

Análisis de la recomendación normativa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia sobre servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal.

Tribunal	Tribunal Defensa Libre Competencia
Proposición de modificación normativa	19/2017
Fecha	13 de enero de 2017
Materia	Derecho Económico
Submateria	Libre Competencia
Procedimiento	Recomendación normativa
Hechos	En enero de 2017, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) emitió una propuesta para modificar las normas relacionadas con los servicios de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal en Chile. El objetivo de esta propuesta es promover la competencia en el sector de medios de pago con tarjetas. Las recomendaciones del Tribunal, aunque no son vinculantes para las autoridades, se basan en un análisis exhaustivo del mercado chileno, experiencias internacionales, y las contribuciones de dieciséis instituciones participantes.
Tema central discutido	Modificación de las normas relacionadas a los servicios de tarjetas de crédito y débito en Chile
Considerandos relevantes	<p>1. Objetivo: avanzar hacia una regulación integral de la industria de medios de pago con tarjetas.</p> <p>1.1. Es esencial que se cambie el paradigma de la actual normativa, la cual se centra fundamentalmente en los emisores y considera a los medios de pago como un negocio de éstos. Las legislaciones más avanzadas en la materia tratan a esta industria desde la perspectiva de las redes de tarjetas, estableciendo regulaciones acordes con dicha característica.</p> <p>1.2. Se debería establecer, en el mediano o largo plazo, un sistema que permita a la autoridad competente que el legislador determine aplicar a ciertas redes de tarjetas regulaciones de acceso abierto y/u otros estándares de funcionamiento.</p> <p>2. Medidas concretas que se recomiendan para consagrar la separación de las actividades de emisión, adquirencia y procesamiento.</p> <p>2.1. Distinguir de manera más clara y precisa en la legislación los agentes participantes en la industria y sus funciones: Las partes de este proceso y la legislación no son claras en la definición de los diversos roles que cumplen los agentes que participan en esta industria. Por ello, se propone que la normativa diferencie de manera clara y precisa a: (i) proveedor de red, (ii) emisor, (iii) adquirente, (iv) procesador adquirente y (v) procesador emisor.</p>

En particular, el rol adquirente debe ser claramente diferenciado del procesamiento adquirente.

2.2. Modificar las normas sobre Sociedades de Apoyo al Giro Bancario: la actual normativa de la SBIF y de la Ley General de Bancos establece que las sociedades de apoyo al giro bancario sólo pueden prestar servicios a los bancos que sean sus socios o accionistas y a las filiales u otras sociedades de apoyo al giro bancario de ellos.

3. Medidas concretas que se recomiendan para fomentar la competencia en la función de adquirencia.

3.1. Prohibir la actuación conjunta de los bancos emisores en la adquirencia: la actuación conjunta de empresas competidoras es excepcionalísima y sólo se justifica por razones de innovación o desarrollo de nuevos productos, que no podrían producirse por cada una de las empresas por separado. Para estos efectos, la autoridad correspondiente deberá establecer un plazo razonable a fin de que los bancos emisores revoquen los mandatos conferidos a Transbank para que realice actividades de adquirencia.

3.2. Actuación conjunta de los emisores en materia de procesamiento adquirente: la medida anterior no se aplica a las actividades que Transbank desempeña como procesador de las operaciones que se realizan con medios de pago, en las que sí resultan relevantes las economías de escala posibles de ser alcanzadas y los altos requerimientos técnicos y de inversión en infraestructura; todo lo cual justifica que dos o más emisores de tarjetas de crédito y de débito puedan utilizar un mismo procesador y desarrollar una plataforma común que les permita contratar con más de un adquirente.

Para estos efectos, deben contemplarse medidas que, al mismo tiempo, fomenten dicha contratación y eviten la comisión de conductas anticompetitivas. Entre otras, se recomienda especialmente establecer: (i) obligaciones de acceso abierto a las redes de procesamiento en beneficio de los adquirentes, en la medida que dichas redes tengan capacidad disponible, no existan impedimentos técnicos para soportar un uso adicional y mientras existan condiciones de competencia que lo justifiquen; y (ii) la obligación de interconectar a los actores de la industria de pagos con tarjetas que operen en diversas redes de procesamiento, fijándose al efecto las condiciones operativas y tarifarias aplicables, los estándares operacionales y tecnológicos, y los puntos de interconexión.

3.3. Prohibir la regla NAWI (No Acquiring Without Issuing: la aplicación de esta regla contractual ha contribuido a limitar el negocio de la adquirencia exclusivamente a los bancos emisores.

3.4. Eliminación de la regla de no discriminación (no surcharge rule): Esta regla impone restricciones a la política de precios de los comercios, negándoles la posibilidad de fijar sus precios de acuerdo a cada medio de pago.

Se propone la elaboración de una norma que disponga que sólo puede incluirse esta regla en el contrato de servicios, en la medida que ambas partes estén de acuerdo en su adopción. Por tanto, se recomienda prohibir que esta cláusula sea incluida en los contratos tipo.

3.5. Regular las condiciones bajo las cuales los proveedores de red contratarán con los proveedores de servicios de adquirencia: los proveedores de red no debieran poder negarse injustificadamente a contratar con proveedores del servicio adquirente. Por tanto, debiesen contar con procedimientos y condiciones de contratación de operadores y adquirentes de las tarjetas que sean públicos, generales, transparentes, objetivos y no discriminatorios.

	<p>3.6. Fijación de la tasa de intercambio: en virtud de las medidas propuestas, que buscan fomentar principalmente la competencia en el mercado de la adquierecia, resulta indispensable que la autoridad fije las tasas de intercambio, esto es, aquellos pagos que deben ser hechos a los bancos emisores de tarjetas por las operaciones que se realizan en aquellos establecimientos comerciales afiliados por otro emisor o un adquirente no emisor. Bajo el actual sistema, en el que todos los emisores de tarjetas afilian establecimientos comerciales a través de Transbank, existe una tasa de intercambio implícita, que se ha mantenido constante, a pesar de las bajas en los merchant discounts. En un esquema de competencia en la adquierecia, como el recomendado, es la autoridad la que debe regular esta tasa de intercambio de la forma más eficiente posible, entregando los incentivos adecuados para fomentar la participación en esta actividad.</p> <p>4. Forma de adoptar los cambios propuestos.</p> <p>4.1. La materialización de todas las recomendaciones mencionadas debiesen ser precedidas de un riguroso análisis del impacto regulatorio que considere y permita justificar, entre otros aspectos, que los beneficios de adoptar cada medida superan los costos asociados a la introducción de nueva regulación o a la modificación de la existente.</p> <p>4.2. Con todo, las medidas propuestas (particularmente aquellas indicadas en los numerales 2 y 3) están diseñadas para ser implementadas, en tanto ello sea posible, como un todo, a fin de maximizar su potencial de fomento de la competencia.</p>			
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="201 1045 474 1142">Resumen del comentario</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1142 474 1205">Álvaro Larraín Fierro</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1205 474 1297">Sentencias Destacadas 2017</td> </tr> </table>	Resumen del comentario	Álvaro Larraín Fierro	Sentencias Destacadas 2017	<p>En el ejercicio de sus facultades, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia emitió en enero de 2017 una recomendación de modificación normativa en el ámbito de la industria de pago con tarjetas. Dicha propuesta busca promover la competencia especialmente en el ámbito de la adquisición, esto es, la actividad que tiene por objeto incorporar a los comercios a la red de tarjetas para aceptarlas como medios de pago, proporcionándoles los servicios tecnológicos y administrativos requeridos para ello y que hoy día tiene prácticamente como único operador a Transbank S.A. de propiedad del conjunto de los bancos. En el presente artículo el autor realiza un análisis acerca de la eficacia y oportunidad de esta recomendación normativa para abordar la realidad de un mercado dinámico y complejo, sintetiza los principales aspectos que permiten entender esta industria y sus desafíos regulatorios, evalúa la pertinencia de las propuestas específicas formuladas por el Tribunal, para finalmente enunciar algunas consideraciones en torno a bienes jurídicos que junto con la libre competencia deben ser ponderados a la hora de regular la industria de pago con tarjetas.</p>
Resumen del comentario				
Álvaro Larraín Fierro				
Sentencias Destacadas 2017				