

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2017)24

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

30-Mar-2017

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

Cancels & replaces the same document of 30 March 2017

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)  
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

**Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros**

-- Contribución de Chile --

4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua

*Se hace circular el documento adjunto elaborado por Chile (FNE) PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 4-5 de abril 2017 en Nicaragua.*

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: lynn.robertson@oecd.org]

JT03411704

Complete document available on OLIS in its original format

*This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.*

DAF/COMP/LACF(2017)24  
Unclassified

Spanish - Or. English

***Note by Turkey***

*The information in this document with reference to “Cyprus” relates to the southern part of the Island. There is no single authority representing both Turkish and Greek Cypriot people on the Island. Turkey recognises the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). Until a lasting and equitable solution is found within the context of the United Nations, Turkey shall preserve its position concerning the “Cyprus issue”.*

***Note by all the European Union Member States of the OECD and the European Union***

*The Republic of Cyprus is recognised by all members of the United Nations with the exception of Turkey. The information in this document relates to the area under the effective control of the Government of the Republic of Cyprus.*

# FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



**15º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia**  
4-5 DE ABRIL DE 2017, Managua, Nicaragua

## Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros

\*\*\*

### DESAFÍOS PARA INTRODUCIR COMPETENCIA EN LOS SISTEMAS DE PAGO CON TARJETAS DE CRÉDITO Y DÉBITO

-- CONTRIBUCIÓN DE CHILE (FNE)\* --

#### 1. Introducción

1. El objetivo de la normativa de competencia chilena es promover y defender la libre competencia en los mercados, correspondiendo su resguardo a la Fiscalía Nacional Económica (“FNE”) y al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”)<sup>1</sup>.
2. Los sistemas de medios de pago electrónico, en particular los asociados a tarjetas de crédito y débito, corresponden a mercados financieros con un profundo impacto en todo ámbito de la economía, pues sus ineficiencias se extienden a todos los intercambios de bienes y servicios en que son utilizados. La continua expansión en el uso de medios de pago distintos al efectivo y al cheque implica desafíos permanentes tanto para los reguladores sectoriales como para las agencias de competencia, para evitar que la falta de competencia en esos mercados se transforme en un lastre para el resto de la economía.
3. En ese sentido, estos mercados históricamente han sido una de las materias recurrentes en el trabajo tanto de la Fiscalía Nacional Económica como del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, tanto en procedimientos sancionatorios, de operaciones de concentración como de promoción de la libre

\* Contribución de la Fiscalía Nacional Económica - Chile

<sup>1</sup> La normativa de libre competencia chilena está contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211, de 1973, publicado en el Diario Oficial el 7 de marzo de 2005 (en adelante “DL 211”), y modificado recientemente por la Ley N° 20.945, de 30 de agosto de 2016.

competencia. Esto ha permitido realizar un estudio exhaustivo y prácticamente continuo del sistema de pago con tarjetas existente en Chile y los agentes económicos involucrados, desde 1991 a esta fecha.

4. La industria de pagos con tarjetas se caracteriza por corresponder a un mercado de dos lados, con una o más plataformas que ofrecen servicios que permiten la interacción entre diferentes tipos de usuarios finales, con demandas distintas<sup>2</sup>, involucrando externalidades de redes y problemas de tarificación de empresas multiproducto, en donde la determinación de los diferentes precios se hace teniendo presente la existencia de equilibrios en los que los precios no necesariamente reflejan los costos de cada mercado.

5. Las características de esta industria han generado preocupación a nivel comparado, especialmente respecto del ejercicio de poder de mercado sobre los comercios, y ha sido objeto de revisión en un número creciente de países, tanto por la literatura económica como por órganos del Estado. En la última década, se han adoptado significativos cambios regulatorios, originados con frecuencia en casos iniciados por agencias de competencia<sup>3</sup>, con la imposición de sanciones o medidas correctivas con el objetivo de lograr un funcionamiento más competitivo del mercado, en particular, en lo que respecta a: (i) la coordinación entre bancos para la fijación de tasas de intercambio; (ii) la alta concentración en la adquirencia; y (iii) la integración vertical entre emisores y adquirentes.

6. El mercado chileno de pago con tarjetas de crédito y débito presenta varias particularidades en su estructura que lo convierten en un caso único en el mundo<sup>4</sup>. En efecto, se basa en una integración vertical entre emisión, adquirencia y procesamiento de transacciones, con un único adquirente respecto de tarjetas de aceptación universal (producto de un joint venture entre emisores, denominado “Transbank”), que opera como monopolista frente a los comercios, bajo un esquema de precios regulados.

7. Aún más particular es que, en el año 1991, esta estructura fue autorizada<sup>5</sup> por la autoridad de competencia de la época, bajo fundamentos que hasta hoy amparan la actuación conjunta de los bancos, luego de una serie de operaciones de concentración ocurridas durante la década de los noventa. En virtud de ellas, Transbank se convirtió en la única licenciataria adquirente para las marcas internacionales de tarjetas (Visa, MasterCard, American Express y Diners en crédito, Cirrus y Maestro en débito), en titular de la marca local de débito Redcompra, y en mandatario común de todos los emisores para la afiliación de comercios al sistema.

8. En ese entonces, entre los argumentos por los cuales esta fusión no generaría problemas de libre competencia destacaban: (i) que el mercado relevante correspondía al mercado de los medios de pago en general, incluyendo tanto a las tarjetas bancarias como las no bancarias, efectivo, cheques, etc.; (ii) que dicho mercado estaba abierto al ingreso de nuevos emisores y operadores; (iii) en el hecho que entre las entidades bancarias era posible la existencia de competencia en el rol adquirente; (iv) las condiciones de comercialización y publicidad de cara a los establecimientos de comercio, en que Transbank se limitaría a cumplir funciones instrumentales; y, (v) que la integración vertical entre los emisores de tarjetas y el operador y administrador de las mismas -Transbank- se traduciría en una mayor competencia en el rol emisor, cuestión que redundaría en mayores beneficios para todos los actores del sistema, esto es, tarjetahabientes, comercios y emisores.

---

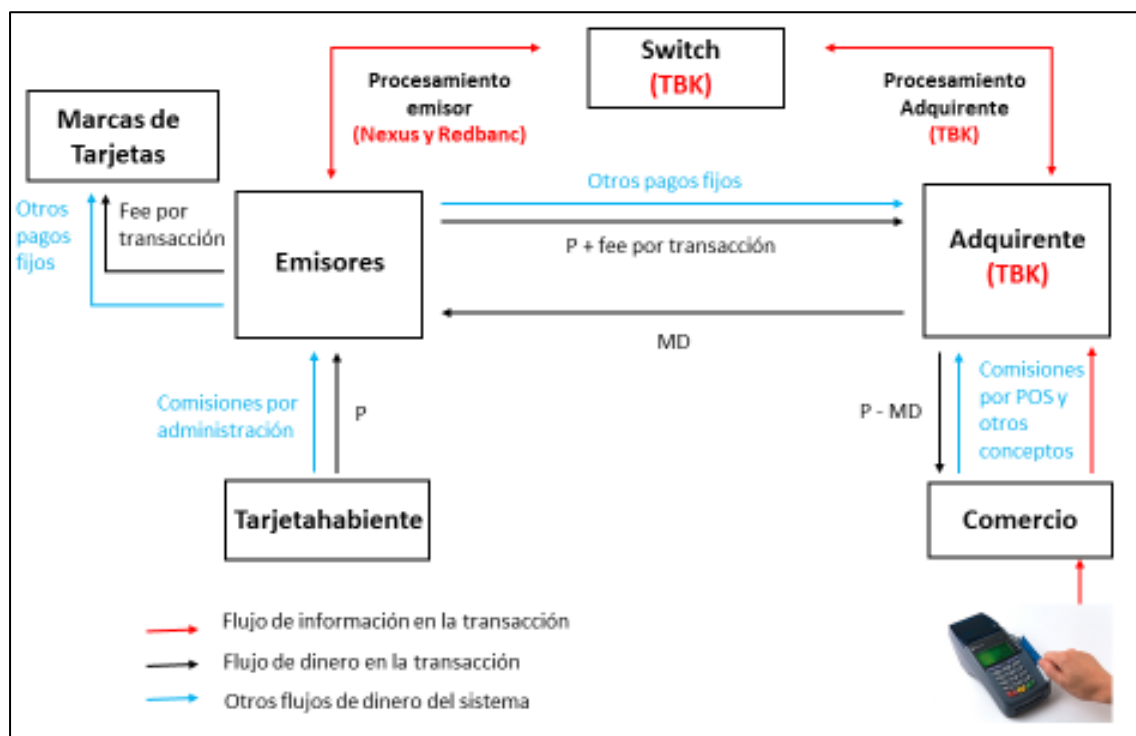
<sup>2</sup> Buccirossi P. “Competition Policy in Two-Sided Markets, with Special Emphasis on Payment Cards”. En: *Handbook of Antitrust Economics*. Capítulo 8, MIT Press, 2008.

<sup>3</sup> USA, EU, UK, Corea del Sur, Colombia, Italia, entre otros.

<sup>4</sup> Existen otros modelos en el mundo de adquirentes monopólicos o dominantes, integrados verticalmente con los emisores, como los casos de Austria, Bélgica, Chipre, los Países Bajos y Portugal.

<sup>5</sup> Dictamen N° 757/262, de 18 de abril de 1991, de la H. Comisión Preventiva Central.

Figura N° 1: Sistema chileno de pago con tarjetas



Notas: TBK = Transbank; MD = *merchant discount*; P = precio del bien o servicio  
Fuente: elaboración propia.

9. Dada la integración vertical entre emisión, operación y adquirencia, no existe ningún tipo de incentivos dirigidos a que los bancos e instituciones financieras emisores efectúen la adquirencia por sí mismos o la encarguen a un tercero distinto de Transbank, por lo que en Chile no existe una tasa de intercambio (*interchange fee*) explícita que pague el adquirente al emisor, sino que Transbank traspasa íntegramente el *merchant discount* que cobra a los comercios a los emisores, y estos últimos remunerar a Transbank con una tarifa por transacción para que cubra sus costos (las utilidades obtenidas por Transbank luego son traspasadas a los emisores dueños de esta empresa en forma de dividendos). De esta forma, la diferencia entre el *merchant discount* y la tarifa con que los emisores remunerar a Transbank es lo que se ha denominado como "la tasa de intercambio implícita".

10. A partir de un acuerdo conciliatorio entre la FNE y Transbank, del año 2005, y una sentencia del TDLC que sancionó a esta empresa por abusos de posición dominante, está sujeta a un Plan de Autorregulación, aprobado por el TDLC, que determina la estructura y niveles máximos de los *merchant discount*, segmentados por rubro, y de las tarifas que paga a los emisores, y a una limitación de rentabilidad de 18%.

## **2. Interacción con los organismos reguladores sectoriales**

11. El Banco Central de Chile se encuentra facultado para regular a emisores y operadores de tarjetas de crédito y débito<sup>6</sup>, en la medida que sean medios de pago susceptibles de aceptación generalizada, lo que ha implementado en su normativa sectorial<sup>7</sup>. Asimismo, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (en adelante “SBIF”) cuenta con atribuciones de fiscalizar a las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otra similar y la de impartir instrucciones a las entidades fiscalizadas. En ejercicio de dichas facultades, la SBIF ha establecido una serie de normas de carácter general<sup>8</sup>.

12. A nivel regulatorio se distinguen sólo dos tipos de actividades respecto de las tarjetas: la emisión y la operación, siendo la regulación sectorial del Banco Central y de la SBIF la encargada de precisar el alcance de tales actividades, los requisitos y condiciones para desarrollarlas, relativos a su solvencia, liquidez y gestión de riesgos operacionales y tecnológicos. Así, se ha asignado al emisor la responsabilidad de celebrar los contratos de afiliación con las entidades para que acepten las tarjetas como instrumento de pago y de efectuar la operación de dichas tarjetas, aunque pueden ser encomendadas a terceros. Las empresas titulares de marcas internacionales de tarjetas de débito no se encuentran directamente reguladas.

13. En opinión del Banco Central, su autonomía constitucional establece que la normativa sectorial se encuentra sometida a un control jurisdiccional especial, por lo que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia carecería de facultades para modificarla o dejarla sin efecto, y que su interés y compromiso institucional es promover el desarrollo y la innovación en los medios de pago, resguardando otros bienes públicos, como la confianza y fe pública. Por ello, un adecuado entendimiento del alcance de esa regulación permitiría descartar la existencia de barreras regulatorias a la entrada.

14. El Banco Central consideró dos aspectos regulatorios que podrían ser modificados para incidir en una mayor competencia en el mercado: (i) flexibilizar las regulaciones que restringen la emisión de tarjetas de prepago, permitiendo la participación de entidades no bancarias; y, (ii) contar con una mayor conectividad en materia de sistemas de tarjetas de crédito y débito. Asimismo, destacó la importancia de que el TDLC tenga acceso a antecedentes empíricos adicionales sobre los niveles de penetración de los medios de pago minoristas en Chile, así como sobre la relación entre innovación y competencia respecto de los mismos, pues sostiene que es necesario conciliar el fomento de la competencia con la necesidad de preservar el normal funcionamiento del sistema de pagos.

15. Así, cualquier propuesta regulatoria desde los organismos de competencia no debe desconocer la potestad y autonomía del Banco Central para impartir normas que resguarden el adecuado funcionamiento del sistema financiero, particularmente en lo que se refiere a la seguridad de los sistemas de pagos. Tampoco debe desconocer los deberes de fiscalización impuestos por la LGB a esa superintendencia.

## **3. Estudios sobre el mercado y recomendaciones de cambios regulatorios para introducir competencia en los sistemas de pago con tarjetas**

16. Luego de una exhaustiva investigación del mercado, iniciada el año 2011 por la Fiscalía Nacional Económica y que consideró una solicitud formulada en el año 2013 al TDLC para lograr una revisión estructural de la actuación conjunta de los bancos a través de Transbank y otras empresas relacionadas, el Tribunal inició un procedimiento para elaborar recomendaciones de modificaciones normativas, dentro del ámbito de sus

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, artículo 35 N° 7; y Ley General de Bancos artículo 69.

<sup>7</sup> Actualmente contenida en los capítulos III.J.1 y III.J.2 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central.

<sup>8</sup> Capítulos 8-3 y 2-15 de la Recopilación Actualizada de Normas de la SBIF.

facultades de promoción de la competencia, que recientemente concluyó con la dictación de la Proposición N°19, de 13 de enero de 2017, dirigida al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministro de Hacienda.

17. Debe destacarse que, en este proceso, los reguladores sectoriales (Banco Central y SBIF), tuvieron una activa participación, planteando cómo interactúan sus objetivos de política pública, como la confianza y estabilidad de los medios de pago y del sistema financiero, con los de promoción de la competencia.

18. Esta Proposición recoge sustantivamente las conclusiones que la FNE levantó durante su investigación y resalta la necesidad de adoptar una combinación de medidas estructurales y de conducta para resolver la falta de competencia en los sistemas de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal, así como las ineficiencias y sobrepuestos asociados.

19. La falta de competencia en la adquirencia genera también efectos perjudiciales para los consumidores, que se ven afectados por mayores precios finales, una baja penetración de terminales POS en Chile, deficientes niveles de innovación en calidad y servicio, cuestión particularmente notoria en lo que se refiere a soluciones de comercio electrónico.

20. En particular, el TDLC recomendó: (i) un cambio de paradigma en la normativa que regula los sistemas de pago con tarjetas, desde un negocio de emisores hacia una industria de redes, con referencia a modelo australiano; (ii) distinguir de manera clara y precisa en la regulación los agentes participantes en la industria y sus funciones, lo que permitirá regular cada eslabón del sistema según sus características específicas; (iii) modificar las normas sobre Sociedades de Apoyo al Giro Bancario (SAGB), permitiendo que presten servicios a terceros sin giro bancario, para reducir barreras a la entrada; (iv) prohibir la actuación conjunta de los bancos emisores en la adquirencia, lo que generará inmediatamente nuevos adquirentes con escala viable para competir; (v) regular la actuación conjunta de los emisores en materia de procesamiento adquirente, para incrementar la posibilidad de entrada de adquirentes independientes de emisores; (vi) modificar en parte la regulación establecida por el Banco Central, eliminando dependencia de los adquirentes a los emisores; (vii) eliminar la imposición unilateral de regla de no discriminación según medio de pago, lo que transparentaría los costos del comercio por medio de pago, considerando que si las tasas de intercambio son fijadas en nivel eficiente y *merchant discount* son competitivos, los comercios tienden a ser indiferentes al medio de pago usado, y no habría justificación competitiva para diferenciar precios; (viii) regular las condiciones de interconexión entre los proveedores de red y los proveedores de servicios de adquirencia, para evitar el bloqueo a entrantes; (ix) fijar las tasas de intercambio entre adquirentes y emisores, evitando que sean fijadas por negociación directa entre ellos o por las marcas internacionales de tarjetas; y (x) regular las condiciones en que las marcas internacionales entregan sus licencias, para evitar que generen barreras a adquirentes y operadores independientes.

21. Los efectos esperados de la introducción de competencia en el mercado de adquirencia son, en términos generales, una reducción de *merchant discounts* cobrados a los comercios, un aumento de cobertura, impulso a la innovación y desarrollo de nuevas formas de pago, y facilitar la entrada de nuevas empresas en otros eslabones del sistema, tales como el procesamiento o el switch. No se espera un impacto considerable en el lado emisor del mercado (como el incremento de comisiones a usuarios de tarjetas), ya que la regulación lograría disipar las rentas que existen en el lado adquirente y que actualmente no se disipan en el lado emisor.