | 365 | 82.860 |
| Total general | 13.689.103 | 100,0% | 70.786.454 | 1.391.497 | 19.658 | 74.073.228 | 4.685.003 | 63.248 |

4.3.4 Tarjetas de Crédito No Bancarias

Existen 9 instituciones no bancarias que emiten tarjetas de crédito que se encuentran inscritos en el Registro de la SBIF, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo III.J.1 del Compendio de Normas Financieras ("CNF") del BCCH. Esos emisores se encuentran sujetos a la regulación emitida por el BCCH porque sus tarjetas son utilizadas, por sobre un determinado umbral de pagos, en comercios afiliados no relacionados. Existen además emisores no bancarios que no se encuentran regulados (por ejemplo, Tricot), pero que no se encuentran sujetas a la regulación antes señalada por no alcanzar el umbral de relevancia establecido en la normativa vigente.

Las tarjetas de crédito no bancarias operan principalmente dentro de los comercios de la propia marca o cadena y no pueden operar como tarjetas de débito (ya que éstas operan conjuntamente con una cuenta bancaria). Existen algunas tarjetas que operan además con otros comercios asociados, como es el caso de las tarjetas CMR, Presto y Más.

La mayoría de las tarjetas no bancarias son operadas por Transbank, a quien las casas comerciales pueden encargar uno o más de los servicios prestados por dicha empresa, como por ejemplo, servicios de switch (transmisión de la información), de instalación y mantención de POS, de procesamiento, de afiliación y explotación comercial.

Algunas de estas tarjetas son también operadas por redes alternativas a Transbank, como es el caso de las tarjetas RIPLEY, ABC DIN, Johnson e Hites que operan con Multicaja. Finalmente, algunos de estos emisores encargan a Nexus la autorización de estas transacciones y su consolidación en las cuentas de los consumidores.

A marzo de 2012 existen 14,7 millones de tarjetas no bancarias, que operan con 14 marcas distintas. Estas instituciones corresponden a grandes casas comerciales o cadenas de retail, destacándose, por ejemplo, las tarjetas MAS, que operan con la red de la cadena Cencosud (Paris, Easy, Jumbo y Tur Bus), la tarjeta RIPLEY, la tarjeta CMR (de Falabella) y la tarjeta PRESTO (asociada a Walmart Chile). Del total de estas tarjetas, sólo 4,8 millones realizaron operaciones durante el trimestre de enero a marzo del 2012.

Tabla 9: Número, Operaciones y Montos de Tarjetas de Crédito No Bancarias según cada Emisor (trimestre Enero a Marzo 2012)

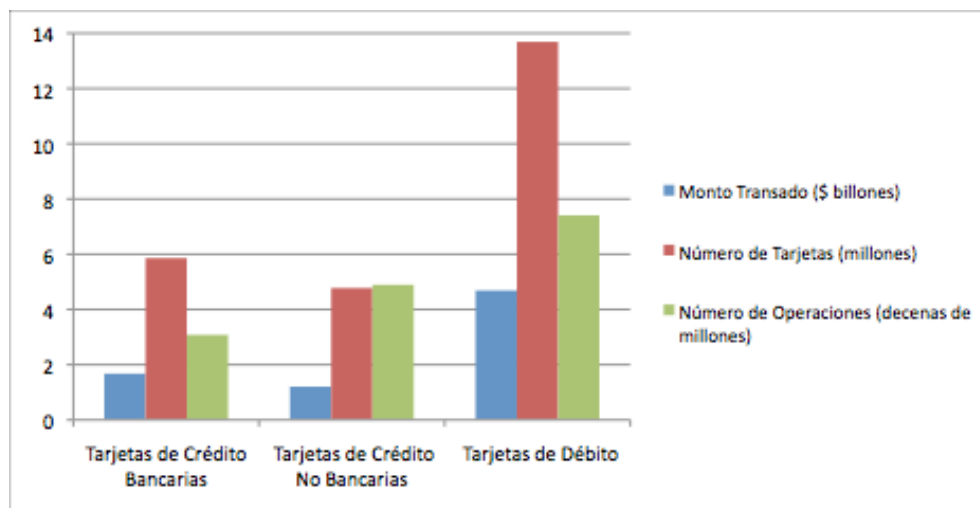
| Emisor | Marca | Tarjetas vigentes al final del período | Tarjetas con operaciones en el período | Número de operaciones | Monto de las operaciones (MM\$) |
|---|------------------------------------|--|--|-----------------------|---------------------------------|
| ABC Inversiones Ltda. | Tarjeta ABC | 138.204 | 14.306 | 56.546 | 4.512 |
| Créditos Organización y Finanzas S.A. (Cofisa S.A.) | Tarjeta DIN y ABCDIN | 1.067.787 | 217.026 | 1.083.138 | 52.039 |
| Total ABC Inversiones Ltda. y Cofisa S.A. | | 1.205.991 | 231.332 | 1.139.684 | 56.552 |
| Cencosud Administradora de Tarjetas S.A. | Jumbo | 666.995 | 245.755 | | |
| | Más Easy | 208.687 | 52.474 | | |
| | Más Paris | 1.641.199 | 681.131 | | |
| | Tur Bus Card | - | - | | |
| | Cencosud | 200.973 | 107.143 | | |
| Total Cencosud Administradora de Tarjetas S.A. | | 2.717.854 | 1.086.503 | 7.890.662 | 235.375 |
| Comercializadora y Adm de Tarjetas Extra S.A. | Xtra | - | - | - | - |
| Car S.A. | RIPLEY | 2.702.280 | 950.574 | | |
| | Mastercard CAR | 54 | 19 | | |
| Total Car S.A. | | 2.702.334 | 950.593 | 6.562.154 | 132.049 |
| Consortio Tarjetas de Créditos S.A. | Visa Consorcio | 11.298 | 2.133 | 14.570 | 349 |
| Administradora TMO S.A. (2) | Johnson´s Multiopción | 1.000.484 | 106.286 | 562.189 | 10.305 |
| Inversiones SCG S.A. (3) | Tarjeta La Polar | N/D | N/D | N/D | N/D |
| Promotora CMR Falabella S.A | CMR Falabella | 3.875.937 | 859.803 | | |
| | Visa Promotora CMR Falabella | 1.827.178 | 1.129.819 | | |
| | Mastercard Promotora CMR Falabella | 187 | 25 | | |
| Total Promotora CMR Falabella S.A | | 5.703.302 | 1.989.647 | 25.585.102 | 642.893 |
| Servicios y Adm de Créditos Comerciales Presto S.A. | PRESTO | 1.378.115 | 409.232 | 7.179.460 | 128.643 |
| Total general | | 14.719.378 | 4.775.726 | 48.933.821 | 1.206.167 |

Fuente: SBIF

4.3.5 Cuadro Comparativo

En el Gráfico 4 se presenta un desglose del número de tarjetas y del monto y número de operaciones transadas por cada tipo, considerando sólo aquellas que tuvieron operaciones durante el período (trimestre Enero a Marzo 2012). Se observa que las tarjetas de débito son las más importantes en los tres aspectos, mientras que las tarjetas de crédito bancarias son mayores a las no bancarias tanto en el número de tarjetas como en el monto transado, pero no en el total de operaciones realizadas.

Gráfico 4: No. de Tarjetas que tuvieron Operaciones durante Trimestre Enero a Marzo 2012



Fuente: SBIF

4.3.6 Transbank

Transbank es una SAG conformada por 14 bancos nacionales, cuyos principales accionistas son el Banco de Chile y el Banco Santander. En la Tabla 10 se presenta su estructura de propiedad.

Los bancos le han delegado el rol de adquirencia de las tarjetas de crédito emitidas por ellos (American Express, Magna, Master Card, Visa y Diners), la tarjeta de débito Redcompra y las tarjetas internacionales Electron y Maestro. Bajo este esquema, Transbank hace la afiliación de los comercios y presta el servicio de autorización y captura electrónica de transacciones, junto con proveer la red de transmisión electrónica para las transacciones desde los puntos de venta. Al mismo tiempo, realiza la compensación de los flujos financieros de extranjeros comprando en Chile y de chilenos comprando en el extranjero.

Por otro lado, percibe los ingresos derivados del cobro fijo que hace a los comercios por el servicio de autorización y captura electrónica de transacciones, calculado en base al número y tipo de POS.

Transbank también se encarga del procesamiento de las transacciones de tarjetas de retail CMR (Falabella), CAR (Ripley), Cencosud y Presto (Walmart) y opera una red de transmisión para la verificación de cheques.

De esta manera, Transbank ofrece servicios a los comercios y a los emisores, y es así como de acuerdo a la Oferta Pública de Servicios para Emisores de Tarjetas⁵², éstos pueden contratar distintos tipos de servicios, según se muestra en la Tabla 11. Se destaca que el interesado puede contratar todos o sólo algunos de ellos, encargándose de manera independiente de los otros. Así por ejemplo, se podría contratar la conexión switch y utilizar el propio POS, o contratar sólo la captura y autorización de la transacción y no el procesamiento y la compensación.

⁵² https://www.transbank.cl/public/tbk_t_0_ope.html

Tabla 10: Estructura de Propiedad de Transbank

| Accionista | Número de acciones | | Participación | |
|-----------------------|--------------------|------------|---------------|------------|
| | 2010 | 2009 | 2010 | 2009 |
| BANCO SANTANDER-CHILE | 15.385.751 | 15.385.751 | 32,714487% | 32,714487% |
| BANCO DE CHILE | 12.301.462 | 12.301.462 | 26,156410% | 26,156410% |
| BANCO CORPBANCA | 4.100.506 | 4.100.506 | 8,718843% | 8,718843% |
| BANCO BCI | 4.100.506 | 4.100.506 | 8,718843% | 8,718843% |
| BANCO ESTADO DE CHILE | 4.100.505 | 4.100.505 | 8,718841% | 8,718841% |
| SCOTIABANK CHILE | 4.100.479 | 4.100.479 | 8,718786% | 8,718786% |
| BBVA CHILE | 2.941.175 | 2.941.175 | 6,253775% | 6,253775% |
| BANCO SUDAMERICANO | 1 | 1 | 0,000002% | 0,000002% |
| BANCO INTERNACIONAL | 1 | 1 | 0,000002% | 0,000002% |
| BANCO BICE | 1 | 1 | 0,000002% | 0,000002% |
| JP MORGAN CHASE BANK | 1 | 1 | 0,000002% | 0,000002% |
| BANCO ITAÚ CHILE | 1 | 1 | 0,000002% | 0,000002% |
| BANCO SECURITY | 1 | 1 | 0,000002% | 0,000002% |
| BANCO FALABELLA | 1 | 1 | 0,000002% | 0,000002% |
| Totales | 47.030.391 | 47.030.391 | 100% | 100% |

Fuente: SBIF

Tabla 11: Servicios y Tarifas ofrecidos por Transbank a los Emisores de Tarjetas

| Servicio | | Tarifa | |
|---|---|--|---|
| 1. Switch y Habilitación en Puntos de Venta | | | |
| | a. Switch: Flujo de información comercio-autorizador-comercio | Sin Clave Secreta | Con Clave secreta |
| | | de 0,00062 UF a 0,00102 UF por transacción, dependiendo del n° de transacciones | de 0,00067 UF a 0,00110 UF por transacción, dependiendo del n° de transacciones |
| | b. Habilitación | La tarifa se determinará caso a caso en forma no discriminatoria en base a los costos económicos involucrados en la prestación de cada uno de dichos Servicios | |
| | i. POS de Transbank | | |
| | ii. H2H | | |
| | iii. Habilitación de conexión a recaudación de pagos recurrentes | | |
| | iv. Internet | | |
| | v. POS de emisor o comercio | | |
| 2. Operación | | | |
| | a. Servicios Básicos | de 0,00108 UF a 0,00159 UF por transacción, dependiendo del número de transacciones | |
| | i. Captura de la transacción y autorización adquirente | | |
| | ii. Procesamiento y Compensación | | |
| | iii. Atención de requerimientos de comercios | | |
| | b. Otros Servicios | | |
| | i. Registro de archivo negativo | 0,0001 UF semanal por cada tarjeta | |
| | ii. Requerimiento de vales y retenciones | 0,0743 UF por vale de venta | |
| | iii. Mantenimiento cartera de establecimientos | 72,38 UF mensual por cada cartera marca/moneda. El monto se divide por el número de emisores de la respectiva marca | |
| 3. Acceso a Productos Especiales | | | |
| | a. Habilitación de marcas de tarjetas para soluciones de puntos de venta | La tarifa se determinará caso a caso en forma no discriminatoria en base a los costos económicos involucrados en la prestación de cada uno de dichos Servicios | |
| | b. Habilitación de marcas de tarjetas para soluciones de nichos de establecimientos | | |
| | c. Habilitación de sistemas especiales de pago | | |
| 4. Transmisión Estandar de Referidos | | 0,0484 UF por cada solicitud de autorización en modalidad de referido | |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a Oferta Pública de Servicios de Operación a Emisores, Página Web de Transbank.

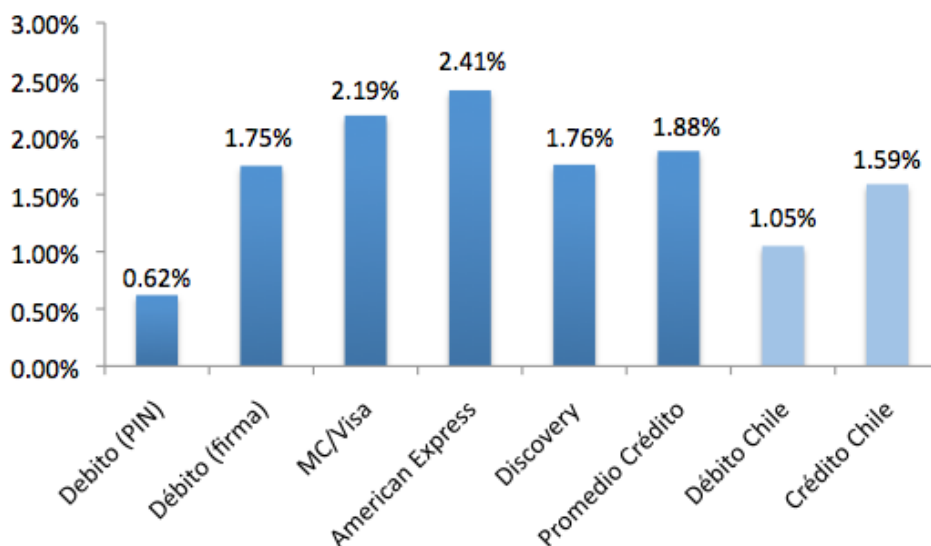
Según información disponible en la página web de Transbank, para el año 2012, las tarifas (merchant discount) para tarjetas de crédito estarían entre 0,5% y 2,95% del monto de la transacción, con una tasa promedio de 1,59%, mientras que para el débito varían entre 0,3% y 1,95%, con un promedio de 1,05%⁵³. El servicio de red (autorización y captura electrónica de transacciones) varía según el número de POS contratados, tomando valores entre 0,72 UF al mes (cuando se instalan menos de 10 dispositivos) y 0,4 UF al mes (cuando se instalan más de 200 terminales).

⁵³ Esta información incluye la disminución en las tarifas realizada en septiembre de 2012.

Las tarifas cobradas corresponden a un porcentaje de la venta y varían según el tipo de industria a la que pertenece el comercio, el número de transacciones del comercio y el monto promedio de cada transacción.

En comparación con las estimaciones hechas por Hayashi (2009)⁵⁴ para el mercado de Estados Unidos, los merchant discount cobrados por Transbank en crédito serían menores al promedio de EEUU, que alcanza un 2,19% para las tarjetas de crédito de Visa y MasterCard, sin embargo en débito serían superiores al 0,62% de dicho país, como se muestra en el Gráfico 5.

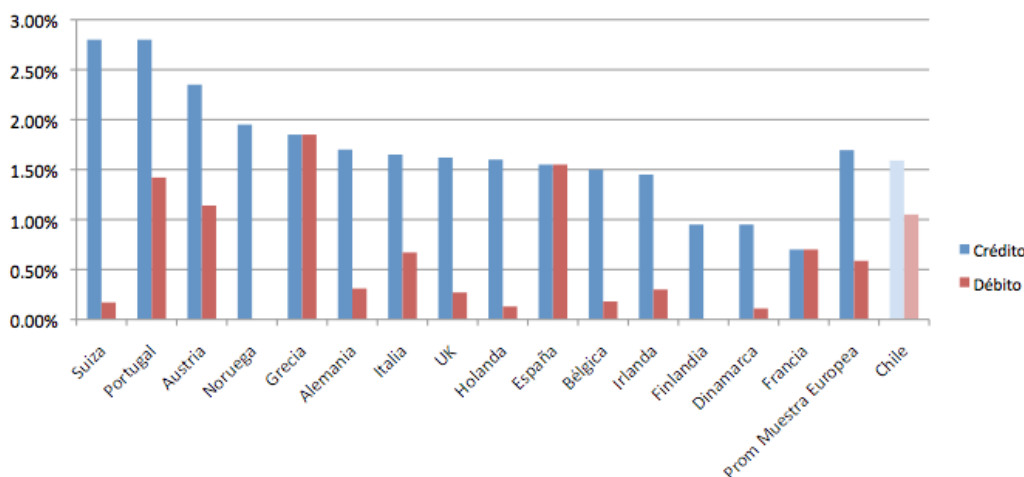
Gráfico 5: Merchant Discount Promedio de EEUU



Fuente: Hayashi (2009).

Usando las estimaciones de Jones y Jones (2006)⁵⁵ para los merchant discount de 15 países europeos, se observa un 1,69% promedio en crédito y un 0,59% en débito, en comparación con el 1,59% y el 1,05% promedio existente en Chile. Hay que considerar que las cifras europeas corresponden al año 2006, por lo que en la actualidad debieran ser más bajas⁵⁶.

Gráfico 6: Merchant Discount Promedio de algunos Países Europeos



Fuente: Jones and Jones (2006).

Nota: en Francia, España y Grecia las tarjetas de crédito y debito no son productos diferenciados, por lo que son tarifados con la misma tasa.

54 Ver Hayashi, F. (2009), "Do U.S. Consumers Really Benefit from Payment Card Rewards?"; Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, 94(1), 37-63.

55 Ver Jones, P. and Jones, C. (2006), "Explaining Differing European MCS Levels"; Papeles de Economía Española.

56 Es necesario tener en cuenta que la comparación de precios no siempre es exacta, dado que pueden estar refiriéndose a servicios que no sean similares.

Tabla 12: Tarifas de Transbank para Tarjetas de Crédito

| Establecimientos Comerciales que operen electrónicamente mediante la red Transnet. | Comisión Maxima | Comisión Minima |
|--|--|-----------------|
| Hogar y Otros Servicios (Ferreterías, materiales para la construcción, muebles, transporte, artículos electrónicos y computación, clínicas y centros médicos, servicios profesionales, servicios generales, importadores y exportadores) | 2,95% | 1,00% |
| Supermercados y Alimentación: | 2,95% | 1,00% |
| Servicios para el Hogar y Membresías: | 2,95% | 0,90% |
| Vestuario, Tiendas por Departamento y de Especialidades: | 2,95% | 1,40% |
| Servicios Financieros, Seguros, Isapres, y Peajes: | 2,50% | 0,50% |
| Educación: | 2,95% | 0,40% |
| Turismo y Entretención: | 2,95% | 1,20% |
| Farmacias, Perfuería y Estética: | 2,95% | 1,80% |
| Servicios Basicos (energía eléctrica, gas y agua potable): | 0,01377 UF | 0,002 UF |
| Establecimientos Comerciales que operen mediante sistema manual o Imprinter. | * Todo establecimiento que opere en forma manual (sin terminal electrónico), estará afecto a la tasa de comisión máxima de la tabla tarifaria que le corresponda según su rubro. | |

Fuente: Elaboración propia a partir de página web de Transbank

Tabla 13: Tarifas de Transbank para Tarjetas de Débito

| Establecimientos Comerciales que operen electrónicamente mediante la red Transnet. | Comisión Maxima | Comisión Minima |
|--|--|-----------------|
| Hogar y Otros Servicios (Ferreterías, materiales para la construcción, muebles, transporte, artículos electrónicos y computación, clínicas y centros médicos, servicios profesionales, servicios generales, importadores y exportadores) | 1,95% | 0,30% |
| Supermercados y Alimentación: | 1,95% | 0,50% |
| Servicios para el Hogar y Membresías: | 1,95% | 0,30% |
| Vestuario, Tiendas por Departamento y de Especialidades: | 1,95% | 0,30% |
| Servicios Financieros, Seguros, Isapres, y Peajes: | 1,95% | 0,30% |
| Educación: | 1,95% | 0,30% |
| Turismo y Entretención: | 1,95% | 0,30% |
| Farmacias, Perfuería y Estética: | 1,95% | 0,30% |
| Servicios Basicos (energía eléctrica, gas y agua potable): | 1,95% | 0,30% |
| Establecimientos Comerciales que operen mediante sistema manual o Imprinter. | * Todo establecimiento que opere en forma manual (sin terminal electrónico), estará afecto a la tasa de comisión máxima de la tabla tarifaria que le corresponda según su rubro. | |

Fuente: Elaboración propia a partir de página web de Transbank

Tabla 14: Tarifas de Transbank por Autorización y Captura Electrónica de Transacciones (UF/mes)

| | | Número de Terminales | | | | | |
|------------------|------------------------|----------------------|---------|---------|----------|-----------|-----------|
| | | 1 - 10 | 11 - 25 | 26 - 50 | 51 - 100 | 101 - 200 | 201 y más |
| Tipo de Terminal | Terminal Estándar | 0,72 | 0,64 | 0,56 | 0,52 | 0,48 | 0,40 |
| | Terminal Celular Fijo | 0,80 | 0,80 | 0,72 | 0,68 | 0,64 | 0,60 |
| | Terminal Celular Móvil | 0,80 | 0,80 | 0,72 | 0,68 | 0,64 | 0,60 |

Fuente: Elaboración propia a partir de página web de Transbank

En forma complementaria a su política de tarificación, Transbank ha realizado una promoción desde el año 2006 en la cual ofrece a pequeños comercios ubicados en comunas del tipo C3-D la instalación de POS sin costo durante cinco años, con el fin de incentivar su afiliación. Esta campaña estaría vigente hasta este año y habría sumado un total de 12.000 comercios.

Transbank también ofrece la posibilidad de usar el portal Webpay, un servicio que permite realizar pagos en línea a través de internet. Tienen acceso a él todas las personas que tengan deudas, compromisos u obligaciones de pago en los comercios adheridos al portal y posean tarjetas de crédito bancarias y/o Redcompra. No tiene costo para el tarjetahabiente. Una vez realizado el pago, el portal envía al comercio una notificación informando el pago recibido, siendo responsabilidad del comercio consignar el pago en sus sistemas. El año 2011 las ventas a través de Webpay alcanzaron 39,4 millones de UF, representando el 8,4% de las ventas totales realizadas por Transbank ese año. Por el uso del servicio Webpay, cada comercio debe pagar 0,64 UF mensual.

Respecto a la responsabilidad de pago a los comercios, en algunos casos ésta es asumida por Transbank y en otros por los emisores, según lo que se haya acordado en el contrato. Cuando es Transbank el que la asume, el emisor le entrega una boleta de garantía para garantizar las obligaciones. En el caso de las transacciones generadas por tarjetas emitidas en el extranjero y con validez en Chile o por tarjetas de emisores que no le hubieren conferido mandato de afiliación a Transbank⁵⁷, la responsabilidad de pago siempre es asumida por Transbank.

Por último, Transbank posee altos índices de seguridad, con una tasa de fraude de 2,4 puntos base⁵⁸, la más baja de Latinoamérica (14,6 puntos base)⁵⁹ y muy inferior al promedio mundial (9,1 puntos base)⁶⁰(todas estas cifras corresponden al periodo enero-diciembre 2011).

4.3.7 Nexus⁶¹

Nexus S.A. es una SAG cuyo objeto es proporcionar servicios de administración y procesamiento de tarjetas de crédito a los emisores. En la Tabla 15 se presenta su estructura de propiedad.

Actualmente, la empresa procesa las marcas MasterCard, Visa y American Express de los principales bancos y entidades financieras, teniendo como clientes a Banco de Chile, BCI, BancoEstado, BBVA, CorpBanca, Scotiabank, Banco Bice, Banco Itaú, Banco Security, Banco del Desarrollo de Scotiabank, Banco Santander, Banefe, Banco CrediChile, Banco Condell, Banco Nova, Banco Paris, Banco Falabella, Banco Internacional, Banco Ripley, Banco Consorcio y Coopeuch. Adicionalmente, desde el año 2003 comenzó a otorgar servicio de procesamiento a tarjetas cerradas de retail, como por ejemplo Jumbo Más, Tur Bus, Más Easy y Más Paris.

Dentro de los servicios que presta Nexus, se observan: autorización de las transacciones de las tarjetas de crédito (no débito) y prevención de fraude, soporte operativo a los bancos, consolidación de cuentas, embozado de plásticos, reparto y entrega de productos y servicios bancarios, call center de servicios para clientes de los bancos, impresión y compaginado de welcome package, servicios MOL (modelo de operación en línea, esto es, transacciones en línea como por ejemplo, consultas

57 Respecto de las Tarjetas de Crédito Diners Club, sean éstas emitidas en Chile o en el extranjero, el responsable de su pago frente al establecimiento es Banco de Chile.

58 Puntos Base = ([Monto Fraude/Ventas]*10.000

59 Según estudio de Visa presentado por Transbank a la Mesa.

60 Según estudio de MasterCard presentado por Transbank a la Mesa.

61 Información obtenida en la página web de Nexus, www.nexuschile.cl.

de saldo), facturación (procesan, imprimen, meten adentro del sobre y envían estados de cuenta) y servicios de browser, entre otros.

Tabla 15: Estructura de Propiedad de Nexus

| Accionista | Número de acciones | | Participación | |
|-----------------------|--------------------|-----------|---------------|---------|
| | 2010 | 2009 | 2010 | 2009 |
| BANCO DE CHILE | 1.074.282 | 1.074.282 | 25,806% | 25,806% |
| BANCO BCI | 537.141 | 537.141 | 12,903% | 12,903% |
| SCOTIABANK CHILE | 537.141 | 537.141 | 12,903% | 12,903% |
| BANCO CORPBANCA | 537.141 | 537.141 | 12,903% | 12,903% |
| BANCO SANTANDER-CHILE | 537.141 | 537.141 | 12,903% | 12,903% |
| BANCO ESTADO DE CHILE | 537.141 | 537.141 | 12,903% | 12,903% |
| BBVA CHILE | 402.851 | 402.851 | 9,677% | 9,677% |
| Totales | 4.162.838 | 4.162.838 | 100% | 100% |

Fuente: SBIF

4.3.8 Redbanc

Es la SAG encargada de administrar una red interbancaria que busca conectar a los cajeros automáticos de cada banco, permitiendo la transferencia electrónica de información y de fondos. Atiende a 17 instituciones⁶², y su propiedad se reparte entre 13 bancos, como se muestra en la Tabla 16.

Tabla 16: Estructura de Propiedad de Redbanc

| Accionista | Número de acciones | | Participación | |
|--------------------------|--------------------|--------|---------------|----------|
| | 2010 | 2009 | 2010 | 2009 |
| BANCO SANTANDER-CHILE | 21.211 | 21.211 | 33,4295% | 33,4295% |
| BANCO BCI | 8.065 | 8.065 | 12,7108% | 12,7108% |
| BANCO DE CHILE | 24.196 | 24.196 | 38,1340% | 38,1340% |
| SCOTIABANK SUD AMERICANO | 8.066 | 8.066 | 12,7124% | 12,7124% |
| BANCO CORPBANCA | 1.588 | 1.588 | 2,5028% | 2,5028% |
| BANCO INTERNACIONAL | 317 | 317 | 0,4996% | 0,4996% |
| BBVA CHILE | 2 | 2 | 0,0032% | 0,0032% |
| BANCO SECURITY | 1 | 1 | 0,0016% | 0,0016% |
| BANCO BICE | 1 | 1 | 0,0016% | 0,0016% |
| BANCO ITAÚ CHILE | 1 | 1 | 0,0016% | 0,0016% |
| JP MORGAN CHASE BANK | 1 | 1 | 0,0016% | 0,0016% |
| BANCO SUDAMERICANO | 1 | 1 | 0,0016% | 0,0016% |
| BANCO DEL DESARROLLO (*) | - | - | - | - |
| Totales | 63.450 | 63.450 | 100% | 100% |

(*)Durante el año 2009 Scotiabank Sud Americano absorbió la participación accionaria del Banco del Desarrollo, producto de su fusión.

Fuente: SBIF

62 Banco Crédito e Inversiones, Banco de Chile, Banco Santander-Chile, Banco Estado, Banco Falabella, Scotiabank Sud Americano, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Chile, Banco Security, Banco Bice, Banco Itaú, Banco París, Banco Ripley, Corpbanca, Banco Internacional, HSBC Bank Chile, Deutsche Bank Chile y Banco Consorcio.

La principal función de Redbanc consiste en proveer una “Red Bancaria Interconectada”, que consiste en una infraestructura de comunicaciones que permite reducir los costos operacionales derivados de la transferencia de fondos y de información entre los bancos y las instituciones financieras que forman parte de la red.

Tienen un sistema tarifario dividido en varias partes, a través del cual le cobran a las instituciones financieras por cada tarjeta que use la marca “Redbanc” y por cada terminal instalado. Junto con esto, también se cobra por la autorización de las transacciones realizadas en cada terminal. Además, se cobra por la conexión inicial de cada cajero a la red y luego por la mantención de esa conexión. Hay que destacar que los cajeros son propiedad de cada banco. Esta estructura de cobros se resume en el Tabla 17.

Tabla 17: Tarifas de Redbanc

| Servicio | Tarifa |
|-----------------------------------|--|
| Por usar marca Redbanc | UF 0,1876 mensual cada 1.000 tarjetas emitidas |
| Por tener un terminal ATM | UF 0,577 mensual por cada terminal |
| Por autorización de transacciones | UF 0,2515 - UF 0,6825 mensual cada 1.000 transacciones. |
| | Valor fijo mensual de 20 UF |
| Por conexión inicial | UF 11,7 - UF 29,12 por cada terminal |
| Por mantención de conexión | UF 3,673 - UF 10,17 mensual por cada terminal |
| Interconexión con otras redes | Existe un cobro recíproco por las transacciones cruzadas realizadas entre ambas redes, que se establece de común acuerdo entre las partes. |

Fuente: Información publicada en página web de Redbanc

Otros servicios -como el bloqueo de tarjetas, arbitraje y solución de controversias, acceso a software, auditorías electrónicas, entre otros- tienen su propia tarificación.

4.3.9 Redes Transaccionales Instaladas

Además de la red de Transbank, que es la única que en la actualidad opera con tarjetas bancarias de crédito y débito, existen otras redes alternativas ya instaladas. En su proceso de trabajo, la Mesa recibió los antecedentes de algunas redes que ya estarían instaladas en Chile, además de Transbank: CajaVecina (de BancoEstado), GetNet y Multicaja.

4.3.9.1 CajaVecina

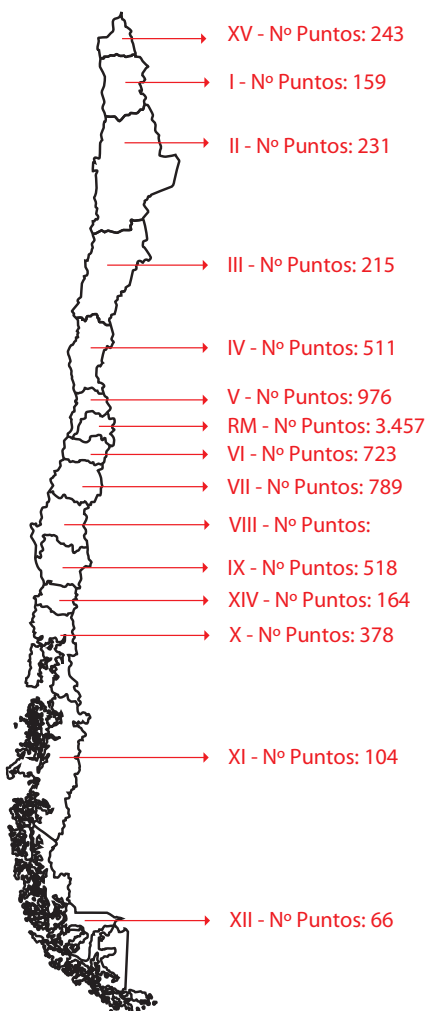
Es un canal de atención para los clientes y no clientes de BancoEstado, que funciona en locales comerciales, durante sus horarios de funcionamiento. A través de terminales instalados en los almacenes, permite realizar una serie de transacciones bancarias y servicios financieros, utilizando las tarjetas de cajeros automáticos BancoEstado o la tarjeta de débito de CuentaRUT.

En concreto, la red CajaVecina permite realizar los siguientes servicios: retiros de dinero, depósitos en efectivo, transferencias entre cuentas BancoEstado, consultas de saldo, pagos de créditos y dividendos, pago de servicios, avance y pagos de tarjeta de crédito BancoEstado y recarga de celular, entre otros.

Las transacciones se realizan a través de un terminal POS, que se comunica con el sistema central del banco. Una vez realizada la operación, el POS emite un comprobante que certifica que la transacción fue realizada correctamente.

Actualmente existe 8.630 Cajas Vecinas, en las 15 comunas del país.

Figura 5: Cobertura de CajaVecina



Fuente: BancoEstado - Información a Octubre 2012

Este sistema permite ahorrar costos y tiempo al evitar desplazamientos a sucursales de los bancos y amplía el horario de atención de servicios bancarios, al adecuarlo al del comercio. Para el comerciante es atractivo adherir a CajaVecina ya que aumenta el flujo de clientes de su negocio y recibe una comisión por la prestación del servicio.

Dado que CajaVecina cuenta con una infraestructura que se encuentra funcionando en todo el país y con más de 8.500 puntos, ésta podría cumplir un rol importante en ampliar la cobertura de los medios de pago electrónicos.

4.3.9.2 GetNet

La red GetNet opera en el mercado brasileño desde 2003 ofreciendo soluciones de medios de pago y el procesamiento de autorización de las transacciones electrónicas de tarjetas de crédito y débito, así como la recarga de telefonía de prepago, prepago de transporte, billete electrónico, banca corresponsal y consultoría verificación de la información, entre otros.

Está presente en todos los estados de Brasil, y posee más de 175.000 comercios asociados y 200.000 puntos de captura electrónica. Desde 2008 la red tiene presencia en Chile, con más de 4.000 comercios distribuidos en Santiago, Concepción, Viña del Mar, La Serena, Antofagasta, Rancagua, Iquique y Temuco.

Entregan un servicio que, de acuerdo a las necesidades del cliente, puede incluir todas las etapas de la operación, tales como procesamiento, adquirencia, captación, control de fraude, etc.

Trabajan con multiplicidad de canales: POS (discado, GPRS móvil, banda ancha, wi-fi, bluetooth), transferencias electrónicas (TEF dedicado, e-commerce), celulares y cajeros automáticos. Todas las actividades relacionadas con la operación son realizadas con su propio equipo. En Brasil entrega los siguientes productos y servicios: procesamiento de tarjetas de crédito, débito y prepago, recarga de telefonía prepaga, consultas financieras, servicio de call center, instalación y mantenimiento del equipo, entre otros.

En Chile, GetNet presta servicios de recarga de celulares para Entel, Claro y Movistar, de corresponsalía al banco Santander y procesamiento de las tarjetas Hites y Presto (captura y clearing). Para las recargas de celulares la empresa utiliza el switch instalado en Brasil, lo que le permite participar de las economías de escala alcanzadas en ese país.

4.3.9.3 Multicaja y Multitarjeta

Es una empresa de servicios transaccionales que permite realizar transacciones de bits y de dinero en línea. Los comercios que se afilian a ella pueden ofrecer varios servicios: recarga de prepago de telefonía, internet y televisión, consumo de alimentos con tarjetas de alimentación, venta de seguros SOAP y accidentes personales, pago de cuentas de servicios, verificación de cheques y bonos de salud, avance en efectivo con tarjetas de crédito no bancarias, transacciones de corresponsalía bancaria (giros, consultas de saldos, depósitos, pagos de cuotas de préstamos), pago de compras con tarjetas de crédito de emisores no bancarios, entre otros.

A su vez, Multicaja creó la compañía "Sociedad Operadora de Tarjetas S.A.", conocida también por su nombre de fantasía "Multitarjeta", destinada a operar tarjetas. A la fecha, Multitarjeta cuenta con autorización del BCCH para operar tarjetas de débito en los términos previstos por el Capítulo III.J.2 del CNF, y sujeto a la autorización previa de la SBIF para el inicio de sus actividades. Por su parte, la SBIF ha autorizado a Multitarjeta a operar tarjetas de débito exclusivamente para transacciones de giro de dinero y consultas de saldo de cuentas bancarias, excluyendo expresamente las transacciones de compra.

Multicaja y Multitarjeta comparten la misma infraestructura.

También cuenta con el sistema Multipay para hacer pagos a través de la web y de celulares, con el cual se puede efectuar pagos de compras on-line y recargar celulares. Los medios de pagos disponibles en este sistema son sistemas de prepago cerrados para abonos para fines específicos. El pago se realiza

en efectivo en puntos Multicaja y en línea mediante transferencia bancaria), cupón de pago (pago en efectivo en puntos Multicaja) y tarjetas no bancarias.

Como se observa en la Tabla 18, la estructura de propiedad de Multicaja se reparte en seis accionistas:

Tabla 18: Estructura de Propiedad de Multicaja

| Accionista | Participación |
|-------------------|---------------|
| Sonda | 29,6% |
| Consortio | 20,8% |
| José Luis del Río | 13,7% |
| Austral Capital | 13,7% |
| Orsan | 12,8% |
| Javier Etcheverry | 9,4% |
| Total | 100% |

Fuente: Multicaja

Con 45.329 puntos de venta, tiene presencia en las 15 regiones. A continuación se hace un desglose de su cobertura a nivel regional:

| Región | POS | Web | Celular | H2H | Huella |
|--------------------|--------|-------|---------|--------|--------|
| Arica y Parinacota | 454 | 58 | 37 | 155 | 41 |
| Tarapacá | 379 | 21 | 3 | 419 | 41 |
| Antofagasta | 930 | 77 | 16 | 875 | 89 |
| Atacama | 489 | 48 | 13 | 394 | 14 |
| Coquimbo | 876 | 51 | 14 | 930 | 45 |
| Valparaíso | 2.171 | 67 | 43 | 2.421 | 45 |
| Metropolitana | 6.998 | 481 | 508 | 8.482 | 2.380 |
| O`Higgins | 942 | 52 | 14 | 804 | 22 |
| Maule | 2.302 | 175 | 56 | 1.047 | 10 |
| Bío-Bío | 2.007 | 81 | 34 | 2.137 | 28 |
| La Araucanía | 700 | 40 | 27 | 1.045 | 17 |
| Los Ríos | 344 | 33 | 13 | 368 | 7 |
| Los Lagos | 946 | 111 | 63 | 875 | 7 |
| Aysén | 162 | 11 | 9 | 136 | 1 |
| Magallanes | 304 | 19 | 17 | 292 | 3 |
| Total | 20.006 | 1.325 | 867 | 20.381 | 2.750 |

Fuente: Información pública en página web de Multicaja (marzo 2012)

Tabla 20: Puntos de Venta de Multicaja según Tipo de Comercio y Terminal

| Tipo de Comercio | Puntos de Venta según Tipo de Terminal | | Trans/mes (miles) |
|---|--|---------------|-------------------|
| Comercios de Coertura Multiservicio | POS | 638 | 310 |
| Comercio de Cobertura Express | POS | 4.387 | 3.126 |
| | Celular | 839 | |
| | Web | 1.287 | |
| Comercios Alimentación Sodexo - Edenred | POS | 3.517 | 1.898 |
| Comercios de Retail en General | POS | 10.894 | 855 |
| Cajas Cadenas de Retail | H2H ISW | 9.526 | 232 |
| | H2H PC | 10.855 | 2.273 |
| Prestadores de Salud - Puntos I-Med | Huellas | 3.320 | 23 |
| Total | | 45.263 | 8.717 |

Fuente: Información pública en página web de Multicaja (marzo 2012)

4.4 Regulación Aplicable

El marco general regulatorio de las tarjetas de crédito y débito está constituido, en primer término, por la Ley Orgánica Constitucional del BCCH ("LBC") y la Ley General de Bancos ("LGB")⁶³. La primera, confiere al BCCH la potestad normativa de establecer mediante norma de carácter general los requisitos necesarios y aplicables al uso de los medios de pago con el objeto de asegurar el normal funcionamiento del sistema de pagos, estando expresamente facultado para dictar las normas que regulan a las empresas que se dedican a la emisión u operación de tarjetas de crédito o cualquier otro sistema similar, y que sean fiscalizadas por la SBIF⁶⁴.

Por su parte, la LGB establece que la SBIF es el ente encargado de fiscalizar a dichas empresas en la medida que tales sistemas importen contraer obligaciones de dinero con el público o grupos específicos de él en forma habitual, estando facultada para fiscalizar las operaciones y negocios de los organismos sujetos a su supervisión, interpretar las normas legales y reglamentarias aplicables, y dictar las instrucciones que sean aplicables para el cumplimiento de dicha normativa⁶⁵.

En el ejercicio de las potestades antes señaladas, el BCCH dictó el Capítulo III.J.1 que regula la emisión y operación de tarjetas de crédito y el Capítulo III.J.2 aplicable a la emisión y operación de tarjetas de débito, ambos del CNF del BCCH. Por su parte, la SBIF ha dictado el Capítulo 8-3 de la Recopilación Actualizada de Normas ("RAN") y la Circular No. 17, ambas aplicables a las tarjetas de crédito, y el Capítulo 2-15 de la RAN y la Circular No. 1, aplicables a tarjetas de débito.

En cuanto a las tarjetas de crédito, la normativa antes indicada define conceptos básicos y las partes que intervienen en el negocio, los emisores y operadores. Así, se establece que los emisores pueden operar por sí mismos las tarjetas de su propia emisión, o contratar su operación total o parcial con una o más operadores. De igual modo la normativa establece que el emisor puede delegar en el operador la actividad de afiliación. De esta forma, se autoriza a los operadores a prestar servicios de autorización y registro de transacciones, así como de afiliación de las entidades que acepten las tarjetas, pudiendo asumir o no la responsabilidad de pago frente a dichas entidades afiliadas.

En cuanto a las entidades que pueden emitir u operar tarjetas de crédito, la normativa confiere dicha autorización a los bancos y cooperativas fiscalizadas por la SBIF con patrimonio mayor o igual a UF 400.000, y las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada chilenas que cumplan los requisitos establecidos en la normativa aplicable. Las entidades que emitan u operen sistemas de tarjetas de crédito deben inscribirse en el Registro de Emisores y Operadores de la SBIF. Los bancos quedan automáticamente inscritos en dicho Registro, en calidad de emisores, por la sola autorización de funcionamiento.

Cabe señalar que también existen otros emisores de tarjetas de crédito que quedan fuera de la regulación del BCCH y fiscalización de la SBIF por no alcanzar el umbral mínimo de pagos a entidades afiliadas no relacionadas.

La siguiente tabla muestra los requisitos generales que deben cumplir los emisores y operadores de tarjetas de crédito⁶⁶.

⁶³ Ley No. 18.840 y Decreto con Fuera de Ley No. 3 del Ministerio de Hacienda, respectivamente.

⁶⁴ Artículos 3 y 35 No. 7 de la LBC.

⁶⁵ Artículos 2 y 12 de la LGB.

⁶⁶ La normativa además regula los contratos que deben suscribirse entre las partes, la información mínima que deben contener las tarjetas, normas de precaución en el manejo de las mismas, el procesamiento de datos, entre otros.

Tabla 21: Requisitos aplicables a Emisores y Operadores de Tarjetas de Crédito

| Tipos de Emisores | Descripción | Regulación |
|--|--|---|
| Bancos y cooperativas | | 1. Inscripción en Registro SBIF |
| | | 2. Cumplir normas de solvencia, gestión e información de SBIF |
| Emisores no bancarios | Montos total de pagos a entidades afiliadas mayor o igual a UF1.000.000 y plazo de pago menor o igual a 3 días | 1. Inscripción en Registro SBIF |
| | | 2. Informe anual de gestión y control de riesgos (auditores externos) |
| | | 3. Capital y reservas mayor o igual a UF100.000 |
| | Montos total de pagos a entidades afiliadas mayor o igual a UF1.000.000 y plazo de pago mayor a 3 días. | 1. Inscripción en Registro SBIF |
| | | 2. Informe anual de gestión y control de riesgos (auditores externos) |
| | | 3. Capital y reservas mayor o igual a UF200.000 |
| 4. Razones de liquidez - obligaciones menor o igual a 12,5 veces capital y reservas | | |
| 5. Calces de plazo y reajustabilidad - activos líquidos mayor o igual a obligaciones 30 días y mayor o igual a 9% deudas | | |
| 6. Informar hechos esenciales y cambios de propiedad a SVS | | |
| Emisores no comprendidos en los anteriores | Montos total de pagos a entidades afiliadas mayor o igual a UF750.000 | Informar SBIF monto de pagos anual y modalidad de pago |
| | Montos total de pagos a entidades afiliadas menor a UF750.000 | Sin regulación específica aplicable |
| Operadores sin responsabilidad de pago (no emisor) | Prestan servicios a dos o más instituciones financieras o emisores con montos mayor o igual a UF1.000.000 | 1. Inscripción en Registro SBIF 2. Normas SBIF sobre control y gestión de riesgos, información y tarifas 3. Capital y reservas mayor o igual a UF25.000 |
| Operadores con responsabilidad de pago (emisor o no) | Montos total de pagos a entidades afiliadas mayor o igual a UF1.000.000 y plazo de pago menor o igual a 3 días | 1. Inscripción en Registro SBIF |
| | | 2. Informe anual de gestión y control de riesgos (auditores externos) |
| | | 3. Capital y reservas mayor o igual a UF100.000 |
| | Montos total de pagos a entidades afiliadas mayor o igual a UF1.000.000 y plazo de pago mayor a 3 días | 1. Inscripción en Registro SBIF |
| | | 2. Informe anual de gestión y control de riesgos (auditores externos) |
| | | 3. Capital y reservas mayor o igual a UF200.000 |
| 4. Razones de liquidez - obligaciones menor o igual a 12,5 veces capital y reservas | | |
| 5. Calces de plazo y reajustabilidad - activos líquidos mayor o igual a obligaciones 30 días y mayor o igual a 9% deudas | | |
| 6. Informar hechos esenciales y cambios de propiedad a la SVS | | |
| Operadores no regulados | Operadores no incluidos en las categorías anteriores | Sin regulación específica aplicable |

Fuente: Elaboración propia a partir de Capítulo III.J.1

Cabe hacer presente que actualmente el BCCH y la SBIF han sometido a consulta pública una propuesta de modificación del Capítulo III.J.1 del CNF que, entre otras cosas, suprime el régimen diferenciado aplicable a emisores que pagan al contado o dentro de tres días de aquellos que lo hacen en un plazo superior; explicita que el universo de fiscalizados corresponde a la totalidad de entidades que asuman responsabilidades de pago en forma habitual con comercios afiliados no relacionados; fortalece los requisitos de capital, liquidez y de reporte de información para emisores y operadores, y aumenta la responsabilidad asignada al gobierno corporativo de las entidades fiscalizadas, especialmente en la formulación de políticas de gestión y control de riesgos de acuerdo a estándares normativos definidos por la SBIF. A la fecha de este informe aun no se ha emitido el texto definitivo de la norma.

La normativa aplicable a **tarjetas de débito**, por su parte, también define ciertos conceptos básicos y las relaciones entre las partes, estableciendo que el operador es aquel que proporciona al emisor los servicios administrativos que se requieran en el contrato respectivo, que el emisor puede operar por sí mismo las tarjetas o contratar la operación total o parcial con uno o más operadores, y que la afiliación de los establecimientos y el pago por las adquisiciones serán de responsabilidad del emisor o del operador, según corresponda.

La regulación a las tarjetas de débito apunta también a que asociado a ella hay un instrumento de captación y por eso las entidades autorizadas para emitir tarjetas de débito son los bancos y cooperativas fiscalizadas por la SBIF. A su vez, pueden además operar dichas tarjetas las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada constituidas con giro operación de tarjetas, previa autorización del BCCH. La siguiente tabla muestra los requisitos generales que deben cumplir dichos operadores⁶⁷.

Tabla 22: Requisitos aplicables a Operadores de Tarjetas de Débito

| Tipos de Operadores | Requisitos |
|---|---|
| Sin responsabilidad de pago (emisor o no) | 1. Autorización del BCCH |
| | 2. Capital y reservas mayor o igual a UF25.000 |
| Con responsabilidad de pago (emisor o no) | 1. Autorización del BCCH |
| | 2. Capital y reservas mayor o igual a UF25.000 |
| | 3. Razón de liquidez - obligaciones menor o igual a 15 veces capital y reservas |
| | 4. Reserva técnica diaria mayor o igual a 100% deuda con afiliados |

Fuente: Elaboración propia a partir de Capítulo III.J.2

⁶⁷ La normativa además regula los contratos que deben suscribirse entre las partes, la operación del sistema en general, las características que deben tener las tarjetas, normas operativas especiales, entre otras.

4.5 Sociedades de Apoyo al Giro

Para desarrollar el negocio de la operación y afiliación de tarjetas de crédito y débito, la industria bancaria se ha organizado a través de Transbank y Nexus. Ambas son SAG, entidades con participación bancaria, de giro exclusivo y que fueron incorporadas a nuestra legislación en los años ochenta, quedando reguladas en los artículos 74 y siguientes de la LGB⁶⁸. La modificación a la regulación bancaria introducida en la década de los 80, autorizó a los bancos formar, en conjunto, sociedades que prestaran servicios complementarios para el desarrollo de su giro, con el objeto de aprovechar economías de escala y reducir, así, costos⁶⁹.

Conforme a la ley, existen básicamente dos tipos de SAG, según el objetivo para el cual son creadas:

- a) Aquellas que prestan servicios destinados a facilitar el cumplimiento de los fines de las entidades financieras, lo que implicaría poder prestar servicios exclusivamente a los bancos, sociedades filiales de bancos y otras SAG; y
- b) Aquellas que por su intermedio, las instituciones financieras pueden efectuar determinadas operaciones del giro bancario con el público, salvo la de captar dinero. En este supuesto, las SAG estarían autorizadas para contratar con terceros distintos a los bancos, sus sociedades filiales y otras SAG.

Conforme a la LGB, cada SAG solamente puede tener como objeto único la realización de las actividades indicadas ya sea en la letra a) o en la letra b) anterior⁷⁰. Conforme a la autorización otorgada por la SBIF, Transbank sería una SAG del primer grupo o de la letra a), esto es, aquellas que prestan servicios destinados a facilitar el cumplimiento de los fines de las entidades financieras⁷¹. Se le clasifica como una SAG del primer grupo en atención a que la operación de tarjetas no es una actividad bancaria en sí misma que pueda separarse del rol emisor del banco, ya que la posibilidad que tienen los bancos de operar tarjetas sólo se entiende como una función accesoria que permite dar funcionalidad al sistema de tarjetas que el banco emite y pone en circulación.

En calidad de SAG del primer grupo, Transbank sólo podría prestar servicios a bancos, sociedades filiales de bancos y otras SAG. Sin embargo, estaría autorizada para prestar servicios a emisores no bancarios ya que en el marco del proceso de libre competencia seguido en su contra entre los años 2003 y 2005, Transbank llegó a un avenimiento parcial con la FNE⁷², aprobado posteriormente por el TDLC, que entre otras cosas establece que la compañía otorgaría libre acceso a los servicios de operación de tarjetas a emisores autorizados por el BCCH y fiscalizados en esta actividad por la SBIF. En cuanto a la contratación con los comercios, por su parte, cabe hacer presente que Transbank efectúa el rol adquirente por mandato de los emisores y, en tal calidad, presta un servicio a los emisores, no a los establecimientos afiliados.

Finalmente, corresponde a la SBIF otorgar autorización de constitución de las SAG, de su giro específico y la fiscalización de las mismas⁷³.

⁶⁸ Las SAG están además reglamentadas por el Capítulo 11-6 de la RAN y la Circular No. 3, ambas de la SBIF.

⁶⁹ Actualmente el sistema bancario cuenta con 19 SAG, que prestan diversos servicios, incluyendo servicios de interacción electrónica destinados a operaciones comerciales y financieras entre empresas; transferencia electrónica de información; recaudación de pagos de servicios domiciliarios, impuestos y otros pagos; pagos previsionales y de salud, de dividendos a accionistas, a proveedores, de remuneraciones y beneficios al personal de empresas, etc.; recopilación y pre-evaluación de antecedentes de posibles clientes bancarios; entre otros. Todos esos giros han sido expresamente autorizados por la SBIF.

⁷⁰ El artículo 74 de la LGB establece expresamente que "Los Bancos podrán, también, previa autorización de la Superintendencia, y cumpliendo los requisitos generales que para el objeto específico ella establezca mediante norma de carácter general, ser accionistas o tener participación en una sociedad cuyo único objeto sea uno de los siguientes: a) Prestar servicios destinados a facilitar el cumplimiento de los fines de las entidades financieras. b) Que por su intermedio las instituciones financieras puedan efectuar determinadas operaciones de giro bancario con el público, excepto la de captar dinero. (...)".

⁷¹ Artículo 69 No. 24 de la LGB.

⁷² El avenimiento también fue celebrado con la Cámara de Comercio de Linares.

⁷³ Conforme al Anexo 2 del Capítulo 11-6 de la RAN de la SBIF, dentro los giros autorizados para las SAG encontramos la transferencia electrónica de fondos, la operación de terminales de caja y puntos de venta, la administración y operación de tarjetas de crédito, y la emisión u operación de tarjetas de pago con provisión de fondos.

4.6 Consideraciones Finales

Con el foco puesto en aumentar el uso de medios de pago electrónico, la Mesa analizó la forma en que se ha organizado el mercado de tarjetas de crédito y débito, estudió la teoría económica así como la regulación aplicable y distintas experiencias extranjeras. Asimismo, se realizaron reuniones con diversos actores de las distintas etapas de la cadena productiva, tales como emisores bancarios, autorizadores, operadores, proveedores de tecnología, representantes del comercio y marcas de tarjetas.

En relación con las tarjetas de crédito y débito bancarias, se observa que los emisores bancarios han delegado tanto el procesamiento u operación como la afiliación de los comercios a Transbank, una SAG de propiedad de los bancos. Por su parte, respecto de las tarjetas de crédito no bancarias, algunos emisores han encargado individualmente la operación y afiliación de comercios a terceros, entre ellos a Transbank.

De esta manera, a través de Transbank, los bancos actúan conjuntamente para el uso de la plataforma tecnológica necesaria –con el fin de aprovechar economías de escala y de red en el lado de la adquirencia–, y también para definir políticas comerciales mediante una estructura común de tarifas a cobrar al comercio.

La forma en que opera este mercado evita una doble marginación, disminuye los costos de transacción y la incertidumbre propios de un esquema no integrado verticalmente, alinea los objetivos al interior de la plataforma y facilita una fiscalización más directa y efectiva de parte de la autoridad. Asimismo, un modelo en el que hay un solo adquirente permite prescindir de una tasa de intercambio, que presenta la dificultad de fijarla a un nivel adecuado. Además, se observa que Transbank opera con estándares de seguridad comparables con los países desarrollados. Por último, cabe destacar que el valor promedio del merchant discount cobrado al comercio por el uso de tarjetas de crédito es menor al de Estados Unidos y también al promedio de una muestra de 15 países europeos estudiada. No obstante, en ambas comparaciones se observa que en las tarjetas de débito los precios son mayores que los observados en la muestra.

Sin embargo, la manera en que este mercado opera en Chile presenta algunas desventajas. En primer lugar, desde la perspectiva de los comercios la existencia de un único operador y afiliador implica que no existen alternativas en cuanto a los precios que se les cobran, los servicios ofrecidos, o la calidad de éstos, ya que no existen competidores. Por otra parte, la presencia de otros oferentes podría traducirse en la generación de otros modelos de negocio que, por ejemplo, se enfoquen en el uso de tecnologías alternativas o nichos de mercado.

Adicionalmente, se advierte una brecha en la cobertura de las redes de pago considerando el nivel de desarrollo del país: el nivel de cobertura en Chile, medido según el número de POS cada 100.000 habitantes, es bastante menor al observado en países con similar nivel de ingreso.

Otra desventaja que podría derivarse de la forma en que está organizado de este mercado en Chile es que, al ser Transbank una SAG de aquellas reguladas en la letra A del artículo 74 de la LGB, conforme a su giro sólo puede prestar servicios destinados a facilitar el cumplimiento de los fines de las entidades financieras, servicios que deben ser prestados exclusivamente a bancos, sociedades filiales de bancos u otras SAG. Por ello, Transbank no puede ofrecer directamente a sus comercios afiliados otros servicios, tales como recarga de prepago de telefonía, internet y televisión, procesamiento de vales de alimentación o pago de cuentas de servicios, entre muchos otros. De esta forma, se ve restringida la posibilidad de incorporar al sistema a comercios con menor número y monto promedio de transacciones, los que podrían no ser rentables por la sola operación de tarjetas bancarias pero que podrían serlo al agregar servicios complementarios.

Además, no es posible desconocer que todo eventual nuevo entrante al mercado de la adquirencia de las tarjetas de crédito y débito bancarias en Chile se verá enfrentado a la dificultad de tener que competir con un solo incumbente, que es de propiedad de todos los emisores de dichas tarjetas, quienes a través de este vehículo, que opera la red, realiza la operación de las tarjetas y también afilia a los comercios y fija los términos comerciales con éstos, y en dónde el merchant discount que se

cobra a los comercios pasa íntegro a los emisores bancarios.

En términos de la regulación, no se han detectado leyes o normas que signifiquen barreras a la entrada de nuevos operadores al negocio de la adquierecia, sin perjuicio de la necesidad de cumplir con las normas establecidas para la operación de tarjetas de crédito y débito señaladas en la LGB, el CNF del BCCH y las normas que dicta la SBIF al respecto. Dentro de estas normas se encuentran los requisitos de capitalización y reservas, los que se entienden como necesarios para velar por la solvencia de los adquirentes y la seguridad del sistema.

La presencia eventual de barreras estratégicas y sus posibles efectos en el funcionamiento del mercado de servicios de redes transaccionales, son materia de análisis y resolución cuya atribución es de la FNE y del TDLC y, por tratarse de una materia reservada a ese tribunal, la calificación sobre la presencia de este tipo de barreras a la entrada escapa al ámbito de análisis de este trabajo.

Pese a la inexistencia de barreras regulatorias o legales a la entrada de nuevos competidores, por un lado, y el avance y abaratamiento de la tecnología por el otro, actualmente en Chile no hay competidores a Transbank en el mercado de la operación y afiliación de tarjetas de crédito y débito bancarias o en partes de él.

Sin embargo, sí existen en Chile actores con redes instaladas que operan tarjetas de emisores no bancarios o tarjetas bancarias para servicios distintos al procesamiento de pagos por compras (para lo cual requerirían la habilitación de un banco):

(i) CajaVecina de BancoEstado, que cuenta con terminales instalados en 8.630 puntos de 15 comunas del país, que permiten realizar una serie de transacciones bancarias y servicios financieros, utilizando las tarjetas de cajeros automáticos BancoEstado o la tarjeta de débito de CuentaRUT;

(ii) GetNet, que cuenta con 4.000 comercios distribuidos en siete ciudades del país, en que presta servicios de recarga de celulares, corresponsalía bancaria y procesamiento de las tarjetas no bancarias; y

(iii) Multicaja, que cuenta con 45.329 puntos de venta, con presencia en las 15 regiones, que presta servicios de recarga de prepago de telefonía, internet y televisión, consumo de alimentos con tarjetas de alimentación, venta de seguros y accidentes personales, pago de cuentas de servicios, verificación de cheques y bonos de salud, avance en efectivo con tarjetas de crédito no bancarias, transacciones de corresponsalía bancaria, pago de compras con tarjetas de crédito no bancarias.

El ampliar el uso de estas redes ya instaladas para el procesamiento de pagos con tarjetas bancarias, podría ser una forma efectiva de aumentar la capilaridad de los POS hacia sectores de la población con menores niveles de inclusión financiera, decisión comercial que, en todo caso, les compete a los emisores de tarjetas bancarias y que se encuentra supeditada a la factibilidad técnica y el cumplimiento de los estándares de seguridad y gestión de riesgo adecuados.

La eventual mayor competencia en este mercado podría darse a distintos niveles. Podría darse a nivel de redes de adquierecia completa (incluyendo operación y afiliación) o dentro de una misma red, donde se compita sólo por alguno de los servicios, la afiliación por ejemplo.

Como se analizó, la operación de tarjetas bancarias tiene un componente relevante de costos fijos y economías de escala. Por esta razón, no es inusual que en el mundo, generalmente, la operación de las tarjetas se suela concentrar en pocos actores. En el caso de Chile, se está en presencia de un mercado relativamente pequeño pero maduro como se refleja del nivel de tarjetas emitidas y puntos de pago existentes, en que el incumbente es un solo operador que ya está consolidado en el mercado. Frente a lo anterior, es mayor la dificultad de ingresar a competir al mercado chileno para nuevos operadores con su propia red de operación.

Sin embargo, la afiliación de los comercios, que consiste principalmente en actividades de marketing, publicidad, creación de productos, negociación de precios, etc., forma parte de la estrategia comercial de los emisores, y sus costos son principalmente variables.

Si bien una mayor competencia en el rol de la afiliación no garantiza necesariamente mejoras en el nivel de precios y cobertura, podría generar beneficios como una mayor cantidad de alternativas para los comercios, la aparición de una oferta diferenciada de productos, el desarrollo de nichos y sectores específicos, y eventualmente, nuevas alternativas de tarificación.

En el caso particular de Chile, eventuales nuevos competidores que no sean bancos, filiales bancarias o SAG, al no estar sujetos a las restricciones de estas entidades, podrían ofrecer a través de los POS servicios no relacionados al giro bancario, como por ejemplo, la recarga de celulares o el procesamiento de tarjetas o vales de alimentación. Esta intensificación en el uso de los POS permitiría afiliar comercios con un menor número y monto promedio de transacciones (a los cuales no le es rentable tener un POS de Transbank) y, en consecuencia, aumentar el nivel de cobertura.

De la revisión de experiencias internacionales, se observa que en otros países en la regulación y en la organización de los mercados se distingue claramente entre los roles de emisión, procesamiento (operación) y afiliación, donde diversos actores compiten no sólo entre distintas redes de adquirencia, sino que también en distintas partes del negocio de adquirencia: algunos en la operación de la red y otros en la afiliación de comercios.

En efecto, se observa que en varios casos internacionales, la industria se organiza en torno a una o varias plataformas tecnológicas encargadas del procesamiento, a las cuales se conectan una gran cantidad de emisores por un lado, y adquirentes por el otro. Como consecuencia de esto, se genera competencia en ambos lados de la industria, mientras que se aprovechan las economías de escala propias del procesamiento.

En un informe publicado el año 2009⁷⁴, el Banco Central de Brasil destacó las diferencias entre las funciones de operación y afiliación, señalando que deberían ser reguladas de manera distinta. Al mismo tiempo, señaló que la organización de mercado para cada una también debería ser distinta. En Estados Unidos existen distintos agentes ofreciendo diferentes tipos de servicios dentro de la cadena de valor, algunos operacionales y otros meramente comerciales. Por su parte, tras un proceso de discusión pública, en Colombia se acordó que la afiliación sería desarrollada directamente por los bancos emisores, quienes negociarían las comisiones con el comercio reemplazando el mecanismo vigente en que cada red fijaba centralizadamente las tarifas al comercio⁷⁵.

En Chile, la legislación sólo se refiere a la emisión y operación de tarjetas, y la normativa emitida por el BCCH⁷⁷ sólo ha definido los roles de emisor y operador, estableciendo que los emisores pueden operar por sí mismos sus tarjetas o contratar la operación total o parcialmente con uno o más operadores, a quienes además pueden encargar la afiliación de los comercios con o sin responsabilidad de pago. Esto implica que la normativa actual no restringe la posibilidad de que una misma entidad realice ambas funciones o sólo una de esas actividades.

Sin perjuicio de lo anterior, sería conveniente que los organismos reguladores⁷⁸, analizaran la pertinencia de distinguir los roles de operador y afiliador, en vez de considerar a la afiliación como una función más dentro del rol operador, estableciendo requisitos de funcionamiento específicos para cada una. Esta distinción parece aconsejable ya que, como se ha señalado, la afiliación y la operación son actividades de naturaleza distinta, requieren distintos niveles de inversiones, presentan niveles de costos fijos en la operación diversos y, por lo tanto, se podría esperar distintos niveles de competencia y desarrollo de productos. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio de que las dos funciones puedan ser realizadas por un mismo agente. Asimismo, una separación más clara de estas funciones podría contribuir a otorgar a los privados y a las autoridades fiscalizadoras mayor información sobre el funcionamiento y los actores que componen este mercado.

74 Ver "Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos"; Banco Central de Brasil, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia, 2009.

75 Ver Sección 4.2 de este informe.

76 En Chile, la FNE estableció en su requerimiento en contra de Transbank del año 2004 que la actividad esencial de dicha empresa correspondía a la de un operador y no debería hacerse cargo de la adquirencia, destacando el hecho que tanto las economías de escala como los efectos de red se sustentan en el procesamiento, y no en la afiliación. Cabe hacer presente que esta argumentación no fue analizada por el TDLC al emitir su sentencia del año 2005 en dicho proceso. Ver Requerimiento de la FNE en contra de Transbank, de fecha 20 de enero de 2004.

77 Capítulo III.J.1 y Capítulo III.J.2, ambos del CNF del BCCH.

78 La SBIF y el BCCH iniciaron un estudio de la normativa y con fecha 27 de septiembre de 2012 publicaron un borrador de modificaciones propuestas al Capítulo III.J.1, para comentarios del público.

En caso de generarse competencia entre afiliadores, debiera revisarse la normativa para poder regular de manera adecuada la necesidad de interconexión con el o los operadores que existan en el mercado. Se debe destacar que, en este contexto, el operador se presenta como una agente fundamental para poder realizar la afiliación. De ahí la importancia que los afiliadores puedan acceder al servicio operacional, que por sus altos costos fijos y por la necesidad de tener una alta capilaridad -tanto en el lado emisor como en el adquirente-, dificultan la existencia de múltiples actores en un país del tamaño de Chile.

A este respecto, se observan en otras jurisdicciones básicamente dos modelos de negocios, aquellos en que el afiliador se relaciona directamente con el emisor de las tarjetas, y éste a su vez mantiene una relación independiente con el operador, y otra modalidad por la cual el afiliador subcontrata directamente los servicios de procesamiento a una red ya existente.

Conforme a lo señalado precedentemente, no se observan barreras legales o regulatorias para la entrada de nuevos actores en la afiliación, pudiendo un emisor bancario o no bancario delegar la afiliación directamente a un tercero, conforme al primer modelo de negocio referido anteriormente. Por su parte, la segunda modalidad, en la cual el afiliador mantiene una relación con el emisor y subcontrata directamente los servicios de procesamiento a una red ya existente, se encuentra limitada en Chile en caso que dicha red pertenezca a una SAG, ya que de acuerdo a la normativa vigente éstas sólo pueden prestar servicios a entidades bancarias. Debido a lo anterior, se recomienda una revisión de la normativa sobre las SAG por parte de los reguladores correspondientes, de modo de verificar que eventuales nuevos afiliadores no bancarios puedan interconectarse con el o los operadores que existan en este mercado.

En resumen, se recomienda que los reguladores, dentro de su revisión de la normativa aplicable, estudien la conveniencia de distinguir claramente los distintos roles involucrados en el lado adquirente de operador y afiliador, y estableciendo requisitos diferenciados, así como de regular adecuadamente los requisitos y condiciones necesarios para una eventual interconexión entre los distintos actores del mercado, de manera de no inhibir la entrada de nuevos operadores o afiliadores al sistema.

5.- Sistemas de Prepago o Valor Almacenado

5.1 Consideraciones Generales

Este capítulo se refiere a las nuevas modalidades de pago electrónico que implican el prepago y almacenamiento de dinero, ya sea en una tarjeta, cuenta de internet o móvil, a ser usado para efectuar pagos o transferencias a terceros en forma electrónica. Independiente de la tecnología o soporte elegido, lo que en el futuro naturalmente puede cambiar, los elementos esenciales de estos sistemas de pago son, por una parte, el almacenamiento previo de fondos y, por la otra, su uso en forma electrónica para transferir fondos o efectuar pagos a terceros.

El uso creciente de estos sistemas de pago, así como la gran cantidad de nuevos productos electrónicos lanzados al mercado y actores interesados en desarrollarlos, se ha justificado por la seguridad, comodidad y rapidez que esta clase de medios otorga frente al uso de efectivo o medios de pagos tradicionales, por sus menores costos y por constituir un mecanismo muy relevante para impulsar la innovación e implementación de nuevas tecnologías y modelos de negocios que favorezcan la inclusión financiera. Es por ello que, como se verá más adelante, diversas jurisdicciones del mundo les han dado un reconocimiento legal regulándolos en forma especial y, en muchos casos, sacándolos del ámbito de actividades bancarias, en especial cuando se trata de montos bajos y de transferencias de bajo riesgo para la cadena de pagos.

El uso de estos sistemas de pago en Chile puede constituir un medio de inclusión financiera que permita a los sectores no bancarizados de la población tener acceso a medios de pago electrónico, accediendo a las ventajas y beneficios económicos y sociales propios de los mismos. Para estos efectos, es necesario analizar la normativa del país con el objeto de determinar si es posible contar en Chile con esta clase de sistemas de pago y si éstos pueden ser desarrollados únicamente por instituciones bancarias, o bien, por otras entidades. En especial, hay que determinar si estos sistemas de prepago con provisión de fondos o de valor almacenado implican una captación habitual de dinero del público, actividad que sólo puede ser desarrollada en Chile por bancos y personas autorizadas por ley para hacerlo.

Para realizar ese análisis, resulta conveniente hacer una descripción de los distintos medios de pago que implican el almacenamiento previo de dinero así como de la evidencia internacional en los mercados en que han alcanzado mayor desarrollo.

Tarjetas de Prepago

Son aquellas tarjetas utilizadas para adquirir bienes y servicios, en las que su importe es abonado en forma previa a su uso. A pesar de tener la misma funcionalidad que una tarjeta de débito y crédito, se distinguen de ellas por cargar en forma anticipada el monto a ser utilizado y porque, al no generar riesgo de crédito, requieren menor o nula información acerca del tarjetahabiente. Constituyen un medio de pago que presenta gran evolución en el mundo, cuyas aplicaciones han aumentado en forma significativa durante los últimos años, diseñándose una amplia gama de modelos o tipos de tarjeta según las necesidades del mercado.

En términos generales, las tarjetas de prepago son emitidas por instituciones financieras y no financieras, y se pueden dividir en varias categorías. En primer lugar, las tarjetas de prepago pueden clasificarse en cerradas y abiertas, según el comercio en dónde pueden ser usadas. Las primeras, son aquellas que sólo pueden ser utilizadas para adquirir bienes y servicios del emisor, como por ejemplo una gift card de un comercio específico, o en ciertos comercios previamente definidos. Las abiertas, por su parte, pueden ser usadas en cualquier comercio que acepte dicho medio de pago, como por ejemplo las denominadas "open-loop" emitidas por marcas de tarjetas que pueden ser usadas en todos los comercios que acepten dichas marcas. Por otra parte, es posible distinguir entre tarjetas de único propósito y multipropósito, según la finalidad para la cual sean usadas. Las primeras son aquellas que sólo pueden ser usadas para una finalidad y destino determinado (como por ejemplo

las tarjetas de recarga de celulares y de transporte público), mientras que las segundas son aquellos medios de pago que admiten múltiples usos, según el destino que quiera darle su titular.

Asimismo, se pueden distinguir las tarjetas de prepago según el tarjetahabiente al cual están dirigidas: se encuentran tarjetas emitidas para el sector público, para empresas y para personas naturales. Las primeras son generalmente utilizadas para el pago de beneficios sociales por parte del Estado, y para pagar los gastos del gobierno, como gastos relacionados a compras de suministros, viajes, viáticos, entre otros. Las segundas, permiten a una empresa pagar a sus empleados sus sueldos en remplazo del cheque o el depósito directo en alguna cuenta (tarjetas para el pago de remuneraciones o de nómina), asignaciones por alimentación (tarjetas de alimentación), así como los gastos incurridos en el desempeño del trabajo, como gastos de viajes, gasolina, etc. (tarjetas corporativas). Finalmente, se encuentran las dirigidas a personas naturales, por ejemplo, aquellas desarrolladas como una alternativa para la gestión financiera del público adolescente y universitario y para la población no bancarizada. Dentro de este grupo también están las tarjetas destinadas a los viajes (en remplazo del cheque viajero y efectivo), así como las tarjetas de regalo o gift cards.

Cada una de las tarjetas de prepago presenta características particulares según su finalidad, aplicación y destino, existiendo tantas combinaciones según el tipo de necesidades que se intente satisfacer. De esta forma, existen tarjetas con o sin posibilidad de recarga, tarjetas que pueden ser canjeadas por efectivo y aquellas que no, tarjetas nominadas o innominadas, emitidas bajo marcas privadas o marcas internacionales, entre otras. Así, por ejemplo, las tarjetas que permiten el pago de programas de alimentación del gobierno en muchos casos sólo pueden ser usadas en comercios que venden productos alimenticios, de modo que el beneficio otorgado sea utilizado para los fines a los cuales fue concebido; las tarjetas para el pago de remuneraciones muchas veces permiten la recarga y la opción de retiro a través de cajeros automáticos, especialmente cuando se trata de trabajadores no bancarizados; entre otras.

Las tarjetas de prepago presentan una mayor penetración en países desarrollados, como Estados Unidos y Europa. Por ejemplo, conforme al estudio de pagos de la FED, aún cuando los pagos efectuados con tarjetas de prepago representan un volumen relativamente pequeño en relación a otros medios de pagos distintos al efectivo en Estados Unidos (5% al 2009), el número de transacciones realizadas a través de estas tarjetas ha crecido en forma sustancialmente más rápida que las transacciones de tarjetas de crédito y débito, mostrando un aumento en el número de transacciones de un 21,5% entre los años 2006 y 2009, frente a un -0,2% y 14,8% para las transacciones en tarjetas de crédito y débito, respectivamente⁷⁹.

En Latinoamérica, el desarrollo de tarjetas de prepago es todavía incipiente, aun cuando este mercado presenta altas expectativas de crecimiento. El proceso ya ha empezado y está siendo liderado por México, Brasil, Perú y Colombia.

Así, según estudios de MasterCard relativos únicamente a las tarjetas abiertas y multipropósito administradas por marcas, el mercado del prepago se encuentra en crecimiento y se espera que lo siga haciendo debido a sus múltiples beneficios. Dichos estudios estiman las siguientes tasas de crecimiento para el año 2017⁸⁰:

79 Ver "The 2010 Federal Reserve Payments Study Noncash Payment Trends in the United States: 2006 - 2009", Reserva Federal de Estados Unidos, Diciembre 2010. http://www.frbervices.org/files/communications/pdf/press/2010_payments_study.pdf

80 Ver "2012 Global Prepaid Sizing Study, Commissioned by MasterCard: A look at the potential for global prepaid growth by 2012", en <https://www.partnersinprepaid.com/topics/research/index.html?maincategory=TOPICS&subcategory=RESEARCH>

Tabla 23: Progresión de Montos Transados para Prepago Abierto

| País / Zona | 2010 (US\$ millones) | 2017 (US\$ millones) | Tasa de crecimiento anual esperada |
|------------------------|----------------------|----------------------|------------------------------------|
| Canadá | 2.000 | 19.000 | 38% |
| Estados Unidos | 152.000 | 421.000 | 16% |
| Latinoamérica | 15.000 | 133.000 | 37% |
| Europa | 28.000 | 149.000 | 27% |
| Medio Oriente y África | 3.000 | 46.000 | 51% |
| Asia Pacífico | 10.000 | 54.000 | 26% |

Fuente: 2012 Global Prepaid Sizing Study, Commissioned by MasterCard: A look at the potential for global prepaid growth by 2012

El estudio estima que este crecimiento será liderado por Brasil, México, Italia, el Reino Unido e Irlanda, e India; y que las tarjetas de prepago para pago de remuneraciones, de beneficios gubernamentales y de uso general seguirán liderando el mercado en el 2017, representando un 63% entre todas las tarjetas tomadas como base del estudio (esto es, las tarjetas abiertas, de multipropósito, administradas por marcas).

Cuentas de Internet

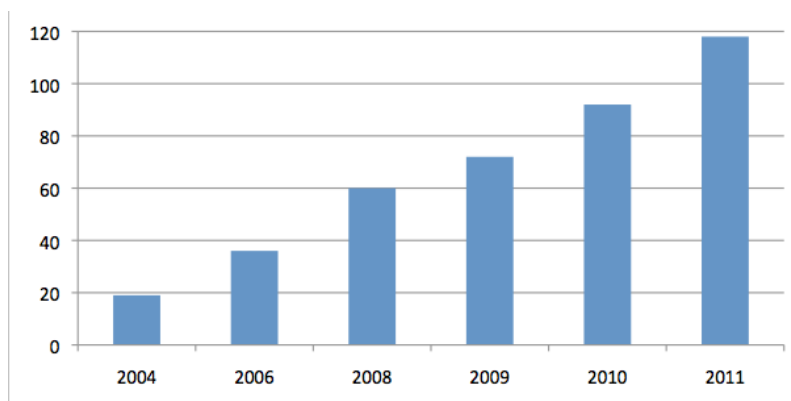
Se trata de sitios de internet que ofrecen sistemas de pago que permiten a sus clientes abrir una cuenta electrónica, abonar en ella fondos y utilizarlos para efectuar pagos o transferencias a terceros. Tal es el caso, por ejemplo, de PayPal, Money Brokers, Amazon Payments, entre otros.

Los proveedores ofrecen diversos servicios, trabajando sobre la infraestructura financiera de cuentas bancarias y tarjetas de crédito, depósitos directos de sus clientes o saldos que se generan en las cuentas de los usuarios por pagos recibidos de terceros. Cualquier forma de operación de estos sistemas de pago promueve el comercio electrónico; en términos de prepago, el caso de interés corresponde a cuando estos sistemas almacenan dinero, esto es, cuando provienen de depósitos directos de sus clientes o de saldos, y mantienen fondos depositados en las cuentas abiertas que esperan a ser utilizados conforme a las instrucciones futuras del titular.

Además de los beneficios propios de los sistemas de valor almacenado indicados más arriba, como la comodidad, rapidez y seguridad en los pagos, las ventajas de estos sistemas de pago saltan a la vista: facilita la realización de pagos de una forma sencilla, sin necesidad de compartir la información financiera del cliente.

Al igual que el caso de las tarjetas de prepago, estos sistemas han presentado un importante desarrollo a nivel mundial. Al analizar el caso de PayPal, por ejemplo, una de las compañías más importantes en esta industria, se observa un fuerte crecimiento, como se muestra en el Gráfico 7.

Gráfico 7: Volumen de Ventas de PayPal (US\$ mil millones) a partir del año 2004



Fuente: Información presentada por PayPal a la Mesa de Trabajo.

Pagos Móviles

Los pagos móviles representan otra alternativa de medio de pago electrónico que implica el almacenamiento de fondos. En este caso, la referencia es a los pagos móviles que permiten usar el terminal móvil para transferir fondos o efectuar pagos a terceros, usando dineros que han sido prepagados. A nivel internacional, el desarrollo de los servicios financieros móviles no ha sido uniforme: mientras que en países con mayor ingreso se observa un desarrollo enfocado en el M-Banking y el uso de celulares como POS, en países con menores niveles de infraestructura financiera los pagos móviles con modelos de prepago y sistemas remotos aparecen con una mayor penetración.

Mayor información sobre el mercado de pagos móviles se incluye en el Capítulo 6 de este informe.

5.2 Experiencia y Regulación Extranjera

El desarrollo tecnológico ha revolucionado el mercado de sistemas de pago de bajo valor, llevándolo a desarrollarse de forma vertiginosa y cambiando el panorama y tendencias que conducen al mercado. Dentro de ellas, se encuentra la importancia creciente de la inclusión financiera en las políticas gubernamentales, así como el rol que han jugado las entidades no bancarias en el desarrollo de nuevas soluciones de pago, llevándolos a participar en sectores que no han sido desarrollados por la industria bancaria.

La normativa extranjera se ha hecho cargo de regular estos nuevos escenarios con miras a crear mercados más seguros, eficientes y transparentes. Especial atención debe darse a que muchas legislaciones han tendido a incentivar la competencia abriendo los mercados de pago a entidades no bancarias en varias de las actividades de los sistemas de pago –como servicios de corresponsalía bancaria, sistemas de compensación, servicios de transferencias de fondos, etc., incluyendo aquellos tratados en este capítulo–.

Se encuentra, por ejemplo, el caso de la Unión Europea que permite a entidades no bancarias emitir instrumentos de pago que implican prepago abierto y multipropósito. Para estos efectos, la normativa⁸¹ creó el concepto de entidades que emiten dinero electrónico –valores monetarios almacenados en medios electrónicos o magnéticos, destinados a ser utilizados para efectuar operaciones de pago y que son aceptados por una persona distinta del emisor–. Dentro de este concepto, la normativa deja fuera los instrumentos destinados a satisfacer necesidades precisas con uso limitado, como por ejemplo las tarjetas de compra y de transporte público⁸². Llama particularmente la atención que la norma señala expresamente que “la emisión de dinero electrónico no constituye actividad de recepción de depósitos”, en otras palabras, que dicha actividad no constituye captación. Ello, en vista de su carácter específico como un sustituto electrónico del efectivo para su uso como medio de pago, generalmente de cantidades limitadas y no como medio de ahorro. Se destaca, asimismo, que la normativa otorga una definición amplia al concepto de dinero electrónico, sin limitarse a un medio o soporte en particular, con el fin de no entorpecer la innovación tecnológica.

Los emisores de dinero electrónico deben ser autorizados por la autoridad competente y están sujetos a una supervisión prudencial. Deben contar con un capital inicial y permanente para garantizar un adecuado nivel de protección al consumidor y una gestión prudente del dinero; y cumplir con requisitos de garantía o liquidez, estando obligados a salvaguardar los fondos almacenados ya sea garantizándolos con una póliza de seguro u otra garantía, depositándolos en cuentas separadas en una entidad de crédito o invirtiéndolos en activos seguros, líquidos y de bajo riesgo. Asimismo, se les autoriza a realizar otras actividades, como la prestación de ciertos servicios de pago, la gestión de sistemas de pago, la concesión de créditos (que no pueden ser otorgados con cargo a los fondos almacenados y aquellos destinados a garantizarlos), entre otras. Otras restricciones establecidas son,

⁸¹ Directiva 2009/100 del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de septiembre de 2009. A su vez, se aplican de manera complementaria la Directiva 2006/48, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y la Directiva 2007/64, que regula los servicios de pago en el mercado interior.

⁸² Se excluye también de esta normativa aquellos instrumentos destinados a adquirir bienes o servicios digitales cuando por su propia naturaleza el operador le añade valor intrínseco al bien o servicio, siempre que éste sólo pueda usarse a través de un aparato digital, y cuando el operador de telecomunicaciones, servicios digitales o tecnología de la información no actúe sólo como intermediario entre el usuario y el proveedor de bienes y servicios. Ello, porque el usuario paga directamente al operador de la red y no existe relación directa de pago entre el usuario y el proveedor.

por ejemplo, la obligatoriedad de reembolso de los dineros almacenados por su valor nominal y la prohibición de concesión de intereses o cualquier otro beneficio relacionado al tiempo durante el cual los fondos permanecen depositados.

La normativa contempla, asimismo, reglas destinadas a la prevención de actividades de lavado de dinero, contando con un sistema basado en el nivel de riesgo. Así, la regulación reconoce que se trata de transacciones que muchas veces son de bajo valor, de baja frecuencia y llevadas a cabo con un objetivo determinado (una compra), por lo que se establece para estos casos un esquema de investigación simplificada acerca de los cliente, ampliándose la obligación de verificar la información de los titulares cuando los montos anuales almacenados exceden de EUR\$2.500.

Otro caso particularmente interesante es el de Singapur, en donde la ley⁸³ crea los denominados "centro de valor almacenado", esto es, instrumentos prepagados usados para pagar bienes y servicios hasta por el monto almacenado en los mismos. La regulación distingue entre instrumentos de único propósito y de multipropósito y, en forma similar al caso de la Unión Europea, les da una definición amplia incluyendo tarjetas inteligentes, con circuitos integrados, con bandas magnéticas, sin contacto, microchips, paper vouchers y cuentas de internet.

La autoridad encargada de regular estos instrumentos y sus emisores es la Monetary Authority of Singapur ("MAS"), quien sólo aprueba aquellos medios "ampliamente aceptados", esto es, aquellos instrumentos multipropósito que implican que el emisor mantenga almacenado un valor total de SGD\$30.000.000 (USD\$24.000.000 aprox.) o más. En estos casos, la entidad que retiene los fondos debe ser aprobada por la MAS y un banco debe responder totalmente por los mismos, el que también requiere de una autorización de la autoridad para estos efectos. No requieren autorización de la MAS aquellos instrumentos de multipropósito cuyos valores almacenados sean inferiores al límite indicado y los de único propósito.

La MAS ha dictado directrices y medidas de mitigación de riesgos⁸⁴ las que, entre otras cosas, incluyen la obligación de permitir el rescate oportuno de los valores almacenados (ya sea a través del uso en la adquisición de bienes o servicios, o su retiro), recomendándose para estos efectos que el emisor mantenga activos suficientes, en forma de efectivo y activos líquidos proporcionales a los patrones de rescate, haciendo provisiones razonables por posibles aumentos de rescate en ciertos días o épocas. Se sugiere, asimismo, ser prudentes al administrar los valores almacenados, de forma de no impedir su rescate oportuno, recomendando depositar los valores en cuentas bancarias separadas de los fondos de capital de trabajo o a nombre/beneficio de los usuarios. Se recomienda también que los fondos sean invertidos en activos líquidos y de bajo riesgo, evitándose estrategias de inversión de alto riesgo. Cabe hacer presente que estas directrices constituyen recomendaciones para quienes retienen los fondos de estos instrumentos, y estándares mínimos para aquellos que quieran calificar como emisores de instrumentos ampliamente aceptados.

Las directrices también señalan que estas entidades deben asegurar la seguridad y confiabilidad del sistema implementando medidas operacionales apropiadas y sistemas de administración de riesgos seguros y robustos; y que los derechos y obligaciones de todas las partes se encuentren claramente definidos, informándolos en forma adecuada a los usuarios.

Siguiendo las tendencias internacionales, la normativa también contiene disposiciones sobre prevención de actividades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Así, las directrices establecen la obligación de diseñar e implementar medidas adecuadas para prevenir dichas actividades, reduciendo las oportunidades e incentivos para abusos y proveyendo medios que permitan filtrar actividades sospechosas. Además de lo anterior, la MAS dictó otra normativa específica dirigida exclusivamente a la prevención de estas actividades⁸⁵ y aplicable a los emisores que permitan a los usuarios almacenar más de SGD\$1.000 (USD\$800 aprox.), que contiene ciertas obligaciones de investigación, identificación y verificación de usuarios, transacciones relevantes y actividades sospechosas, y de guardar registros y de establecer políticas, procedimientos y controles internos destinados a prevenir estas actividades. Al igual que en la Unión Europea, este sistema se

83 La ley que regula estos instrumentos es la Ley de Sistemas de Pago de 2006 (Payment Systems (Oversight) Act).

84 Directrices de Centro de Valor Almacenado (Stored Value Facilities Guidelines) de la MAS de 2006.

85 Aviso de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento de Terrorismo de la MAS (Notice of Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism).

basa en el riesgo, estableciendo obligaciones de investigación simplificada cuando el riesgo es más bajo, y más complejas cuando ese riesgo es alto.

Otro caso de estudio es el de Japón. Antes del año 2010, los servicios de prepago eran regulados por una ley⁸⁶ que sólo incluía aquellos cuyo soporte constaba en un “certificado”, esto es, documentos, tarjetas con chips IC o dispositivos móviles. En consecuencia, la regulación no se aplicaba a casos en que el registro de los fondos almacenados era efectuado en servidores computacionales, aún cuando ambos servicios constituyen mecanismos de prepago. De esta forma, en el año 2010 entró en vigencia la Ley de Servicios de Pago⁸⁷ que, entre otras cosas, se encargó de regular ambos mecanismos dentro de un mismo sistema, bajo la categoría de “instrumentos de pago prepagados”. Esta categoría incluye la mayoría de los medios que constituyen dinero electrónico, pero excluye algunos instrumentos dependiendo de su naturaleza y estructura, como por ejemplo, las tarjetas de membresía y los tickets de trenes.

Los emisores no se limitan a entidades bancarias. Tratándose de sistemas cerrados (a ser utilizados con el propio emisor o sus entidades relacionadas), cualquier entidad o persona que desee emitirlos debe notificar a la autoridad financiera local que corresponda cuando el monto agregado vigente de los instrumentos emitidos exceda de JPY\$10.000.000 (USD\$127.000 aprox.). Cabe hacer presente que la notificación es posterior al cumplimiento de esta condición.

Tratándose de sistemas abiertos, el emisor debe ser una persona jurídica constituida en Japón o en el extranjero y registrarse con la autoridad financiera local correspondiente. A los emisores se les exige tomar medidas para asegurar que los bienes y servicios adquiridos por estos instrumentos no afecten el orden público y la moral, y establecer sistemas adecuados para asegurar el pago a los comercios y el cumplimiento de las leyes y regulaciones. En cuanto a los requerimientos de capital, se les exige contar con activos netos equivalentes o superiores a un monto que va desde JPY\$0 a JPY\$100.000.000 (USD\$1.270.000 aprox.), dependiendo del ámbito de usabilidad del instrumento y otros asuntos relacionados.

Una vez efectuada la notificación u obtenido el registro, según corresponda, los emisores quedan sujetos a una serie de exigencias, entre otras, la obligación de mantener garantizados los activos por montos iguales o superiores a la mitad del monto emitido vigente, la prohibición de repagar los fondos almacenados en los instrumentos, la obligación de asegurar la administración segura de la información y obligaciones de información tanto a clientes como a la autoridad.

86 Ley que Regula los Certificados de Prepago (Act on Regulation on Prepaid Certificates) de 1989.

87 Payment Services Act (Act No. 59 of 2009).

5.3 Chile

En Chile, los instrumentos de pago que implican el almacenamiento previo de fondos casi no presentan desarrollo, con excepción de las tarjetas de prepago cerradas y las de único propósito (como las gift cards, tarjetas de recarga de celulares, los vales de alimentación y la tarjeta Bip! para el transporte público) que sólo pueden ser usadas para adquirir bienes o servicios del emisor y en las que el destino de los fondos está determinado de antemano (la compra de bienes en la casa comercial emisora, el uso para efectuar llamadas telefónicas, la compra de productos alimenticios y el pago de pasajes en Metro y Transantiago, respectivamente).

Esta realidad contrasta con la evolución y penetración que estos sistemas de pago han tenido en otros lugares del mundo, incluida Latinoamérica, por lo que vale la pena analizar la legislación y normativa con el objeto de identificar barreras que pudiesen estar inhibiendo su desarrollo.

Captación y Giro Bancario. Sistemas de Pagos Abiertos y Cerrados

La captación de fondos del público se encuentra regulada por la LGB, la que en su artículo 39 inciso 1º prohíbe ejercer dicha actividad a personas naturales o jurídicas no autorizadas por la ley, acotando su ejercicio exclusivamente al giro bancario y estableciéndose sanciones penales a sus infractores⁸⁸. Conforme a lo que ha establecido la SBIF el “concepto de captación tiene en la legislación vigente una acepción amplia, de manera que cubre todas las operaciones, a la vista o a plazo, que involucran recibir dinero del público, sea como depósito, mutuo, participación, cesión o transferencia de efectos de comercio o en cualquiera otra forma.”⁸⁹

El fundamento de la normativa sobre captación y la necesidad de que dicha actividad sea desarrollada a través de instituciones bancarias, es proteger los sistemas de pago de eventual riesgo sistémico. Para ello, se buscan sistemas robustos que permitan mantener la estabilidad financiera; proteger a los usuarios a través de un marco legal que permita un sistema de pagos confiable, de modo que la fe pública no se vea vulnerada; y mitigar los eventuales efectos del fraude en el normal funcionamiento del sistema de pagos nacional⁹⁰.

La definición de si una actividad de prepago constituye captación o no, es determinada por la autoridad caso a caso. En el caso de sistemas de prepago cerrados, cuyos fondos son destinados para una finalidad determinada, teniendo como contrapartida la prestación de un servicio en particular (sistemas de único propósito), no se ha considerado captación por tratarse de sistemas que, al ser cerrados, no representan un riesgo de interrupción de la cadena de pagos.

En el caso de sistemas de pago de uso general y multipropósito, en que la finalidad es indeterminada al tiempo del depósito y son utilizables en más de un establecimiento comercial o de servicios (sistemas abiertos), la opinión de los reguladores ha sido que se estaría frente a una captación habitual de dineros del público.

Tal ha sido la consideración del BCCH al regular la Emisión u Operación de Tarjetas de Pago con Provisión de Fondos en el Capítulo III.J.3 del CNF. Conforme a tal norma, se entiende por dichas tarjetas “aquella que contenga un dispositivo electrónico con información que refleje, entre otros datos, el saldo entre los cargos (pagos) y abonos (disponibilidad para pagos) efectuados por su titular, y que importe al emisor contraer habitualmente obligaciones de dinero con el público o con los establecimientos comerciales o servicios afiliados al sistema”, incluyendo también cualquier sistema que implique transacciones entre partes que, en forma alternativa a las tarjetas, utilicen un dispositivo electrónico que refleje información de las transacciones realizadas. Específicamente el Capítulo III.J.3 indica expresamente que se aplica a la “emisión y operación de tarjetas pre-pagadas, aceptadas como instrumentos de pago y consideradas de uso de multipropósito, esto es, utilizables en más de un establecimiento comercial o de servicios”.

⁸⁸ El artículo 39 inciso 1º de la LGB establece: “Ninguna persona natural o jurídica que no hubiera sido autorizada para ello por otra ley, podrá dedicarse a giro que, en conformidad a la presente, corresponda a las empresas bancarias y, en especial, a captar o recibir en forma habitual dinero del público, ya sea en depósito, mutuo o en cualquiera otra forma.”

⁸⁹ Capítulo 2-1 de la RAN.

⁹⁰ Esto, en atención a que la LGB establece una garantía estatal sobre los fondos mantenidos por bancos provenientes de captaciones a plazo, garantía que no sería extensiva en caso de fondos captados por otra clase de entidades.

Como podrá advertirse, el citado Capítulo III.J.3 sólo permite que las tarjetas de pago multipropósito o abiertas sean emitidas por empresas bancarias establecidas en Chile, autorizadas en forma previa por el BCCH, quienes responden en todo momento del saldo registrado en cada tarjeta. Así, los sistemas de prepago abiertos y multipropósito sólo pueden ser emitidos por bancos, mientras que los sistemas cerrados y de único propósito podrían ser emitidos por cualquier persona sin que se le aplique una regulación especial y sin ser supervisados.

Cabe hacer presente que, a la fecha, ningún banco ha solicitado al BCCH la autorización para emitir este tipo de instrumentos.

5.4 Recomendaciones para Chile

El uso creciente de estos sistemas de pago, así como la gran cantidad de nuevos productos electrónicos lanzados al mercado y actores interesados en desarrollarlos, se ha justificado por la seguridad, comodidad y rapidez que esta clase de medios otorga frente al uso de efectivo o medios de pagos tradicionales, por sus menores costos y por constituir un mecanismo muy relevante para impulsar la innovación e implementación de nuevas tecnologías y modelos de negocios que favorezcan la inclusión financiera.

La tendencia internacional ha sido regular estos medios de prepago permitiéndose a entidades no bancarias actuar como emisores, pero estableciendo requisitos prudenciales que deben ser cumplidos a fin de resguardar los dineros del público, cubriendo posibles riesgos financieros, de solvencia, liquidez, y operacionales derivados de estas actividades. Igualmente, se ha tendido a regular estos productos estableciendo reglas internacionalmente aceptadas sobre lavado de dinero y financiamiento de actividades terroristas.

Dichas regulaciones han tendido a ser lo suficientemente amplias, de modo de incluir no sólo los productos actualmente existentes sino que aquellos que puedan ser desarrollados en el futuro a consecuencia de innovaciones tecnológicas.

Estas regulaciones han permitido que diversos actores relevantes de la industria financiera, distintos de los bancos, desarrollen nuevos productos de pago electrónico y participen de mercados que la industria bancaria no ha desarrollado o lo ha hecho en forma más precaria, incorporando a los mercados financieros tecnología, seguridad, eficiencia y rapidez, y fomentando la inclusión financiera de la población no bancarizada. Lo anterior, debido al uso creciente de la tecnología y a la mayor flexibilidad normativa aplicable a las entidades no bancarias, lo que les ha permitido competir con los bancos en diversas áreas del sistema financiero, por ejemplo, el procesamiento de pagos, pagos móviles, pagos on-line, etc.

La posibilidad de desarrollar sistemas de prepago facilita la implementación de nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos modelos de negocio en los medios de pago, con la capacidad de adaptarse de mejor manera a las necesidades de distintos sectores sociales y culturales. Es así como se da un primer paso para la creación de sistemas que pueden tener un importante impacto en aumentar la inclusión financiera de sectores actualmente excluidos.

Según la ley vigente, en Chile los medios de prepago cerrados y de único propósito, pueden ser emitidos por cualquier clase de entidad, bancaria o no; pero medios de prepago multipropósito y abiertos sólo pueden ser desarrollados por entidades bancarias. Esta situación constituye, por una parte, una barrera legal para la entrada de nuevos instrumentos de pago y nuevas tecnologías provistos por potenciales nuevos actores. Por otra parte, esto también puede constituirse en un obstáculo para lograr una mayor inclusión financiera que permite a la población no bancarizada acceder a los beneficios propios derivados del uso de medios de pago electrónicos.

Por lo anterior, sería necesario analizar la conveniencia de incorporar productos abiertos y de multipropósito emitidos por emisores no bancarios al sistema de pagos, lo que requeriría modificar la LBC para incorporar este tipo de productos e incorporar en la LGB o en una legislación especial la autorización, regulación y fiscalización aplicable a esta actividad. Dichas modificaciones debieran

facultar al BCCH y a la SBIF a regular y supervisar a estos emisores y productos no bancarios, y definir los términos bajo los cuales podrían operar estos sistemas. En este caso, debiera tenerse presente las siguientes consideraciones:

- a) El BCCH, atendido el uso que se disponga del medio de pago correspondiente, debiera determinar los requisitos y condiciones mínimos de seguridad, eficiencia y estándares de información aplicables a estos instrumentos y los dispositivos en base a los cuales operen. Por otra parte, la legislación debiera definir el ámbito de supervisión que correspondería a la SBIF respecto de estos nuevos emisores. En este sentido, es importante resguardar el normal funcionamiento del sistema de pagos, y conciliar otros objetivos de políticas públicas como otorgar una adecuada protección a los consumidores y contar con un marco normativo prudencial sobre lavado de dinero y financiamiento de actividades terroristas, en concordancia con las normas internacionales.
- b) Reformas de esta clase implicarían ampliar el ámbito de actividades sometidas a regulación y fiscalización por parte del BCCH y de la SBIF, respectivamente.
- c) Cualquier modificación legal y normativa debiera ser redactada en términos suficientemente amplios, de modo de incluir tanto los productos actualmente existentes, como aquellos que puedan existir en el futuro, sin limitar la innovación.

Por otra parte, los sistemas de valor almacenado o de prepago abiertos y de multipropósito tampoco han sido desarrollados en Chile por los mismos bancos, a pesar de estar autorizados para hacerlo. Por las razones anteriores, una revisión de dicha normativa por parte de los organismos reguladores pertinentes permitiría verificar de que manera se encuentran recogidas la gran variedad de alternativas existentes en la actualidad o si resulta necesario introducir modificaciones o flexibilizar la norma en base a la evolución que ha tenido este mercado, considerando que:

- a) El Capítulo III.J.3 establece que sus normas se aplican a cualquier sistema que involucre transacciones entre partes que, alternativamente a las tarjetas, usen dispositivos electrónicos que reflejen la información de las transacciones. Aún cuando esta definición amplia podría cubrir diversos medios tecnológicos, la norma ha sido redactada tomando las características y tecnologías propias de las tarjetas, lo que podría limitar el desarrollo de otros soportes, actuales o futuros. Por ello, la norma podría ser revisada para que estos sistemas de pago incluyan diversos medios, tanto los actualmente existentes como posibles futuras innovaciones.
- b) La regulación contiene diferencias sustanciales con la normativa aplicable a tarjetas de débito, en cuanto a los requisitos establecidos para que los bancos emitan estos instrumentos y las exigencias tecnológicas requeridas.

Se estima conveniente que los organismos reguladores pertinentes pudieran efectuar una revisión de esta normativa a fin de verificar la necesidad de mantener la regulación diferenciada entre estos medios de pago, estableciendo exigencias tecnológicas similares, en la medida de lo que corresponda.

- c) Conforme a la normativa actual, las tarjetas de pago con provisión de fondos emitidas con un saldo igual o inferior a CLP\$50.000 pueden ser emitidas en forma innominada, sin estar asociadas a una cuenta individual en la cual se registren los abonos y cargos de la tarjeta. Si además esta tarjeta es desechable, puede ser transferida, no es necesaria la celebración de un contrato con el emisor y no hay obligación de enviar estados de cuenta a su titular.

Sería conveniente estudiar la posibilidad de revisar los requisitos antes indicados analizando qué espacios de flexibilidad pueden otorgarse que permitan disminuir los costos de emisión de este tipo de instrumentos. Por ejemplo, el límite de CLP\$50.000 para tarjetas recargables pareciera ser bajo considerando los costos asociados (celebración de contrato, envío de cartolas y que ha permanecido estable desde el año 1998 en términos nominales⁹¹).

⁹¹ El Capítulo III.J.3 sólo fue modificado el año 2008, para efectos de eliminar todas las expresiones referidas a las "sociedades financieras", modificación aplicable también a toda la normativa contenida en el CNF del BCCF.

Con todo, en la revisión de esta normativa, deberá tenerse presente los riesgos que este tipo de operaciones plantean en materia de prevención del lavado de activos, por lo que la flexibilización en cuestión debe ir acompañada de la adopción de políticas de prevención que sean satisfactorias a la luz de los estándares internacionales en esta materia (FATF- GAFISUD).

- d) La normativa permite que los instrumentos de prepago sólo puedan ser utilizados dentro del territorio nacional. Sería conveniente analizar la posibilidad de que ellos puedan ser usados también en el extranjero, al igual que las tarjetas de crédito y débito, especialmente cuando estén asociadas a marcas que sean mundialmente reconocidas, estableciendo requisitos adecuados que permitan proteger y dar seguridad al sistema.

De esta forma, resultaría conveniente proceder a una revisión de la normativa actual con el objeto de establecer reglas adecuadas y flexibles según la finalidad, el alcance, la persona a la cual está dirigida y el uso pretendido de ciertos instrumentos, considerando diversas modalidades contractuales, de recarga y obligación de envío de estados de cuentas, de manera incentivar su emisión y uso. Todo lo anterior, siempre considerando una adecuada protección al normal funcionamiento del sistema de pagos y normas legales y reglamentarias ad hoc que prevengan actividades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, en consonancia con los estándares internacionales sobre esta materia, así como los resguardos necesarios para lograr una adecuada protección a los consumidores.

6. Pagos Móviles

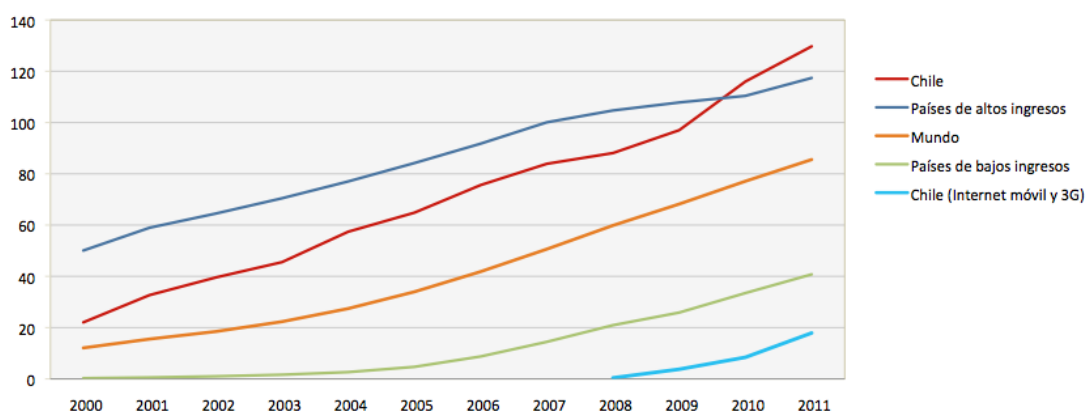
6.1 Mercado Móvil

El desarrollo de las aplicaciones para dispositivos móviles ha tenido un explosivo crecimiento durante los últimos años, impulsado por el sostenido aumento que ha mostrado la penetración de los servicios móviles en la población.

En Chile el desarrollo móvil se ha masificado a nivel de personas y de empresas llegando en el año 2011 a una penetración de casi 130 accesos⁹² por cada 100 habitantes, tal como se presenta en el Gráfico 8. Con este nivel de penetración, se alcanza el de países desarrollados –que en promedio tienen 120 accesos por cada 100 habitantes–, situándose sobre el promedio mundial, de 86 accesos por cada 100 habitantes.

También destaca la reciente evolución de banda ancha e internet móvil, que tras sólo cinco años de desarrollo alcanza a una penetración de 17 accesos para cada 100 habitantes. Esta cifra es levemente superior a la media mundial de 16 accesos cada 100 habitantes.

Gráfico 8: Penetración de Accesos Móviles (Número de Accesos cada 100 Habitantes)



Fuente: Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile y Banco Mundial

Respecto a la evolución de la tecnología móvil se pueden destacar cuatro aspectos que potencian su desarrollo:

a) Cobertura

La tecnología móvil ha demostrado ser la más eficiente para cubrir la geografía de Chile, particularmente en zonas de baja densidad y alejadas de los centros urbanos. Consecuente con ello, la política de desarrollo del sector de telecomunicaciones se ha focalizado en concretar la inclusión de comunicaciones en zonas rurales o aisladas mediante el despliegue de redes e infraestructura digital de acceso móvil. En esta materia, destacan algunos proyectos recientes:

- El proyecto "Todo Chile Comunicado" –finalizado el primer semestre del 2012– y que consistió en dotar de conectividad con tecnología 3G móvil a 1.474 localidades rurales a lo largo del país, las cuales fueron elegidas por factores productivos y de aislamiento. Con ello el país alcanzó una cobertura del 95% de la población.
- Para el año 2013 y mediante requerimientos obligatorios de los concursos de espectro 4G, se espera conectar aproximadamente 550 localidades adicionales, logrando una cobertura de casi el 99% de la población del país.

b) Disponibilidad de Espectro

Las comunicaciones móviles dependen de un recurso limitado denominado espectro radioeléctrico, cuya asignación es gratuita y se basa en concursos del tipo "beauty contest"⁹³.

⁹² Dispositivos conectados.

⁹³ Este mecanismo asigna el espectro de manera no discriminatoria a aquel operador que ofrece las mejores condiciones en términos de los objetivos de la política de desarrollo que se desea impulsar.

La asignación de espectros ha mostrado ser un factor importante para explicar el dinamismo observado en la industria móvil a partir de 1997. Debido al crecimiento explosivo de Internet móvil, que requiere de mayor capacidad y velocidades en las redes inalámbricas y redes capilares de fibra óptica, a comienzos del 2011 se lanzó el concurso de espectro en la banda de 2,6 GHz para el despliegue de redes de generación avanzada. A este concurso se sumará uno para la banda de 700 MHz⁹⁴. Todo esto permitiría asegurar la evolución tecnológica móvil a la par de los países desarrollados.

c) Desarrollo Tecnológico

Un tercer aspecto relevante en el desarrollo móvil corresponde a la miniaturización de elementos de hardware, que permiten manejar innumerables aplicaciones, incrementar la capacidad y desempeño en la transmisión de datos, ahorrar energía y alivianar el peso de los equipos. Se estima que en Chile, actualmente el 30% de los terminales son smartphones y alcanzaron un crecimiento de 117% el último año. Se espera que de aquí a tres años el parque de dispositivos smartphones en Chile corresponda a un 60% del parque total móvil (esto equivale a 12 millones de dispositivos).

d) Aumento de Competencia en el Mercado

Se proyecta para el 2012 que la cantidad de empresas en el mercado de la telefonía móvil e internet móvil aumentará de tres a ocho competidores, con el ingreso comercial de nuevos operadores, como son VTR y Nextel, y la incorporación de operadores móviles virtuales como Virgin Mobile, Falabella, Gtd Móvil, entre otros. Todo ello, consistente con el crecimiento de la demanda, la apertura de las redes y la innovación tecnológica en los servicios avanzados. La aparición de operadores virtuales muestra una mayor incorporación de innovación y creación de nuevos modelos de negocio, con potencial de uso de nuevas tecnologías como plataformas de M2M ("machine to machine") y NFC (Near Field Communication)⁹⁵.

6.2 Distintos Modelos de Negocios de Pagos Móviles

De los servicios financieros disponibles a través del teléfono celular, se pueden distinguir aquellos prestados sobre valor almacenado en una cuenta bancaria y aquellos prestados sobre un valor almacenado en un lugar distinto de una cuenta bancaria, generalmente algún tipo de dinero electrónico. Al primer tipo se le suele llamar Mobile Banking (o M-Banking), y no es más que convertir al celular en un medio más para distribuir los servicios bancarios, como lo son las oficinas, los cajeros, Internet, etc. El segundo tipo se asemeja a lo que se suele llamar "monedero electrónico", y sus usuarios no necesitan ser clientes bancarios.

Analizando los modelos de negocios en pagos móviles, según estos tipos de servicios, se observan algunos completamente bancarios, otros liderados por entidades no bancarias y otros generados por asociaciones entre bancos y no bancos. En el primer tipo, tanto la relación con los clientes como la contraparte de los servicios financieros es realizada por una entidad financiera. En el segundo, la contraparte también es una entidad financiera, pero actuando a través de una no financiera, mientras que en el tercero todo el proceso es realizado por un agente no financiero (por ejemplo, una empresa de telecomunicaciones o de servicios tecnológicos).

Los modelos basados sólo en bancos suelen prestar servicios del tipo M-Banking, válido sólo para clientes ya bancarizados. En general, este tipo de modelo está ligado a la fidelización de clientes y a mejorar la eficiencia del servicio, pero no a atraer a nuevos clientes al sistema financiero. Los otros modelos suelen implementar sistemas basados en dinero electrónico, con el objetivo de llegar a segmentos no bancarizados de la población, a través de la oferta de productos que se adecúen con mayor flexibilidad a sus necesidades específicas. Estos servicios muchas veces tienen requisitos de contratación menos exigentes que las cuentas bancarias, lo que facilita su incorporación a clientes excluidos del sistema financiero.

Dentro de los servicios de M-Banking, se observa el uso de mensajes SMS para enviar alertas o realizar

⁹⁴ Este concurso se realizará bajo el modelo de canalización de Asia-Pacífico, que garantiza mayores economías de escala para el acceso a dispositivos y terminales.

⁹⁵ Esta tecnología se explicará en la sección 6.3.6.

consultas, el acceso a la banca electrónica a través de portales WAP y la descarga de aplicaciones, además de servicios específicos como el de Blackberry. En relación a los modelos que incluyen instituciones no bancarias, se observa la oferta de servicios como envíos de dinero, realización y captación de pagos, información sobre estados de cuenta y uso de tarjetas de crédito y débito.

6.3 Tipos de Pagos Móviles en el Mundo

La industria móvil en el mundo tiene una vasta experiencia en modelos de pago. Los factores de diferenciación más relevantes respecto a los modelos de pago desde las redes fijas son la ubicuidad y la personalización. La ubicuidad se refiere a la capacidad de estar comunicado desde cualquier lugar con cobertura, mientras que la personalización a que cada persona utiliza su propio dispositivo para comunicarse. A continuación se describen los principales modelos y tecnologías disponibles de pagos móviles.

6.3.1 Dispositivos Móviles como POS

En este caso, al dispositivo móvil se le incorpora un adaptador que actúa como lector de tarjeta de banda magnética⁹⁶, con el fin de replicar las mismas funcionalidades de los terminales POS instalados en las redes fijas. Tanto el hardware como la aplicación suelen ser compatibles con celulares smartphones, y son proporcionados por compañías de redes transaccionales que ofrecen el servicio a través de distintos modelos de negocio⁹⁷. Su funcionamiento se apoya en la infraestructura operacional existente, a través del internet móvil o de WiFi.

Una de las principales preocupaciones de este sistema es su seguridad. En el año 2011 Payment Card Industry Security Standards Council ("PCI SSC")⁹⁸ puso bajo revisión todas las aplicaciones de este tipo, con el fin de garantizar el cumplimiento de estándares mínimos. Actualmente, y pese a que las principales empresas que ofrecen este servicio estarían cumpliendo los requerimientos de la PCI SSC, algunos detractores de este sistema señalan que todavía existen riesgos altos de usurpación de identidad del comerciante y de clonación de tarjetas a través de estos dispositivos.

Un reciente ejemplo de esta funcionalidad es la empresa Square, con operaciones en Estados Unidos y que fue fundada el año 2010 por el creador de twitter. El lector de la banda magnética de Square actualmente sólo es compatible para iPhone, Ipad y Androide, y supone que el comerciante adquiera uno de estos dispositivos de los distribuidores autorizados y que auto-instale la aplicación directamente de la web. Para realizar la transacción se desliza la tarjeta de débito o crédito por el lector, se registra el mail del cliente (sólo en la primera transacción) y se confirma mediante su firma física "touch" en el dispositivo. A continuación, el cliente recibe un mail con todos los datos relevantes de la transacción. Actualmente Square cobra 2,75% de cada transacción, sin cargos fijos, sin costos de contratación y sin variabilidad por montos de transacción, lo que ha permitido una rápida difusión del servicio, que según datos de la propia empresa, al mes de septiembre del 2012 ya existirían alrededor de 75.000 comercios adheridos que han atendido a 2 millones de usuarios.

6.3.2 Mensaje de Texto Tradicional - SMS

Estos modelos consisten en utilizar un SMS (short message service) para confirmar la realización de un pago. Al momento de enviar el mensaje, el usuario acepta el pago que se carga ya sea a su abono (en el caso de prepago) o la cuenta telefónica móvil en el caso de contrato (post-pago)⁹⁹. Suelen funcionar a través de la alianza entre una empresa vendedora de los servicios con un operador móvil. La recaudación del servicio la realiza el operador, quien luego de descontar una comisión, traspasa los fondos a la empresa vendedora de acuerdo a una periodicidad pre-establecida.

A pesar del actual desarrollo de los servicios multimedia, este modelo aún sigue creciendo, sólo

96 Se puede integrar a través de la entrada USB o del audífono del terminal móvil.

97 En general, estos modelos han apuntado a pequeños comerciantes que no han sido incorporados a las redes tradicionales.

98 Es una institución creada por American Express, Discover, JCB International, MasterCard, y Visa para encargarse del desarrollo y supervisión de estándares de seguridad en sus medios de pago.

99 Cabe indicar que la señal SMS dependiente de la infraestructura móvil, se encuentra desregulada y sujeta a tarifas libres en casi todos los países del mundo.

que focalizándose en servicios poco sofisticados y de bajo monto, tales como compra de ringtones, horóscopos, informes del tiempo, etc.

Producto de numerosos fraudes, desde el año 2011 en Chile existe una normativa que impide que empresas carguen en la cuenta telefónica o descuenten del saldo a sus usuarios, cobros por servicios SMS que no hayan sido solicitados de forma previa y expresa por las personas.

6.3.3 SMS para Transferencias Electrónicas de Dinero

En términos simplificados, este mecanismo funciona de la siguiente forma: el vendedor envía un mensaje SMS al operador del servicio con el número de teléfono del cliente y el monto a pagar. El cliente recibe una solicitud de confirmación, que debe responder con otro SMS que contenga una clave personal de aceptación del pago y de notificación de la transacción.

El caso más emblemático de este modelo es M-PESA de Kenia. El servicio fue diseñado por los operadores móviles Safaricom y Vodafone para un piloto el año 2006, seguido del lanzamiento comercial el 2007. M-PESA surge en el contexto de una población con muy baja bancarización y un fuerte desarrollo de medios de pago informales¹⁰⁰. Consiste en la instalación de un código en la tarjeta SIM de cualquier tipo de teléfono (tradicionales y smartphones), que permite utilizarlo como medio prepago, cuya carga de dinero se hace directamente en agentes autorizados o bien mediante la transferencia electrónica de fondos entre clientes que posean una de estas cuentas móviles. Actualmente M-PESA tiene más de 14 millones de clientes y 32 mil agentes autorizados para efectuar las recargas.

Para el lanzamiento de este proyecto, Safaricom trabajó en conjunto con el Banco Central de Kenia ("BCK") con el objeto de estructurar un modelo que cumpliera los estándares necesarios. No se creó un marco regulatorio por adelantado, sino que el BCK autorizó a Safaricom a operar M-Pesa como un sistema de pago fuera del ámbito de la ley de bancos, sujeto a ciertas restricciones. Así, los fondos de los clientes de Safaricom deben ser depositados en instituciones financieras reguladas; los intereses obtenidos de los saldos de las cuentas de los clientes deben ser depositados en un fondo sin fines de lucro a la espera de determinar su destino, sin estar autorizado Safaricom a beneficiarse de los mismos; se establecen límites a los montos depositados en cada cuenta individual (US\$750, aproximadamente) y al tamaño de cada transferencia (US\$530, aproximadamente), con el objeto de prevenir actividades de lavado de dinero y disminuir el riesgo de cada cliente en caso de insolvencia; entre otros. Posteriormente en el año 2008, a solicitud del Ministerio de Hacienda, Safaricom fue auditado por el BCK con el objeto de evaluar la seguridad, integridad y eficiencia del sistema. En términos generales, y además de ciertas recomendaciones, la auditoría determinó que el sistema era seguro y que cumplía con objetivos de inclusión financiera. Finalmente, en el año 2011 se dictó una ley¹⁰¹ que incluye todos los sistemas de pago (incluyendo los pagos móviles) y cuyo objeto es fortalecer el rol supervisor y regulador del BCK sobre los mismos y sus proveedores, estableciendo normas relativas a las facultades regulatorias y de inspección de dicho organismo, requerimientos de información, insolvencia, publicidad engañosa, entre otras.

Otro caso exitoso es GCASH de Filipinas, servicio ofrecido por Gxchange, una filial del operador móvil Globe Telecom. GCASH ofrece el servicio de enviar y recibir dinero entre los usuarios del mismo sistema, mediante agentes minoristas, encargados de efectuar las operaciones de ingreso y salida de dinero¹⁰².

Las primeras regulaciones de Filipinas relativas a los servicios bancarios electrónicos en general son del año 2000, al amparo de las cuales se crearon alianzas entre compañías de telecomunicaciones y bancos para prestar esta clase de servicios. En el caso específico de GCASH, el Banco Central de Filipinas ("BCF") reconoció a Gxchange como "agente de remesas" el año 2005, aprobando su producto y estableciendo requisitos de seguridad, lavado de dinero, protección al consumidor, entre otros. Al igual que el caso de Kenia, este reconocimiento fue fruto del trabajo conjunto entre el proveedor y la autoridad. Con posterioridad, el BCF emitió diversas regulaciones relativas al lavado de dinero, gestión de riesgo y protección a clientes, para en el 2009 emitir la Circular 649, sobre dinero electrónico, autorizando a entidades bancarias y no bancarias para emitirlo, estableciendo requisitos

100 Tales como encomienda en buses, envío de especies en remplazo de dinero y trueque de minutos móviles por dinero mediante los códigos de prepago.

101 Ley Nacional de Sistemas de Pago ("National Payment System Bill").

102 También la obligación de registrarse en el Banco Central de Filipinas.

prudenciales, de seguridad, acerca de límites a las transacciones, información y conocimiento de los clientes, entre otros.

En Latinoamérica, uno de los países pioneros en lanzar pagos móviles en la modalidad SMS fue Brasil. El año 2006 la compañía móvil Oi lanzó el piloto del servicio Paggo, que en sólo tres años alcanzó a 1 millón de clientes y 35.000 comercios adheridos. El año 2010 tuvo un nuevo impulso al asociarse con Cielo (ex VisaNet) –la más grande red adquiriente de Brasil– y con el Banco do Brasil. Actualmente el Banco Central de Brasil y el Ministerio de Comunicaciones se encuentran trabajando en el borrador de un proyecto de ley sobre dinero electrónico, que incluye los pagos móviles, que busca flexibilizar su emisión por parte de entidades no bancarias, conferir facultades regulatorias al Banco Central y establecer el cumplimiento de requisitos prudenciales y otros similares para estos emisores.

Colombia es el segundo país con mayor avance en la región. El año 2011 el Banco Davivienda, lanzó el servicio de Daviplata¹⁰³, que permite a los usuarios móviles realizar pagos de bienes y servicios, transferir dinero y recibir remesas nacionales e internacionales, sin necesidad de ser un cliente del banco. A los 5 meses de su lanzamiento existían 416 mil usuarios registrados, de ellos más del 55% correspondían a no bancarizados. El sistema permite además retirar pagos desde cajeros automáticos sin necesidad de tarjeta, mediante una clave generada en el móvil y recibida por el cajero. Cabe hacer presente que Colombia no cuenta con normativa específica aplicable a la emisión de dinero electrónico¹⁰⁴, ni a los pagos móviles, por lo que estas actividades han quedado enmarcadas dentro del ámbito de las instituciones financieras reguladas. Actualmente el Gobierno Nacional se ha embarcado en una política de inclusión financiera de largo plazo con el objeto de otorgar acceso a servicios financieros a los sectores más desprotegidos. Producto de dicho trabajo, han surgido nuevas regulaciones que simplifican los requisitos de conocimiento de clientes para la apertura de cuentas de ahorro cuando se trata de clientes que transan montos menores. Esto, junto a otras medidas de inclusión adoptadas y por adoptar en el futuro, puede constituir un incentivo para las instituciones financieras formales a desarrollar productos que permitan un mayor acceso por parte de la población de menores ingresos a los servicios financieros, incluidos los móviles.

El éxito de Brasil y Colombia está ayudando a impulsar la futura adopción de esta tecnología en México, donde el gobierno está analizando los cambios regulatorios para promover la inclusión financiera mediante esta tecnología móvil. Se está estudiando una cuenta simplificada que pueda abrirse por teléfono, sin la necesidad de entregar documentos, con el objetivo de llegar a 43 millones de personas no bancarizadas (65% de la población activa).

6.3.4 USSD para Transferencias Electrónicas de Dinero

El USSD (Unstructured Supplementary Service Data o Servicio Suplementario de Datos no Estructurados) es una tecnología que permite enviar datos a través del teléfono móvil. Su funcionamiento es similar al de SMS, pero empleando simbologías denominadas “códigos cortos” (caracteres alfanuméricos, por ejemplo *62), con la particularidad de que su uso requiere tener una sesión abierta de conexión en la red móvil, de forma tal que los datos no pueden almacenarse en centros intermedios, es decir, si no son entregados al instante en que son enviados, se descartan. Esta característica hace que sea un servicio más rápido y también más seguro; sin embargo, tienen la desventaja de que, al no poder ser almacenados en un equipo intermedio, para que se produzca la comunicación tanto el emisor como el receptor deben estar conectados a la red al mismo tiempo. Otra ventaja de este servicio es que no deja registro y no exige la instalación de un software en el dispositivo emisor.

El USSD es usado para pagos móviles en España (Mobipay), India (Airtel Money), Tanzania (M-Pesa), Sudáfrica (SWAP Mobile), Polonia (mPay), Inglaterra (Monitise), Camboya (WING) e Indonesia (Monetise). En Latinoamérica opera en Brasil con “Vivo PayPal” y se han realizado pilotos en Colombia, Ecuador y Venezuela.

En el Chile el canal USSD está reservado para ser utilizado en los servicios de la operación propia de cada operador, sin obligación de comercializarlo. Actualmente la Subsecretaría de Telecomunicaciones se encuentra analizando la posibilidad de asignar algunos bloques del espectro radioeléctrico de este

¹⁰³ www.daviplata.com

¹⁰⁴ Aún cuando existe una norma de la autoridad bancaria aplicable a las tarjetas de prepago, ésta es menor y no es suficiente para una adecuada regulación sobre dinero electrónico.

tipo de servicio, que esté sujeto a interconexión con otros operadores, y que por lo tanto sirvan para toda la red pública telefónica o de datos. Una eventual propuesta normativa podría ser publicada en consulta pública en el corto plazo.

6.3.5 M-Banking (Uso de la Banca a través de Internet Móvil)

Este modelo emplea conexiones de banda ancha dedicada (usualmente en tecnologías 2.5G, 3G y HSDPA¹⁰⁵) o navegaciones de internet estándar de baja velocidad en dispositivos móviles (principalmente smartphones). Funciona a través de portales de pago donde se crean cuentas virtuales que permiten transferencias de dinero on-line desde una tarjeta de crédito o de débito o desde la misma cuenta bancaria. Este servicio sólo es accesible a usuarios bancarizados, y su registro se realiza mediante el envío de claves al estado de cuenta de la tarjeta. Los saldos de la cuenta virtual se manejan independientemente de las cuentas bancarias. Los protocolos de seguridad en cada transacción incluyen en el envío datos encriptados y del PIN (personal identification number) a través de la web.

Este modelo es importante para consolidar la base de clientes ya bancarizados, sin embargo no tiene la capacidad de llegar a los sectores de la población excluidos del sistema.

6.3.6 Near Field Communication - NFC

Es una tecnología de comunicación inalámbrica, de corto alcance y alta frecuencia, que permite la transferencia de datos entre dispositivos a una distancia aproximada de 4 cm¹⁰⁶. El funcionamiento del NFC consta de un dispositivo interrogador (transmitter) y otro respondedor (tag o responder). El dispositivo interrogador puede enviar y recibir datos simultáneamente en formato digital, mientras que el tag no puede hacerlo de manera simultánea. La comunicación se establece creando un campo magnético de alta frecuencia entre ambos dispositivos, a través del cual el interrogador envía un comando que debe ser chequeado y validado por el tag. Para transacciones sensibles, como las de tarjetas de crédito, toda la información es encriptada, para que sólo pueda ser leída y descifrada en esa comunicación.

Esta tecnología se ha difundido en el mundo, siendo aplicada para diversos tipos de uso. En Japón se emplea principalmente en el pago de transporte, donde el 60% de los celulares cuentan con este sistema y existen más de 10.000 kioscos para cargar dinero efectivo o mediante tarjeta de crédito. En España, desde fines del 2010, La Caixa, Telefónica y Visa participan en un proyecto piloto de pago móvil con tecnología NFC en la localidad española de Sitges, y a comienzos del 2011, los principales operadores móviles (Telefónica Movistar, Vodafone y Orange) llegaron a un acuerdo para implantar un estándar en las operaciones realizadas con la tecnología NFC. En Singapur funciona un piloto para servir a 30.000 suscriptores en 4.000 comercios establecidos. En Estados Unidos, el año 2011, en asociación con el Citibank y MasterCard, Google lanzó Google Wallet, que funciona con esta tecnología. Además, para el 2012 se espera que el NFC esté incluido en los videojuegos con Wii U de Nintendo.

La principal traba para el desarrollo de esta tecnología, es la falta de un chip NFC estándar en tamaño y en el protocolo de transmisión, además de que sólo está disponible para una gama limitada de aparatos celulares. Por ejemplo, los iPhone de Apple carecen de esta tecnología y es muy probable que a futuro cree su propio estándar. A lo anterior se suma el peligro de interceptación de la señal por delincuentes que coloquen dispositivos capturadores cerca del tag de recepción. Sin embargo, también se debe considerar que la transmisión encriptada del NFC posee altos estándares de seguridad e incluye un protocolo de autenticación para evitar que un dispositivo pirata intercambie información con el dispositivo móvil. Además, el corto alcance de la señal de NFC dificulta una posible interceptación de información.

¹⁰⁵ 2.5G y 3G son tecnologías móviles que permiten al usuario navegar en Internet a alta velocidad sin la utilización de cables. Pueden ser usadas a través de un módem (para computadores, notebooks y netbooks) o mediante teléfonos celulares. HSDPA consiste en un nuevo canal compartido en el enlace descendente que mejora significativamente la capacidad máxima de transferencia de información pudiéndose alcanzar tasas de bajada de hasta 14 Mbps.

¹⁰⁶ Los estándares de NFC cubren protocolos de comunicación y formatos de intercambio de datos, y están basados en ISO/IEC 14443, que define la tarjeta ID usada para registrar información; e ISO/IEC 18000-3, que define el protocolo de comunicación en frecuencia de 13.56MHz usando tarjetas tipo A o B o F (RFID, Radio Frequency Identification).

6.3.7 Quick Response Code – QR

Un QR o Código de Respuesta Rápida es un sistema de almacenamiento de datos en una matriz de puntos o código de barras bidimensionales. Al ser escaneados por la cámara de fotos del celular, transmiten la información almacenada al teléfono de manera instantánea. Para esto, además de la cámara de fotos, en el móvil se debe instalar una aplicación con el software necesario para leer este tipo de códigos. Generalmente estos códigos entregan una dirección web, por lo que para un funcionamiento adecuado, los móviles también necesitarían tener acceso a internet.

El QR no es un sistema que permite por sí solo realizar pagos móviles, sino que es una herramienta de apoyo al proceso de marketing relacional que optimiza y agiliza el proceso de decisión de compra. Al escanear el QR de algún producto o cupón (aviso, panel publicitario, góndola, etc.), el cliente accede a la información instantánea desde internet, lo que evita la digitación y ahorra el tiempo de búsqueda. Con la información obtenida, como la descripción del producto, precio y código numérico, el pago debe ser concluido en un ambiente web o presencial.

6.4 Regulación de la Industria de Telecomunicaciones Aplicable a los Pagos Móviles

En Chile, los servicios de pagos móviles se rigen por los principios regulatorios generales de la industria de telecomunicaciones. Lo primero es que la provisión del servicio subyace bajo la existencia previa de una red de telecomunicaciones cuya implementación, operación y comercialización se encuentra amparada en un régimen de concesiones que define la Ley No. 18.186 de 1982, conocida como Ley General de Telecomunicaciones ("LGT") y cuyos principales fundamentos se encuentran en el anexo de este informe.

Un operador móvil debe poseer una licencia, otorgada gratuitamente por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a personas jurídicas, para ofrecer servicios públicos de telecomunicaciones. Adicionalmente se requiere el uso de espectro radioeléctrico que es asignado en forma temporal, libre y en condiciones igualitarias mediante concursos cuyas condiciones son definidas por el mismo Ministerio.

Toda red de servicio público de telecomunicaciones, definido principalmente como el servicio de voz, debe estar obligatoriamente interconectada con cualquier empresa que posee una concesión de dicho servicio. Las tarifas de interconexión y facilidades asociadas se definen mediante los procedimientos establecidos por la LGT, denominados estudios tarifarios, que se realizan cada 5 años.

Los servicios de pagos móviles se pueden definir como un servicio complementario al servicio de voz que puede ser provisto por el propio concesionario de servicio público o por un tercero. El requisito es que el servicio no debe alterar las características técnicas esenciales de la red y debe cumplir con la normativa técnica establecida por la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Cumpliendo lo anterior, la prestación del servicio complementario es libre, y no está condicionada a las exigencias del proveedor del servicio de voz, ni a exigencias o autorizaciones de organismos públicos (en lo que a telecomunicaciones se refiere y dentro de la legalidad vigente de cualquier actividad económica). Además, los terceros que ofrecen un servicio complementario no pueden ser objeto de discriminación ni de actos que alteren la sana competencia.

De esta forma, la implementación de servicios de pagos móviles, subyacente sobre la concesión del servicio público de telecomunicaciones (red móvil), sería de libre acuerdo entre quienes desean implementar la prestación y las empresas que poseen una concesión de servicios públicos de telecomunicaciones (servicio de voz), incluyendo las tarifas de uso de red. Ello bajo cualquier modalidad tecnológica, sea SMS, USSD, NFC, internet u otros.

Desde el punto de vista del cliente final, éste necesariamente debe ser un suscriptor del servicio público, mediante el cual accede al servicio complementario, en condiciones no discriminatorias y con tarifas libres.

Por estas razones, se observa que desde el punto de vista de la normativa de telecomunicaciones, dado que se consideran servicios complementarios, no existen barreras para desarrollar los servicios de pagos móviles.

6.5 Consideraciones Finales

Las tecnologías móviles son importantes herramientas para la inclusión financiera de la población no bancarizada. Actualmente, y tal como se muestra en este capítulo, existen diversas tecnologías disponibles y alternativas de pagos móviles, cada una con sus ventajas y desventajas particulares.

A nivel internacional, el desarrollo de los servicios financieros móviles no ha sido uniforme. Observando la experiencia extranjera, en algunos países de alto ingreso, como Estados Unidos por ejemplo¹⁰⁷, la adopción de pagos móviles ha sido baja salvo por el M-Banking y el uso de los celulares como POS. Estudios de la Reserva Federal¹⁰⁸ y de la consultora Mckinsey¹⁰⁹ señalan que aunque su uso sigue creciendo, todavía no alcanza niveles importantes, principalmente por las preocupaciones sobre el riesgo involucrado en estos medios y los costos del servicio. Por el contrario, los modelos de prepago y sistemas de pagos móviles remotos –como el SMS y USSD– suelen tener una mayor penetración en países con menor desarrollo del sistema y de la infraestructura bancaria, dado que sus fortalezas se apoyan justamente en presentar una alternativa al desarrollo bancario tradicional. Es así como esta experiencia presenta a los pagos móviles como una manera de facilitar el acceso a sectores de la población actualmente alejados del sistema financiero, como son los sectores rurales y los de bajos ingresos. Así por ejemplo, en países con menores niveles de infraestructura financiera, como Kenia, Sudáfrica, Filipinas e India, el desarrollo del teléfono móvil como instrumento de pago aparece como un efectivo medio de inclusión financiera, siendo frecuente su uso en sectores con altos porcentajes de población no bancarizada.

En Latinoamérica, por su parte, y salvo por el caso de Brasil y Colombia, se observa un rezago en el desarrollo de pagos móviles. Mientras que en Brasil esta tecnología nació de la mano de un operador móvil, en Colombia el desarrollo ha sido dentro del ámbito bancario. En ambos casos se está avanzando hacia un modelo colaborativo entre la banca, operadores móviles, integradores de servicio y órganos reguladores.

Dado el bajo nivel de inclusión financiera que se observa en algunos sectores de Chile –la encuesta CASEN 2011 muestra sólo un 27% de acceso a medios de pago electrónicos en sectores rurales, y un 24% en el primer quintil de ingreso¹¹⁰–, y amparándose en la experiencia extranjera, la posibilidad de utilizar los servicios móviles como medios de pago se presenta como una alternativa muy interesante para facilitar su inclusión en el sistema financiero.

Chile cuenta con un mercado potencial relevante, con los estándares tecnológicos necesarios para desarrollar este servicio y un número importante de empresas nacionales e internacionales con interés en hacerlo, existiendo un espacio para un mayor desarrollo de los pagos móviles. La Mesa se reunió con algunas de ellas, como por ejemplo IONIX, que ofrece servicios de pagos móviles y billetera virtual a sus clientes (instituciones financieras, operadores móviles y comercios), poniendo a disposición de los mismos una infraestructura tecnológica y una red de comercios que permita usar el celular como medio de pago. Sin embargo, este emprendimiento aún cuenta con clientes muy limitados. Otra empresa con quien la Mesa tomó contacto fue Multicaja que, a través de su servicio Multipay, ofrece la posibilidad de efectuar pagos mediante celulares. Sin embargo, a la fecha, el único servicio que puede ser pagado por este medio es el de recarga de celulares¹¹¹. De esta forma, el desarrollo de servicios financieros móviles en el país es aún incipiente, y pareciera relacionarse más a constituir un nuevo medio de atención para clientes bancarios. Por esta razón, es importante revisar la existencia de posibles normas regulatorias que podrían estar inhibiendo el desarrollo de los pagos móviles en Chile.

107 <http://www.kc.frb.org/publicat/econrev/pdf/12q1Hayashi.pdf>

108 Ver "Consumers and Financial Services"; Reserva Federal de los Estados Unidos, Marzo 2012. www.federalreserve.gov

109 Ver "Understanding consumer adoption drivers: Insights from the Mckinsey Global Mobile Payments Consumer Survey"; Junio 2012.

110 Encuesta CASEN 2011.

111 Según información disponible en la página www.multipay.cl a la fecha de este informe.

En primer lugar, respecto a los modelos de servicios financieros móviles asociados a tarjetas de crédito y cuentas bancarias, no se observan barreras regulatorias que impidan su desarrollo.

En cuanto al prepago y considerando la experiencia internacional, una de las barreras regulatorias más importantes para el desarrollo de los pagos móviles que permiten la transferencia electrónica de fondos prepagados es justamente la reserva legal de las actividades de captación al giro bancario, según se describió en el capítulo anterior. Bajo la regulación actual, no es posible en Chile implementar pagos móviles que impliquen transferir fondos que han sido previamente prepagados a una compañía de telecomunicaciones o entidad no bancaria, para ser usados libremente y sin un destino predeterminado. Conforme a lo indicado previamente, atendido a que estas operaciones involucran la captación de fondos del público, dichas actividades se encuentran reservadas a los bancos y permitirían operar únicamente sobre la infraestructura bancaria. Así, las recomendaciones propuestas en el capítulo 5 anterior en cuanto a autorizar la emisión de instrumentos de prepago por parte de emisores no bancarios podrían ayudar a desarrollar esta industria. Considerando que los modelos de pagos móviles que funcionan en base a prepago suelen darse con mucha fuerza en ambientes con poco desarrollo de la infraestructura bancaria, facilitar su implementación a través de la flexibilización de la normativa referente al prepago se ve como un objetivo importante en la incorporación de sectores rurales y de bajos ingresos a los beneficios del sistema financiero, facilitando consecuentemente la inclusión financiera de la población no bancarizada.

Por su parte, el modelo de postpago en el caso de pagos móviles tiene poca aplicabilidad ya que se trataría de un crédito del operador hacia el cliente que realiza el pago. En este caso, el modelo de pago se complementa con un modelo crediticio cuyos procesos y condiciones de riesgo corresponden a la industria bancaria. Se intuye que este modelo en Chile tendría poca difusión considerando que en el mercado móvil aproximadamente sólo el 20% de los usuarios son de postpago, mayoritariamente clientes empresas y segmentos de ingresos medio alto de la población.

Asimismo, los pagos móviles constituyen servicios complementarios de telecomunicaciones y, como tales, no tienen restricciones para su implementación. De esta manera, no se advierten barreras regulatorias en este ámbito.

Por otra parte, la evolución tecnológica de los dispositivos y terminales móviles avanzan –gracias a los microchip y redes de mayor capacidad– hacia dispositivos más livianos, más seguros, con mayores velocidades de procesamiento y nuevas funcionalidades; en síntesis, hacia la masificación de los smartphones. Esto brinda una gran oportunidad para el desarrollo en Chile de los modelos de móviles con POS como lector, NFC y QR, que ya son una realidad en casi todos los países desarrollados. Cabe hacer presente, que una de las barreras existentes en el desarrollo de los pagos móviles es la falta de acuerdo en estándares tecnológicos, por lo que en la medida que los fabricantes continúen avanzando en los estándares de los protocolos de servicios y que existan condiciones regulatorias financieras favorables que permitan innovar en estas tecnologías, su desarrollo y masificación será inevitable.

Cabe hacer presente que un elemento fundamental para el desarrollo de los pagos móviles –ya sea dentro o fuera de la industria bancaria– dice relación con la confianza de la gente en el uso de estos sistemas, lo que implica necesariamente que dichos medios de pago sean seguros. Una forma de contribuir a la seguridad es establecer una regulación y supervisión adecuada, lo que requiere del esfuerzo conjunto y coordinado de los organismos supervisores financieros y de telecomunicaciones. Mientras –como se ha indicado precedentemente con motivo de los sistemas de valor almacenado– el ámbito de supervisión y regulación de la autoridad financiera debiera estar enfocado en velar por la estabilidad del sistema de pagos (aplicación de requisitos prudenciales, normativa de lavado de activos, entre otros), el ámbito de supervisión y regulación de los organismos de telecomunicaciones debiera estar destinado al establecimiento de requisitos de seguridad aplicables a los pagos móviles. Por lo tanto, es importante buscar un equilibrio que favorezca el desarrollo de los pagos móviles, la masificación de los medios de pago electrónicos y con ello la inclusión financiera y, al mismo tiempo, resguarde la seguridad y estabilidad del sistema de pagos. Así por ejemplo, en cuanto a las cuentas de prepago, es importante considerar requisitos de conocimiento del cliente que faciliten la apertura de estas cuentas y al mismo tiempo establecer límites o restricciones que prevengan el mal uso de éstas. Una definición adecuada de estos aspectos es esencial para impulsar el desarrollo de los pagos móviles.

Finalmente, dado que es posible operar un sistema de pagos móviles asociado a cuentas bancarias, y considerando el carácter de servicio complementario de los pagos móviles y la ausencia de obstáculos regulatorios, la mayor dificultad para que se desarrolle este proceso reside en lograr acuerdos entre operadores móviles y bancos, y que éstos se organicen en torno al modelo de negocio y la participación que tendría cada uno en éste. En este sentido, corresponde al sector privado innovar y aprovechar esta oportunidad de mercado y así ofrecer productos y servicios financieros, utilizando canales más eficientes que permitirían servir a los segmentos de menores ingresos en forma rentable y avanzar hacia una masificación de los medios de pago electrónicos.

7.-Pago Electrónico de Beneficios Sociales

El pago de beneficios sociales en cuentas bancarias ha sido propuesto como una de las herramientas con mayor potencial que tiene el Estado para promover la inclusión financiera de los grupos más vulnerables¹¹². El presente capítulo revisa la experiencia internacional en torno al pago electrónico de estos beneficios, explora la relación entre pago electrónico e inclusión financiera, presenta la situación actual de pago de beneficios en Chile y propone un curso de acción para el país en esta materia.

7.1 Experiencia Internacional

El uso de medios electrónicos para efectuar los pagos de gobierno a las personas (G2P, por su sigla en inglés “Government to Person Payments”), está siendo impulsado por gobiernos tanto del mundo desarrollado como de países en vías de desarrollo.

Estas iniciativas han apuntado principalmente a mejorar la eficiencia del Estado, puesto que el pago electrónico es visto como una forma de reducir los costos administrativos en la entrega de beneficios y pensiones, frente a la alternativa de pagar de modo presencial. Al mismo tiempo, el pago electrónico ofrece un canal expedito para entregar ayuda oportuna en casos de catástrofes naturales o crisis económicas.

Adicionalmente, desde el punto de vista de los receptores de pagos del Estado, el uso de medios electrónicos ofrece múltiples ventajas que se enumeran a continuación:

- Comodidad, puesto que evita el desplazamiento a una sucursal determinada en un día y horario específico.
- Seguridad, al reducir el porte de efectivo y, por lo tanto, la probabilidad de asaltos.
- Trazabilidad de los gastos que permite, por ejemplo, organizar el presupuesto familiar.
- Acceso a herramientas financieras que permiten un primer acercamiento al mundo financiero formal, facilitando la adopción de herramientas tales como los medios de pago electrónicos, ahorro, seguros y micro créditos.

De acuerdo a un trabajo reciente de CGAP¹¹³, esta agenda de promoción del uso de medios electrónicos para el pago de beneficios ha ido convergiendo en la práctica con una agenda paralela de aquellos gobiernos interesados en promover la inclusión financiera de los grupos más vulnerables de la población.

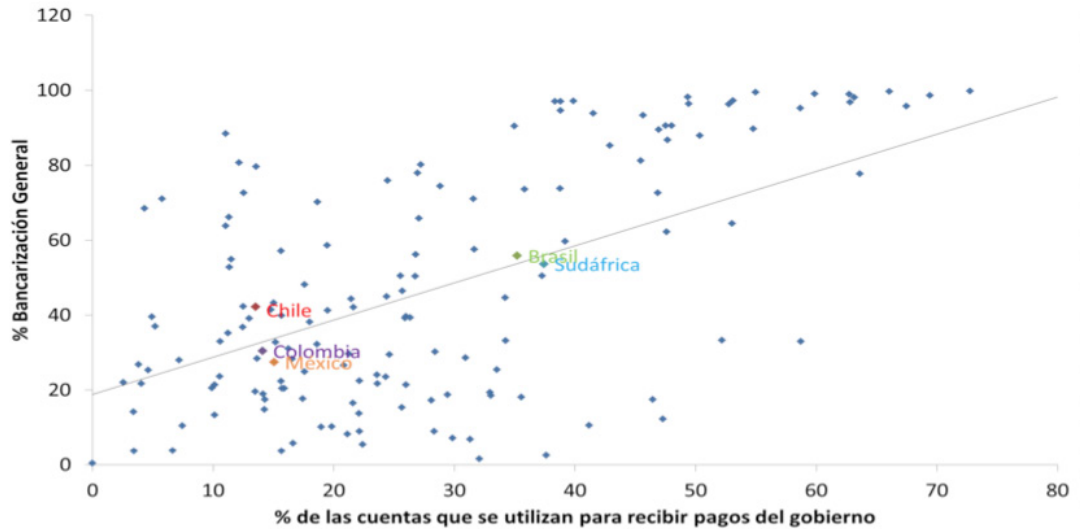
Por una parte, la recepción electrónica de beneficios facilitaría a dichos grupos el acceso a formas básicas de bancarización tales como tarjetas de prepago o cuentas simplificadas de depósito a la vista. Este tipo de productos sería una puerta de entrada a productos financieros más sofisticados, al visibilizar a los beneficiarios del Estado ante el sistema financiero formal.

Por otra parte, la inyección electrónica de recursos en sectores vulnerables de la población llevaría a un aumento en el interés de la industria financiera por proveer servicios transaccionales más inclusivos, tales como redes de comercio electrónico, corresponsalías bancarias y servicios financieros móviles. Para tener una idea preliminar del efecto que tiene el pago electrónico de beneficios sociales sobre el nivel de acceso y uso de servicios financieros, puede resultar útil el análisis de los datos de inclusión financiera recientemente publicados en el Informe del Banco Mundial, provenientes de encuestas realizadas a individuos en 144 países. El Gráfico 9 muestra la relación entre el porcentaje de cuentas en las que se reciben pagos del gobierno y el nivel de bancarización del país, entendido como el porcentaje de personas de 15 años o más, que tienen al menos una cuenta en una institución financiera formal.

112 “A well-designed social cash transfer payment strategy should build on and support the development of the country’s general retail payment system. In this way the social cash transfer program can function as a stepping stone in the move from cash to electronic and on to fully inclusive formal financial services.” Fuente: Bold, C., D. Porteous y S. Rotman, (2012), “Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries”; Consulting Group to Assist the Poor (CGAP).

113 Bold, C., D. Porteous y S. Rotman (2012), “Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries”; Consulting Group to Assist the Poor (CGAP).

Gráfico 9: Bancarización y Pagos Electrónicos del Estado (% porcentajes sobre población total)



Fuente: Informe del Banco Mundial "The Little Data Book on Financial Inclusion", año 2012

Como se muestra en el Gráfico 9, hay una correlación entre el pago electrónico de beneficios sociales y el nivel de bancarización de un país, observándose que en los países con mayor bancarización hay un porcentaje más alto que usa cuentas para recibir el pago de beneficios del Estado. Una parte de la relación observada podría eventualmente explicarse por el hecho de que países con mayor nivel de desarrollo financiero presentan, al mismo tiempo, mayores niveles de bancarización y un mayor grado de utilización de las cuentas para recibir pagos del gobierno. Por otra parte, un aumento en el pago electrónico de beneficios puede incentivar la apertura de cuentas bancarias, en atención a que se le entrega una nueva función a dichos instrumentos. Además, este incentivo tendría lugar en los sectores que reciben beneficios, que justamente suelen ser los más desprotegidos y en los que se tiene más interés de incluir al sistema financiero.

Los autores de CGAP¹¹⁴ distinguen entre dos instrumentos de pago electrónico: los de propósito limitado, tales como monederos electrónicos, y las cuentas integradas al sistema financiero. Los primeros, presentan restricciones en cuanto a la posibilidad de almacenar fondos por períodos indefinidos, limitan su uso a redes cerradas y no permiten depositar en ellas fondos provenientes de fuentes distintas a los beneficios entregados por el Estado. Las cuentas integradas, por su parte, permiten almacenar fondos indefinidamente, ofrecen acceso a la infraestructura transaccional existente y permiten depósitos desde cualquier fuente de fondos.

El estudio de casos sugiere también que la efectividad de las políticas de pago electrónico depende en gran medida del diseño que se adopte. El trabajo de CGAP analiza la experiencia de cuatro países en vías de desarrollo: Brasil, Colombia, México y Sudáfrica.

114 Ibíd.

Tabla 24: Políticas de Pago de Beneficios Sociales de Algunos Países en Desarrollo

| | Brasil | Colombia | México | Sudáfrica |
|-------------------------------|-------------------------|--------------------|---------------|---------------------------------|
| Programa Asociado | Bolsa Familia | Familias en Acción | Oportunidades | Child Care, Old Age Pension |
| Institución Pagadora | Caixa Economica Federal | Banco Agrario | Bansefi | Net1, Empilweni y AllPay (ABSA) |
| Asignación | Ley | Licitación | Designado | Licitación |
| Pago Presencial | 1% | 9% | 66% | 0% |
| Tarjeta de propósito limitado | 84% | 91% | 0% | 41% |
| Cuenta integrada | 15% | 0% | 34% | 59% |

Fuente: "Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries", Consulting Group to Assist the Poor (CGAP), 2012

El modo de asignar el mecanismo de pago al beneficiario varía según el país. En Brasil se puede optar entre una tarjeta de uso limitado o un depósito en la cuenta Caixa Facil del Banco Caixa Economica Federal (banco de propiedad estatal), mientras que el 1% de pago presencial corresponde a situaciones extraordinarias como la pérdida de tarjetas.

En el caso de Colombia, el año 2009 se realizaron aperturas masivas de cuentas del Banco Agrario (banco de propiedad estatal) y una migración masiva al pago electrónico. Además, el gobierno colombiano ofrece por defecto el depósito electrónico en las cuentas mencionadas y sólo si el beneficiario se niega, se ofrece la opción presencial. Por otro lado, estas cuentas son caracterizadas como dentro del grupo de propósito limitado ya que sólo pueden ser utilizadas en un sistema cerrado. En México, por su parte, el tipo de pago depende de la zona en que viva el beneficiario, variando de pago presencial a pago en diferentes cuentas pertenecientes a Bansefi (Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, de propiedad estatal). Además, México se encuentra en un proceso de migración al canal electrónico, de manera de lograr el 100% de pagos a través de este medio en los próximos años.

Por último, Sudáfrica contempla dos opciones, el pago en una tarjeta de uso limitado o en una cuenta bancaria. Las tarjetas de uso limitado son administradas por tres entidades diferentes y dependen de la región en donde el beneficiario viva. En cuanto a la segunda opción, Sudáfrica es el único país donde el beneficiario puede elegir el banco en el que desee recibir sus pagos.

Según lo indicado en los párrafos anteriores y los datos presentados en la Tabla 24, se destaca el bajo o nulo porcentaje de pago presencial que presentan Brasil, Colombia y Sudáfrica, mientras que México, aún cuando todavía cuenta con un porcentaje alto de pago presencial, está apuntando a disminuirlo en los próximos años. Esto, gracias a que los medios de pago ofrecidos a los beneficiarios de los programas sociales son, por defecto, electrónicos, y sólo en casos excepcionales -como lo es en el caso de Brasil- o por rechazo explícito al pago electrónico -como lo es en el caso de Colombia- se puede acceder a un pago presencial.

Todo lo anterior se resume en la Tabla 25.

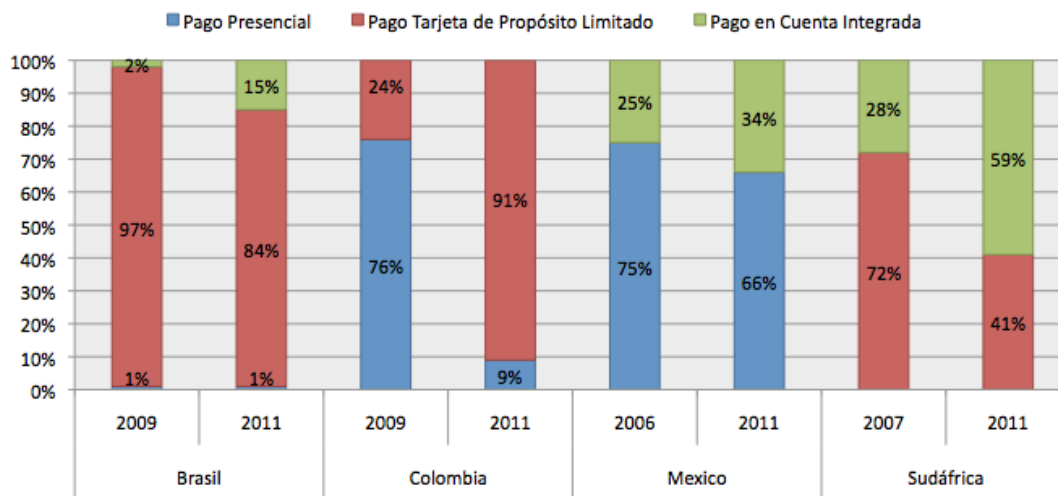
Tabla 25: Formas de Pago de Beneficios Sociales en Algunos Países en Desarrollo

| | Brasil | Colombia | México | Sudáfrica |
|--|--|---|---|---|
| Beneficiario elige el medio de pago de sus beneficios sociales | Sí. Elección entre tarjeta de uso limitado y cuenta Caixa Facil. | Sí. Pago presencial sólo si beneficiario se niega a pago electrónico. | No. Designado dependiendo del lugar donde vive. | Sí. Elección entre pago en cuenta bancaria o tarjeta de uso limitado correspondiente a su región. |
| Beneficiario elige institución financiera a través de la cual recibirá sus pagos | No | No | No | Sí. Beneficiarios pueden elegir cualquier banco. |

Fuente: "Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries", Consulting Group to Assist the Poor (CGAP), 2012

Tal como se presentó anteriormente, algunos países como Brasil y Sudáfrica, que hoy realizan la totalidad de los pagos gubernamentales en forma electrónica, optaron inicialmente por instrumentos limitados para realizar los pagos del gobierno. Sin embargo, como se aprecia en el Gráfico 10, en los últimos años se ha observado una evolución hacia la adopción de cuentas bancarias integradas. El supuesto menor costo de los sistemas de pago de propósito limitado ha resultado ser aparente, puesto que ha implicado la construcción de infraestructura transaccional paralela a la infraestructura financiera tradicional. En efecto, los autores recomiendan pagar desde un principio en cuentas integradas, especialmente en países con una red bancaria desarrollada a nivel nacional, en lugar de comenzar con instrumentos limitados que a largo plazo son más caros y pueden transformarse en un punto final para la inclusión financiera.

Gráfico 10: Evolución Sistemas de Pago de Beneficios Sociales en Países en Desarrollo



Fuente: "Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries", Consulting Group to Assist the Poor (CGAP), 2012

Desde la perspectiva de los beneficiarios, existe una gran expectativa ante el efecto que el pago electrónico podría tener en el comportamiento de ahorro de los mismos. Distintas teorías enfatizan el rol de los instrumentos financieros formales para promover el ahorro, basándose en hipótesis de "auto-control" y de "contabilidad mental". Las cuentas bancarias formales ayudarían así a los beneficiarios a controlar sus gastos y a organizar el presupuesto familiar.

Al analizar la oferta de servicios financieros para el grupo más vulnerable de la población que recibe beneficios por parte del Estado, se podría intuir que el desarrollo de productos para este segmento sería un negocio atractivo para las instituciones bancarias, considerando la cantidad de personas que pertenecen a este grupo como público cautivo y la certeza en cuanto a las transferencias monetarias

que cada beneficiario recibe en forma habitual. Sin embargo, este punto ha sido ampliamente analizado a nivel internacional y, al menos en una etapa inicial, no hay evidencia de que exista un caso de negocio atractivo para la banca con respecto a las cuentas en las que los beneficiarios reciben sus subsidios, considerando los productos que generalmente ofrece el mercado financiero formal. Esta situación se explicaría por el promedio del saldo que se mantiene en estas cuentas. De hecho, la experiencia en diversos países indica que muchos beneficiarios retiran en un solo giro el total de sus subsidios, práctica que tiende a cambiar a medida que las personas se van familiarizando con el uso de los medios de pago electrónicos. Tomando en cuenta estos antecedentes, es que los autores del informe de CGAP sugieren que el Estado incentive al mercado financiero para que se entreguen los servicios requeridos para este grupo específico de la población.

En esta misma línea, un estudio desarrollado en la Universidad de Harvard¹¹⁵ entrega evidencia basada en una evaluación experimental, respecto al efecto positivo que tiene un subsidio de pequeño monto en el acceso a cuentas y en el incentivo al mayor uso de estas, en los segmentos no bancarizados. Este estudio, realizado en India e Indonesia, incluso sugiere que el subsidio es 2,5 veces más eficiente en términos de costos que los programas de educación financiera, como una herramienta de incentivo al acceso a medios de pago electrónicos.

De esta forma, es posible inferir que una política de pago electrónico de beneficios sociales, acompañada de un subsidio que incentive la adopción de un medio de pago electrónico, sería un mecanismo eficiente para promover la inclusión financiera de los grupos más vulnerables, que suelen estar más excluidos del sistema financiero formal.

Junto con lo anterior, y de acuerdo a la experiencia observada en países que han avanzado en este proceso, para que una política de pago electrónico de beneficios sociales sea exitosa, debe implementarse junto con los siguientes elementos:

- Canales de distribución que aseguren una buena cobertura de servicios para los beneficiarios. En general, los canales más utilizados son las corresponsalías no bancarias y los sistemas de pagos a través de teléfonos móviles. Ambas alternativas aseguran una mayor capilaridad para la entrega de servicios bancarios, y reducen el costo de llegar a los beneficiarios.
- Programas de educación financiera que faciliten la adopción y el buen uso de las herramientas que provee el sistema financiero formal.
- Un sistema eficiente de protección al consumidor, que asegure que el mayor acceso al sistema financiero no afecte negativamente a los beneficiarios.

Si bien existen buenas razones para pensar que el pago electrónico de beneficios sociales es sólo el comienzo de un proceso de evolución hacia la inclusión financiera de los grupos más desaventajados, es importante destacar que el pago electrónico entrega a este grupo la potencialidad de acceder a distintos servicios financieros, pero su adopción no es instantánea según la evidencia de Brasil, Colombia, México y Sudáfrica.

En suma, la experiencia de estos cuatro países sugiere que el pago electrónico de beneficios es relevante para la inclusión financiera de los grupos de menores ingresos, pero que no existen recetas que garanticen su efectividad. Esto obliga a los gobiernos a diseñar políticas de pago electrónico a la medida de la realidad de los países, cuidando siempre mantener un debido equilibrio entre la eficiencia económica, el atractivo para el mundo privado, la sanidad del sistema financiero y, desde luego, las necesidades de los beneficiarios a quienes se busca incluir.

115 Cole, S., T. Sampson y B. Zia (Nov. 2011), "Prices or Knowledge? What Drives Demand for Financial Services in Emerging Markets?"; The Journal of Finance of The American Finance Association.

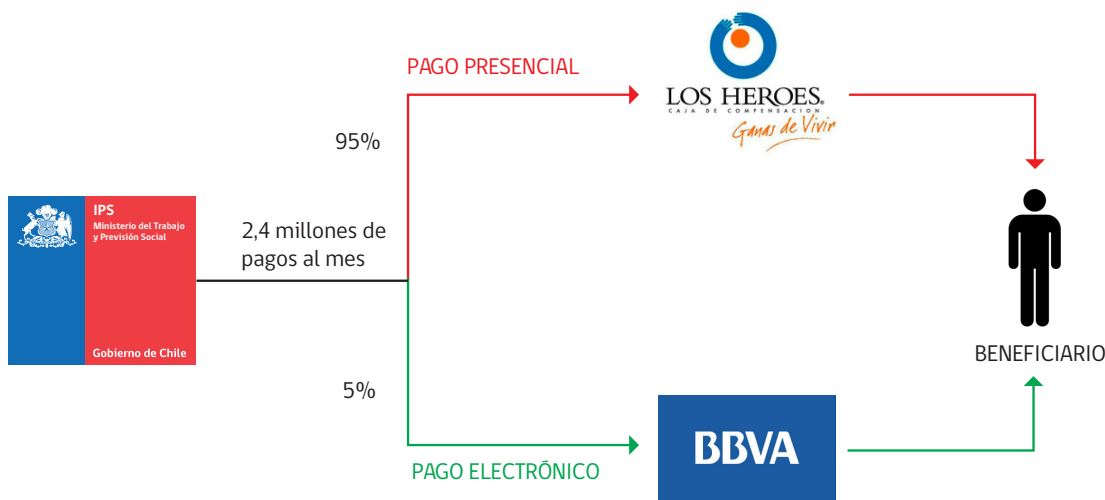
7.2 Situación en Chile

La mayor parte de las transferencias monetarias directas que entrega el Estado en Chile, son canalizadas a través del IPS. Dicho instituto realiza mensualmente 2,4 millones de pagos a beneficiarios y pensionados a lo largo de todo el país. En promedio, cada una de estas transacciones es de CLP\$83.500¹¹⁶. Anualmente, las transferencias señaladas representan cerca de un 2% del PIB, correspondientes a US\$5.050 millones.

El IPS licitó en el año 2010 dos canales de pago: uno presencial, que fue adjudicado a la Caja de Compensación de Asignación Familiar Los Héroes ("CLH"), y otro electrónico, adjudicado al banco BBVA. La CLH es la encargada de realizar pagos en efectivo, a través de una red de 238 sucursales y 1.549 puntos de pago rural. El banco BBVA, por su parte, se encarga de realizar abonos a las cuentas bancarias¹¹⁷ de los beneficiarios que optan por el canal electrónico. La licitación tiene vigencia hasta diciembre de 2016. La figura 6 ilustra el flujo que siguen los beneficios y pensiones para llegar a los beneficiarios.

La situación actual del pago de transferencias monetarias en Chile, muestra que sólo un 5% de éstos se realizan por la vía de abono electrónico en cuenta bancaria (BBVA), escenario que sitúa al país por debajo de países de la región con niveles similares o inferiores de desarrollo.

Figura 6: Flujo de Pagos de Beneficios Sociales



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Existen 3 redes de pago por las cuales la CLH paga los beneficios sociales. En promedio el costo por transacción para el Estado es de CLP\$1.281¹¹⁸, desglosándose de la siguiente manera:

- Red 1, de atención exclusiva IPS: costo aproximado por pago mensual de CLP\$1.371.
- Red 2, de atención mixta, es decir tanto beneficiarios como clientes de la CLH: costo aproximado por pago mensual de CLP\$687.
- Red 3, pago rural o pago móvil: costo aproximado por pago mensual de CLP\$1.914.

Para el caso del pago electrónico, el banco BBVA realiza el abono en una cuenta bancaria y envía una liquidación de pago al domicilio del beneficiario donde se detallan los beneficios pagados. Esto tiene un costo para el Estado de CLP\$511¹¹⁹.

En el contexto de la licitación vigente, cada pago que se curse por el canal electrónico ahorraría al Estado un promedio de CLP\$770 (60%).

¹¹⁶ US\$173, aproximadamente.

¹¹⁷ Estas cuentas pueden ser cuentas de cualquier banco.

¹¹⁸ Valor aproximado. Las tarifas de licitación están en UF.

¹¹⁹ Valor aproximado. Las tarifas de licitación están en UF.

La tabla 26 muestra un resumen de los principales beneficios que se pagan a través del IPS, indicando el número de pagos mensuales, el monto y el porcentaje de estos pagos realizados por la vía electrónica para cada uno de ellos.

Tabla 26: Pagos a Beneficiarios del Estado a través del IPS

| Beneficio | Nº de Pagos | Monto Total Mensual (Miles \$) | Monto Promedio Mensual (\$) | % Pago Electrónico |
|--------------------------------------|-------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| Pensiones Ex-Cajas | 836.741 | 134.768.090 | 161.063 | 12,64% |
| PBS | 620.092 | 47.562.821 | 76.703 | 1,44% |
| Subsidio de Discapacidad Mental | 23.351 | 1.251.219 | 53.583 | 0,00% |
| Subsidio Único Familiar[1] | 740.209 | 12.320.209 | 16.644 | 0,88% |
| Bonos del Subsistema Chile Solidario | 209.977 | 4.614.052 | 21.974 | 1,14% |
| Totales | 2.430.370 | 203.031.358 | 83.539 | 5,14% |

[1] No considera pagos que están fusionados con beneficios de Chile Solidario.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (datos de Julio de 2011)

El 5% del total correspondiente al abono electrónico en cuenta bancaria contrasta no sólo con los niveles de bancarización del país, que de acuerdo con los datos del Banco Mundial citados anteriormente alcanza un 25,8% entre las personas pertenecientes al 40% de menor ingreso¹²⁰, sino que también con la actitud positiva que se observa en los beneficiarios con respecto a la modalidad de pago electrónico, de acuerdo a lo observado en un estudio efectuado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)¹²¹. De acuerdo con esta encuesta realizada a 20 mil usuarios del Programa Puente, pertenecientes al 5% más vulnerable de la población, a un 68,2% le gustaría recibir sus bonos en un medio electrónico.

Por otra parte, al revisar los resultados de CASEN 2011 respecto a las variables de inclusión financiera, se destaca que el 42,8%¹²² de la población mayor de 18 años declara poseer algún medio de pago electrónico. Sin embargo, al analizar el grupo de personas en situación de pobreza mayor de 18 años, sólo un 25,5% declara tener algún medio de pago, en donde, más de la mitad de este grupo (16,7%) posee una tarjeta de crédito de casa comercial y menos de la mitad (11,8%) tiene una tarjeta de débito.

Si bien la presencia de tarjetas de débito en el grupo de la población en situación de pobreza antes mencionado es relativamente baja, es importante destacar que la CuentaRUT de BancoEstado es el medio de pago electrónico con mayor presencia en este segmento, siendo la única del mercado que no realiza cobros de mantención de la cuenta sino que opera con cobro transaccional¹²³, lo que ha permitido una mayor penetración de este medio de pago en los grupos más vulnerables de la población. Con todo, se debe tener presente que en marzo de 2012, la SBIF emitió una nueva normativa sobre modalidad de cobro transaccional en cuentas, lo que podría estimular el desarrollo de modalidades similares a CuentaRUT por parte de otras entidades bancarias.

120 Como se ha señalado, de acuerdo al Informe del Banco Mundial, esta cifra alcanza a un 42,2% cuando se consideran todos los segmentos de ingreso.

121 <http://www.fosis.gob.cl/images/Noticias/Noticias%20000%20Central/Estudio%20Inclusi%C3%B3n%20Financiera.pdf>

122 CASEN 2011. Esta cifra incluye tarjetas de crédito de casas comerciales.

123 La CuentaRUT no tiene costo de apertura y sólo cobra por operación realizada.

7.3 Recomendaciones para Chile

A partir de la revisión de la experiencia internacional y del diagnóstico de la situación del pago de beneficios en Chile, se plantean las siguientes recomendaciones:

- a) Para impulsar la inclusión financiera de los grupos más vulnerables, y en línea con lo propuesto por la experiencia internacional expuesta anteriormente, el Estado debiese promover que los beneficios sociales se paguen por el canal electrónico y facilitar el acceso de los beneficiarios a una cuenta vista o medio similar. En esta línea está trabajando el Ministerio de Desarrollo Social a través de su programa Chile CUENTA.

En este sentido, Chile CUENTA opera como un facilitador del acceso al pago electrónico de beneficios sociales para las familias más vulnerables, a través de tres procesos. El primero consiste en poner a disposición la opción de pago electrónico de los beneficios sociales en los sistemas de inscripción y pago. El segundo pretende incentivar y promover la elección voluntaria de la forma de pago electrónica de los beneficiarios del Estado, a través de campañas comunicacionales, educativas, de capacitación a funcionarios municipales, de difusión en programas gubernamentales de superación de la pobreza, etc. Por último, y dado que Chile CUENTA está dirigido a familias en su mayoría excluidas del sistema financiero formal, se facilitará el acceso a una cuenta a quienes elijan la opción de pago electrónico, a través de convenios de apertura masiva de cuentas con instituciones financieras y el financiamiento, por parte del Estado, de parte o la totalidad del costo de uso de este medio de pago, incentivando así la elección de esta opción.

El Ministerio de Desarrollo Social está realizando un programa piloto para la implementación del Programa Chile CUENTA en conjunto con BancoEstado, con beneficiarios del Programa Puente de Chile Solidario de 9 comunas en las regiones de Valparaíso y Metropolitana. A este grupo de beneficiarios se les ofrece recibir el pago de sus prestaciones monetarias en una CuentaRUT con condiciones tarifarias preferenciales (2 giros y 2 consultas de saldo gratis al mes). A los beneficiarios que optan voluntariamente por recibir sus pagos por el canal electrónico y que no posean una CuentaRUT activa, el Ministerio facilitará la apertura de este medio de pago, a través de convenio de apertura masiva para estas cuentas.

En base a los primeros resultados de este piloto, es posible dar a conocer que, al mes de diciembre, alrededor del 55% de las personas a las que se les ha ofrecido Chile CUENTA, han optado voluntariamente por recibir el pago de sus prestaciones monetarias en una CuentaRUT, incorporando alrededor de 1.500 beneficiarios al canal electrónico de pago de beneficios sociales de IPS.

- b) Se recomienda privilegiar la modalidad de pago electrónico en la próxima licitación de canales de pago de IPS, que se realizará el año 2016. La eficiencia económica, la rapidez en la entrega de recursos y el impacto positivo en la inclusión financiera de los grupos más vulnerables, justificarían que se avance hacia un sistema que priorice el pago electrónico por sobre el presencial.
- c) Se recomienda que el Estado implemente programas de educación financiera en coordinación con el sector privado; orientados a los grupos más vulnerables, en particular a aquellos que reciban pagos de beneficios del Estado por la vía electrónica y que se estén incorporando al sistema financiero, de modo que esta incorporación se dé de manera informada y responsable.
- d) Promover una normativa que favorezca el desarrollo de canales de distribución de mayor masividad, que permitan entregar servicios financieramente inclusivos a un menor costo; con el objeto de mejorar el acceso de las familias más vulnerables al sistema financiero formal. De acuerdo a la experiencia observada en otros países, el desarrollo de redes de corresponsalías no bancarias y de servicios de pagos a través de teléfonos móviles podría ayudar a alcanzar estos objetivos.

8. Conclusiones y Recomendaciones

Existe consenso en que el desarrollo y la integración social de nuestro país exigen lograr altos grados de inclusión financiera. En este sentido, el desarrollo de los medios de pago electrónicos puede ser una importante contribución en este proceso de inclusión, generando significativos beneficios como la disminución en los costos de transacción, el aumento en la seguridad, el facilitar la distribución, pago y seguimiento de pensiones y beneficios sociales, la promoción del comercio electrónico y del turismo, y el fomento del consumo en comercios formales.

Con el foco puesto en aumentar el uso de los medios electrónicos, se analizaron diferentes maneras de estimular su uso en los distintos segmentos de la población. Para esto se realizaron reuniones con diversos actores de la industria, tales como emisores, autorizadores, operadores de tarjetas, proveedores de tecnología, representantes del comercio y marcas internacionales de tarjetas, además de escuchar las opiniones de los principales reguladores y fiscalizadores de la industria, además de instituciones con amplia experiencia internacional en la materia como el CGAP del Banco Mundial.

Con el objetivo de identificar posibles barreras a la competencia, en el capítulo 4 se estudió en detalle el funcionamiento, la regulación y la organización industrial del mercado de tarjetas de crédito y débito, concluyéndose que dicha organización presenta tanto aspectos positivos como negativos. Dentro de los positivos se destacan los altos niveles de seguridad del sistema, comparables a los de los países desarrollados, y que los merchant discounts cobrados para tarjetas de crédito en Chile se encuentra a niveles similares a los que tiene Estados Unidos y los países de la región, mientras que los cobrados por tarjetas de débito son mayores. Por su parte, dentro de los aspectos negativos se observa una brecha en la cobertura de las redes de pago considerando el nivel de desarrollo del país, ya que ella se advierte como bastante menor a la observada en países con similar nivel de ingreso. Por otra parte, la existencia de un único operador y adquirente implica que no existen alternativas para el comercio ya que no existen competidores, y limita la posibilidad de que se generen otros modelos de negocio que, por ejemplo, se enfoquen en el uso de tecnologías alternativas o en nichos de mercado.

Como segunda conclusión acerca de este mercado, se descartó la existencia de barreras regulatorias para la entrada de afiliadores y operadores, y al mismo tiempo se identificaron posibles medidas que podrían incentivar la competencia y ayudar a aumentar la cobertura de las redes transaccionales. En concreto, se plantea la necesidad de realizar una revisión de la normativa vigente en base a las actuales características de desarrollo de la industria y tecnología disponible, estableciendo una distinción más clara entre los roles de emisor, operador y afiliador, así como requisitos de funcionamiento específicos a cada uno. Lo anterior, en atención a que se trata de actividades de naturaleza distinta, con distintos requerimientos de inversión y costos fijos, pudiendo esperarse distintos niveles de competencia y desarrollo de productos, y podría contribuir a otorgar mayor información al mercado sobre el funcionamiento y los actores involucrados. Adicionalmente, tomando en consideración los modelos de negocios que se observan en otras jurisdicciones –aquellos en que el afiliador se relaciona directamente con el emisor de tarjetas y éste a su vez mantiene una relación independiente con el operador, y aquellos otros en los que el afiliador subcontrata directamente los servicios de procesamiento a una red ya existente–, se recomienda una revisión de la normativa sobre las SAG por parte de los reguladores correspondientes, de modo de verificar que nuevos afiliadores no bancarios puedan interconectarse con el o los operadores que existan en este mercado. Ello en atención a que, aún cuando no se observan barreras legales o regulatorias para la entrada de nuevos actores en la afiliación, el segundo modelo de negocios descrito se encuentra limitado en Chile en caso que la red que un afiliador no bancario desee subcontratar sea una SAG, ya que de acuerdo a la normativa vigente éstas sólo pueden prestar servicios a entidades bancarias.

Sin embargo, aún aumentando la eficiencia en el mercado de tarjetas bancarias y logrando un avance en su cobertura, todavía quedarían importantes desafíos en términos de inclusión financiera, principalmente por la existencia de sectores relevantes de la población que no se encuentran bancarizados. En Chile, la industria de medios de pago recién descrita ha avanzado principalmente a través de las tarjetas de crédito y débito, pero no ha mostrado un desarrollo importante en el prepago. La experiencia internacional muestra que los modelos basados en prepago son rápidos y eficaces

en lograr la incorporación de sectores no bancarizados, precisamente porque no necesitan de una cuenta bancaria como soporte. En el capítulo 5 se estudiaron las principales causas que podrían estar inhibiendo la implementación de este tipo de medio de pago, y se propone revisar la normativa actual, con el objeto de flexibilizarla para ampliar su uso. En particular, se plantea revisar los requerimientos tecnológicos, el saldo máximo de las tarjetas no recargables, entre otras.

Al mismo tiempo, a fin de potenciar la inclusión financiera de sectores no bancarizados, se estima que permitir la emisión de medios de prepago abiertos y multipropósito por instituciones no bancarias podría estimular el desarrollo de instrumentos que ayudarían a avanzar en esta línea. Para ello se sugiere la revisión de la LBC y la LGB, a fin de incorporar expresamente a entidades no bancarias como emisores de este tipo de instrumentos, facultando al BCCH y a la SBIF para establecer un marco de regulación prudencial y de supervisión adecuado a estos emisores. Este esfuerzo se debe conciliar con la necesidad de proteger la estabilidad de los medios de pago internos, la adecuada protección de los consumidores y otras consideraciones como la prevención de lavado de activos.

En esta misma línea, dada la alta penetración del teléfono celular en la población, los sistemas de pagos móviles se presentan como una herramienta muy eficaz para llevar los medios de pago electrónicos a sectores actualmente excluidos del sistema financiero. Según se recoge en el capítulo 6, el estudio de los distintos modelos de pagos a través de teléfonos muestra que existen, entre otros, algunos relacionados al uso de tarjetas de crédito y cuentas bancarias, y otros basados en el modelo de prepago. Para la implementación de los dos primeros no se encontraron barreras de ningún tipo. Sin embargo, los de prepago, aunque no poseen barreras tecnológicas ni en términos de la regulación de telecomunicaciones, sí tienen las limitaciones propias del prepago, descritas en el capítulo 5. La experiencia internacional muestra que los principales modelos de pagos móviles funcionan en base al prepago, y suelen darse con mucha fuerza en ambientes con poco desarrollo y baja infraestructura bancaria. Por esta razón, facilitar su implementación a través de la flexibilización y apertura de la normativa referente al prepago –según lo expuesto en el capítulo 5– se ve como un objetivo importante en la incorporación de sectores rurales y de bajos ingresos a los beneficios del sistema financiero.

Finalmente, junto con eliminar barreras para el desarrollo de la oferta de medios de pago electrónico, también pueden buscarse mecanismos para estimular su demanda. En esta dirección, el pago de los beneficios sociales entregados por el Estado a través de medios electrónicos es una herramienta con gran potencial y eficacia, según lo observado en la experiencia internacional. Además de aumentar la eficiencia del Estado, reduciendo sus costos administrativos, en muchos países éste ha sido el primer paso efectivo para la bancarización de los sectores de menores ingresos de la población. En el capítulo 7 se estudiaron las experiencias de distintos países en este ámbito, con el fin de buscar los mecanismos más eficientes para implementar este tipo de pagos en Chile. En concreto, se observó que los modelos exitosos se caracterizaron por el uso de cuentas integradas financieramente y por que los medios de pago ofrecidos sean por defecto, electrónicos, pudiéndose acceder a un pago presencial sólo en casos excepcionales. Siguiendo esta línea, el Ministerio de Desarrollo Social se encuentra actualmente desarrollando la fase piloto del Programa Chile CUENTA, a través de la CuentaRUT de BancoEstado. Este programa se implementará en el año 2013 a nivel nacional, a través de un sistema que incluye a diversos proveedores de medios de pago electrónico, utiliza cuentas integradas al sistema financiero e incentiva la adopción de estos medios a través de un subsidio dirigido a los beneficiarios que reciban electrónicamente las prestaciones monetarias que entrega el Estado.

ANEXO

Resumen de Legislación de Telecomunicaciones relacionada con el Servicio de Pagos Móviles

1. Generalidades

La industria de las telecomunicaciones opera bajo un sistema de concesiones otorgadas según el tipo de servicios de telecomunicaciones de que se trate. Su marco rector es la LGT, la que define diversos tipos de servicios de telecomunicaciones¹²⁴, a saber:

- a) Servicios Públicos de Telecomunicaciones: son aquellos destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general y deben estar diseñados para interconectarse con otros servicios públicos de telecomunicaciones. Las redes que prestan estos servicios son las redes telefónicas locales, la red móvil y la red de larga distancia¹²⁵.
- b) Servicios Complementarios: son aquellas prestaciones complementarias que pueden ser ofrecidas por las concesionarias del servicio público de telecomunicaciones o terceros, por medio de las redes públicas. Consisten en servicios complementarios que se proporcionan mediante la conexión de equipos a dichas redes. Esta categoría incluye, en términos generales, todos los servicios adicionales al servicio público (comunicaciones normales de voz entre suscriptores) y que requieren de equipamiento especial. Algunos ejemplos son los servicios de información de voz (línea 700), y los servicios de datos y mensajería.
- c) Servicios Limitados de Telecomunicaciones: son aquellos destinados a satisfacer necesidades específicas de telecomunicaciones de determinadas empresas, entidades o personas, previamente convenidas con éstas. Corresponden a las denominadas “redes privadas”, por ejemplo, la conexión de redes de datos entre dos sucursales de un banco o una central telefónica, que conecta internamente los anexos de una empresa.
- d) Servicios Intermedios de Telecomunicaciones: son aquellos servicios prestados por terceros, a través de instalaciones y redes, destinados a satisfacer las necesidades de transmisión o conmutación de los concesionarios o permisionarios de telecomunicaciones en general, o a prestar servicios telefónicos de larga distancia a la comunidad. Constituyen la oferta de los proveedores de las empresas de telecomunicaciones concesionadas para que estas últimas puedan unir sus redes y operaciones en sus zonas de concesión, en los casos en que no exista una plena integración vertical de sus servicios. Por ejemplo, una empresa de telecomunicaciones que se encuentra en el sur de Chile puede arrendar un tramo de una red para llegar con sus servicios hasta Santiago, sin necesidad de construir una red propia. También se incluyen en esta categoría a las empresas de larga distancia o también denominados portadores o “carriers”¹²⁶.
- e) Otros servicios: la LGT también define los servicios de aficionados a las radiocomunicaciones y a los servicios de telecomunicaciones de libre recepción de tipo sonora, televisiva u otro.

Por una parte, la contratación de un servicios público es el requisito primordial para tener la calidad de cliente de un servicio de una red de telecomunicaciones, mientras que los servicios complementarios permiten que un suscriptor acceda a servicios adicionales a la comunicación de voz, como el envío de datos. Los servicios intermedios son la columna vertebral que une, con medios propios o de terceros, las redes públicas de los operadores. Y finalmente los servicios limitados permiten que las empresas que ofrecen servicios de valor agregado, subyacentes en las redes públicas, puedan interconectar sus sistemas y equipos en la prestación de servicios

124 La LGT define a los servicios de telecomunicaciones como “toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos e informaciones de cualquier naturaleza, por línea física, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.

125 Decreto Supremo No. 425 de 1996.

126 Un cambio regulatorio importante se introdujo mediante el Decreto 99 del año 2012 al definir y reglamentar las condiciones específicas para la figura de un nuevo actor denominado concesionario (operador) de infraestructura. El operador de infraestructura es definido como un “concesionario de servicio intermedio de telecomunicaciones que únicamente provee infraestructura física para telecomunicaciones a los concesionarios o permisionarios de los servicios de telecomunicaciones.” Con esta modificación se impulsa la optimización de la infraestructura de redes y el acceso de nuevos entrantes al sector, particularmente de la telefonía móvil.

complementarios, como por ejemplo un servidor de una aplicación móvil o un servidor de una plataforma transaccional bancaria.

2. Concesiones y Permiso

Los servicios públicos e intermedios requieren concesiones, las cuales son otorgadas por un plazo de 30 años, renovables, en forma gratuita y a personas jurídicas. Los servicios limitados, por su parte, sólo requieren permiso de operación que se otorgan por un plazo de 10 años renovables. Los concesionarios tienen la obligatoriedad de prestar el respetivo servicio en las áreas de concesión.

Los servicios móviles requieren el uso del espectro radioeléctrico. La LGT establece el acceso libre e igualitario al uso y goce de frecuencias de dicho espectro, por medio de concesiones, permisos o licencias de telecomunicaciones, esencialmente temporales, otorgadas por el Estado.

3. Obligación de Interconexión

Las redes locales y las redes móviles tienen la obligatoriedad de interconectarse entre sí. Para ello, existen reglamentos específicos que disponen que los concesionarios deben llegar con su red a uno o más puntos de interconexión de la red pre-existente, denominados "puntos de terminación de red". La interconexión obligatoria es la piedra angular del funcionamiento competitivo de la industria en Chile, y también en el mundo, de lo contrario los concesionarios con redes pequeñas no podrían cursar comunicaciones a cualquier destino, ni recibir desde cualquier lugar.

La red local tiene además la obligación de interconectar a los portadores para que éstos ofrezcan sus servicios de larga distancia nacional e internacional a los suscriptores de las respectivas áreas locales. En cambio, la red móvil sólo está obligada a hacerlo para las llamadas internacionales y no de larga distancia nacional, ya que se encuentran integradas para comunicaciones de extremo a extremo en todo Chile. No obstante, mediante cambios regulatorios que comenzaron el año 2011 se espera que al 2014 ya no existan las comunicaciones de larga distancia en la telefonía local (fija).

4. Tarifas

Las tarifas de servicios de telecomunicaciones y de servicios intermedios son libremente establecidas por los proveedores del servicio respectivo, salvo que el TDLC determine que no existen las condiciones suficientes de libre competencia para garantizar un régimen de libertad tarifaria y establezca un régimen de fijación de tarifas del público. En dicho caso, las tarifas son fijadas por los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, en base a un modelo de empresa eficiente. Cabe hacer presente que, en virtud de lo dispuesto por la LGT, esta calificación del TDLC no se aplica a los servicios móviles, por lo que siempre son fijados libremente.

Por su parte, las tarifas de interconexión (también denominadas "cargos de acceso") entre concesionarios de servicios de telecomunicaciones se fijan cada 5 años por la autoridad sectorial (Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía) en base al costo incremental de desarrollo de la empresa eficiente.

5. Regulación de Telecomunicaciones aplicable a Servicios de Pagos Móviles

Desde el punto de vista de telecomunicaciones, los servicios de pagos móviles en las modalidades analizadas en las secciones anteriores constituyen transmisión de información por medio de las redes públicas, quedando clasificados en la categoría de servicios complementarios. Para estos efectos, la LGT establece que las concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones o terceros pueden ofrecer prestaciones complementarias mediante las redes públicas. Estas prestaciones consisten en servicios adicionales que se proporcionan mediante la conexión de equipos a dichas redes, las que deben cumplir con la normativa técnica establecida por la Subsecretaría de Telecomunicaciones y no deben alterar las características técnicas esenciales de las redes, ni el uso que tecnológicamente permitan, ni las modalidades del servicio básico que se preste con ellas. La prestación o comercialización de estos servicios no debe estar condicionada a la anuencia previa de las concesionarias de servicios públicos, ni a exigencias o autorizaciones de organismo públicos. Asimismo, las concesionarias no están autorizadas a ejecutar actos que impliquen discriminación o alteración a una sana y debida competencia entre todos aquellos que proporcionen estas prestaciones complementarias. Finalmente,

la instalación y explotación de los equipos para las prestaciones complementarias no requieren de concesión o permiso.

En el caso particular del SMS móvil (servicio de mensajería cuyo protocolo se puede emplear para pagos móviles), existen acuerdos y tarifas fijadas libremente entre los operadores que permiten transmitir los datos entre redes y terminales de cualquier compañía. Estos servicios, desde el momento que se ofrezcan por un operador, deben ofrecerse en condiciones no discriminatorias, derecho que se adquiere al ser suscriptor del servicio público.

Respecto al acceso a Internet, funcional para pagos móviles vía web, aplica adicionalmente la Ley de Neutralidad de Red (Decreto No. 368 del 2010), la cual establece que los proveedores del servicio (ISP) no pueden, arbitrariamente, bloquear, interferir, discriminar, entorpecer ni restringir el derecho de cualquier usuario de Internet para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal a través de Internet, así como cualquier otro tipo de actividad o uso legal realizado a través de ésta.

En ambos casos -uso de acceso a internet o SMS- las tarifas del uso de la red son fijadas libremente por los operadores de telecomunicaciones.

Por su parte, los modelos de pago por proximidad (esto es, aquellos que se realizan con presencia física acercando el terminal a un POS) también son servicios complementarios al servicio móvil, ya que consisten en un hardware y aplicaciones instaladas en el terminal móvil que no alteran el servicio público móvil. En particular, el NFC opera en la banda de 13.56 MHz, la cual es abierta y no requiere licencia para operar en esa frecuencia sino un permiso genérico otorgado por la autoridad. Por su parte el POS Móvil y el QR son funcionalidades propias o mejoradas del dispositivo móvil -lector y cámara respectivamente- cuya complementariedad con el servicio público móvil se produce al realizar el envío de datos por la red pública. Así, en cualquier caso de esta naturaleza aplican los mismos principios.