Proyecto de Ley que modifica Ley N°20.009, limitando la responsabilidad del usuario de tarjetas y otros medios de pago, en caso de fraude (Boletín N° 11.078-03)

Sebastián Claro E.
Vicepresidente

Agenda

1. Ley N° 20.009 y modificaciones propuestas en moción parlamentaria
2. Recomendaciones y experiencia internacional
3. Opinión BCCh

La Ley N°20.009 limita la responsabilidad de los usuarios de tarjetas de crédito por operaciones realizadas con tarjetas extraviadas, hurtadas o robadas

- Una vez que el titular notifica al Emisor el extravío, hurto o robo de su tarjeta:
  - Los Emisores deben proveer de canales de comunicación gratuitos y de funcionamiento permanente para recibir y registrar los avisos que realice el tarjetahabiente.
  - Una vez efectuado el aviso, el Emisor debe bloquear de inmediato la tarjeta, tanto para transacciones presenciales como no presenciales.
  - Si se registraran transacciones luego del aviso, es el Emisor el que debe responder por ellas (a menos que demuestre que fueron realizadas por el tarjetahabiente). Lo indicado, es sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda.
  - Este régimen está recogido en las normas del BCCh (Emisores de Tarjetas de Crédito, Débito o Pago con Provisión de Fondos, deben disponer de mecanismos de notificación 24/7 en caso de pérdida, hurto, robo, adulteración o falsificación, y procurar evitar el uso de la Tarjeta luego de la notificación).

La Ley N°20.009 limita la responsabilidad de los usuarios de tarjetas de crédito por operaciones realizadascon tarjetas extraviadas, hurtadas o robadas

- En caso de detectarse transacciones fraudulentas efectuadas con anterioridad a la notificación (si la hubiere) de la pérdida, robo o extravío:
  - El tarjetahabiente debe seguir un procedimiento de denuncia y desconocimiento de las transacciones establecido por el Emisor, el que puede o no conducir a la devolución de los fondos.
  - Si el tarjetahabiente cuenta con un seguro de fraude, el proceso es más expedito.
  - En otros casos, y de no haber acuerdo entre el Emisor y el tarjetahabiente, las controversias pueden llegar a Tribunales, los que juzgan cada situación caso a caso.
  - Todo lo anterior es válido tanto para transacciones presenciales como no presenciales. Sin embargo, para el tarjetahabiente puede ser más difícil percatarse del robo de la información de su tarjeta cuando ésta no ha sido extraviada o robada.

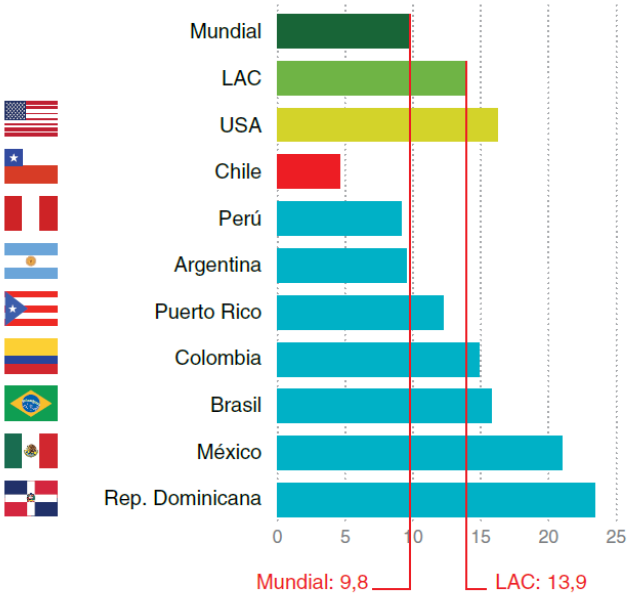
El Proyecto de ley mantiene el marco vigente para fraudes en transacciones con tarjeta presente, e incorpora un nuevo esquema para fraudes en transacciones no presenciales

- El desarrollo tecnológico actual permite la sustracción o uso indebido de la información de las Tarjetas u otros medios de pago; mientras que la facilidad de usar las Tarjetas de manera no presencial (comercio electrónico) constituye un aspecto que no era tan relevante cuando se promulgó la Ley N°20.009 el 2005.
- Siguiendo esta lógica, el PdL busca actualizar el marco legal a las situaciones de fraude de mayor incidencia, buscando al mismo tiempo resguardar los derechos del tarjetahabiente.

La información disponible respalda la preocupación para actualizar el marco legal vigente

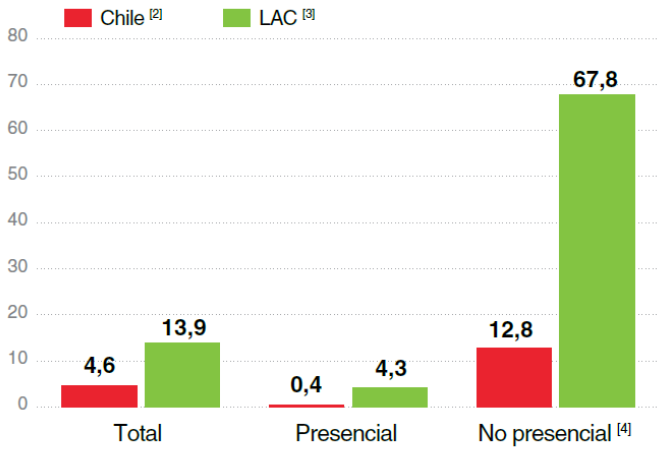
- Al 4to trimestre de 2016, las transacciones fraudulentas en tarjetas emitidas por bancos chilenos alcanzaron a 4,6 puntos base del monto transado*.

Tasas de fraude en transacciones con tarjetas, países seleccionados [1]
(Puntos base, 4° trimestre de 2016)



Fuente: Visa Inc. (2017).
[1] Tasa de fraude (puntos base) = Monto fraude / Monto ventas * 10.000.

Tasas de fraude en tarjetas por modalidad [1]
(Puntos base, 4° trimestre de 2016)



Fuente: Visa Inc. (2017).
[1] Tasa de fraude (puntos base) = Monto fraude / Monto ventas * 10.000.
[2] En el caso de Chile la información por modalidad corresponde a mayo de 2017.
[3] Incluye Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Puerto Rico y República Dominicana. Información por modalidad excluye datos de México.
[4] Incluye *call center* e Internet. En el caso de Chile corresponde sólo a la modalidad *call center*.

Fuente: ABIF en base a información de Visa.

El Proyecto de Ley principalmente establece un nuevo esquema para el fraude en transacciones no presenciales

1. Incorpora la exención de responsabilidad para transacciones **no presenciales y no autorizadas, independiente del momento de notificación del fraude**. No se altera el marco vigente para transacciones presenciales.

2. Contempla la obligación del Emisor de cancelar o devolver los cargos realizados sin autorización en un plazo de **24 horas hábiles** desde que fueron detectados o notificados.

3. La devolución de cargos no puede limitarse o sujetarse a condiciones especiales (como contar con un seguro contra fraude). Tampoco se pueden imputar a los comercios involucrados, salvo negligencia.

El Proyecto de Ley principalmente establece un nuevo esquema para el fraude en transacciones no presenciales

4. Amplía el alcance de la limitación de responsabilidad civil del usuario a **todos los medios de pago** distintos del efectivo, cheques y vales vista. Es decir, pasaría a aplicar a tarjetas de crédito, débito o prepago, **con independencia de si son "abiertas" o "cerradas" y a otros sistemas que califiquen como medios de pago**.

5. El delito de uso fraudulento de tarjeta de crédito, débito o prepago abarcará en la Ley N° 20.009 nuevos casos de operaciones no presenciales, aumentando penas e incorpora la figura de "suplantación del usuario para conseguir datos que permitan operar un medio de pago".

6. Se exige al Emisor adoptar medidas de seguridad adecuadas para impedir fraudes conforme a la Ley de Protección al Consumidor y responder por perjuicios derivados de deficiencias en la protección de los sistemas tecnológicos de pago, que pudieran exceder la devolución de los cargos o el reembolso de los fondos.

Las materias que aborda esta moción inciden en el objeto y competencias legales del BCCh.

- El BCCh tiene el mandato legal de velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, para lo cual tiene la facultad de dictar las normas aplicables a las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito, de pago con provisión de fondos y cualquier otro sistema similar, sujetos a la fiscalización de la SBIF.

- El PdL no altera la potestad normativa que la legislación confiere al BCCh en esta materia (LOC del BCCh y Ley 20.950). No obstante, el PdL incorpora a la Ley N° 20.009 ciertos términos, con un alcance diverso al definido en las normas del BCCh.

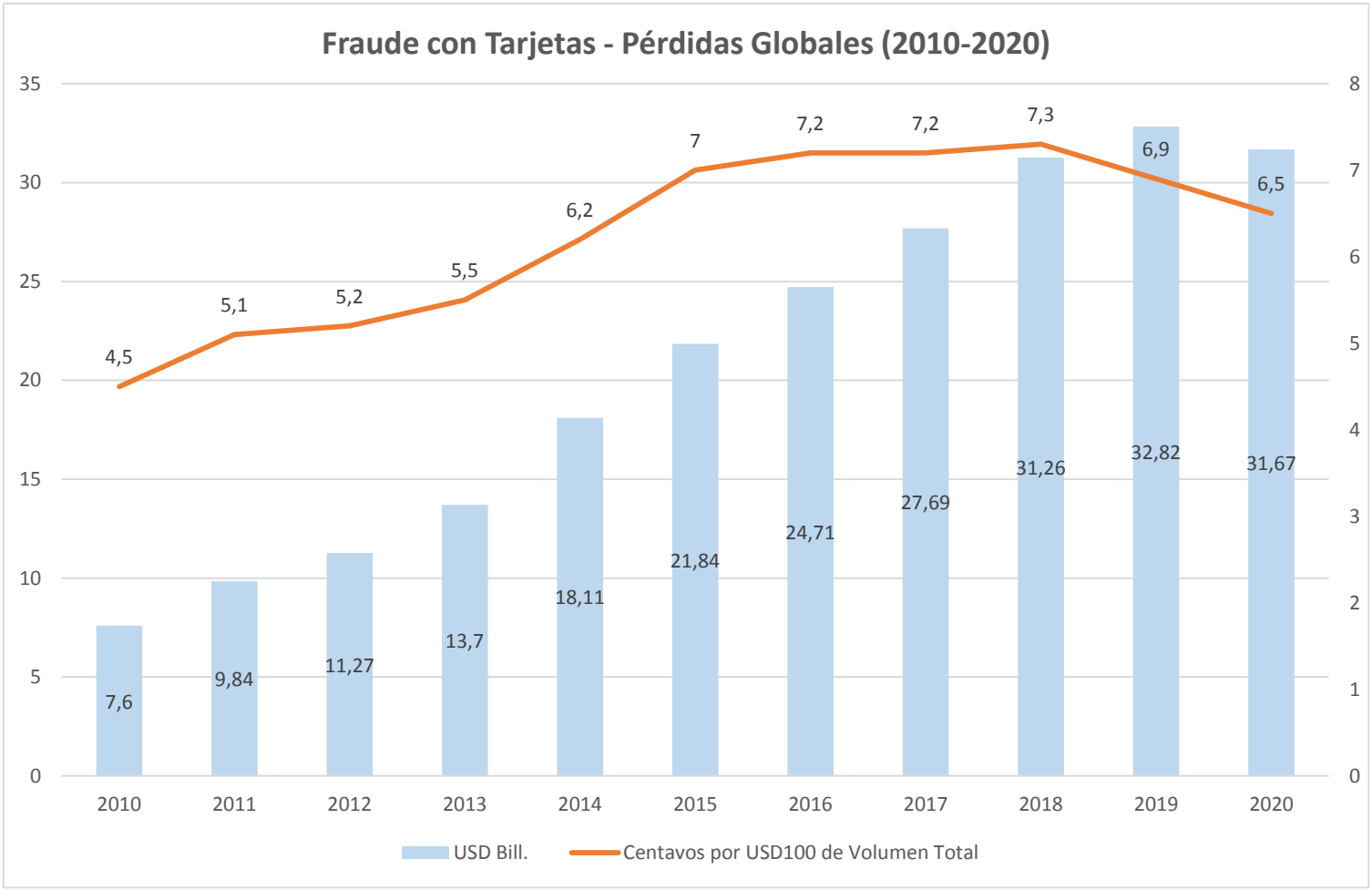
- Las normas del BCCh contienen numerosas referencias a la seguridad de los medios de pago y a las obligaciones que competen en este ámbito a emisores, operadores, entidades afiliadas, proveedores de servicios de pago y titulares de tarjetas.

- Este marco normativo es sin perjuicio de las acciones que procedan en contra de quienes resulten responsables por perjuicios causados por fraude u otras situaciones dolosas o negligentes.

Agenda

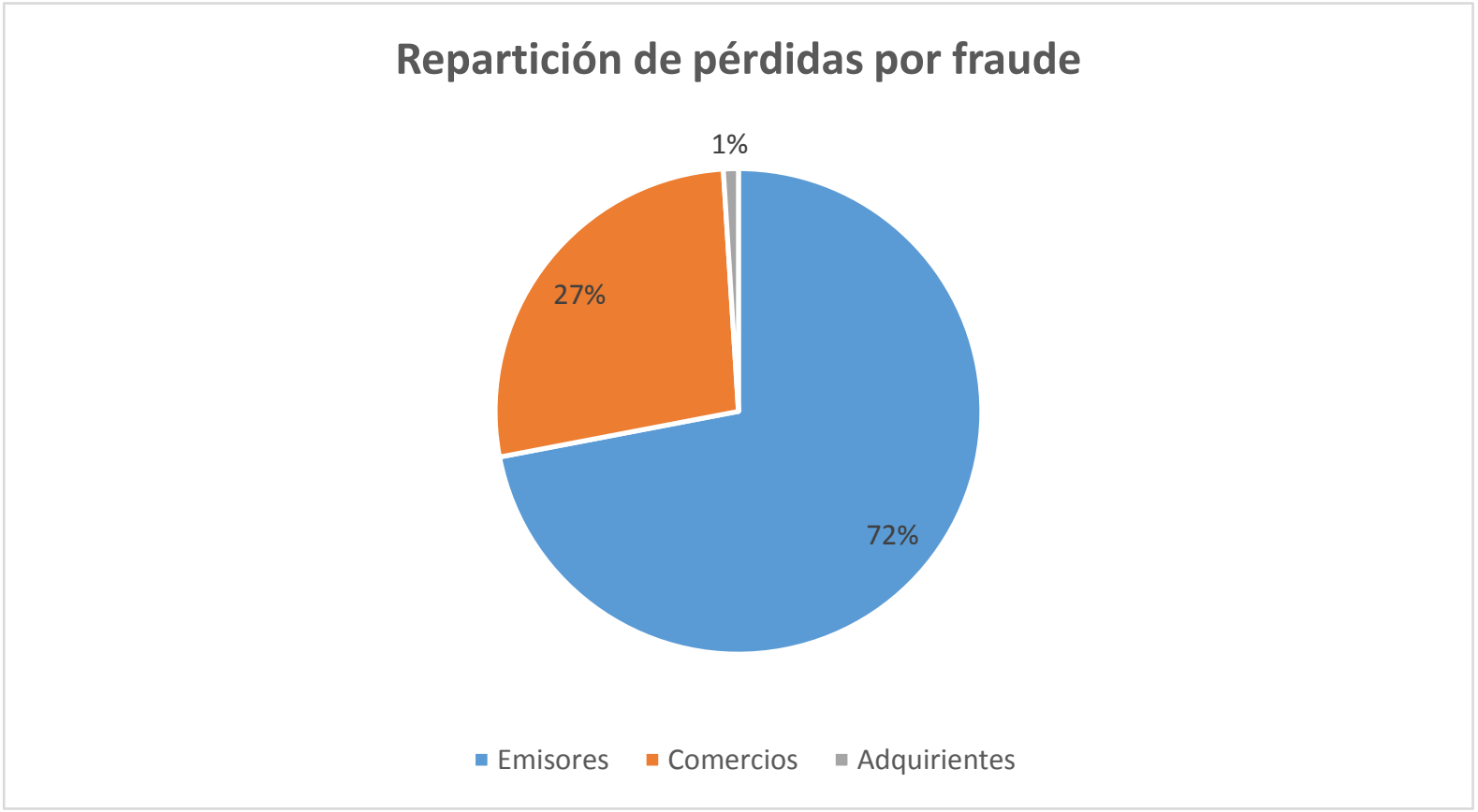
1. Ley N° 20.009 y modificaciones propuestas en moción parlamentaria
2. **Recomendaciones y experiencia internacional**
3. Opinión BCCh

A nivel internacional, el fraude con tarjetas va en aumento para todos los tipos de tarjetas (crédito, débito, prepago) y modalidades de uso (presencial y no presencial)



Fuente: Nilson Report (Octubre 2016)

Las pérdidas por fraude se reparten entre Emisores, Comercios afiliados y Adquirientes



Fuente: Nilson Report (Octubre 2016)

La protección de los derechos de los clientes financieros es un tema relevante a nivel internacional

- Una mayor inclusión financiera necesariamente conlleva mayores niveles de uso de servicios financieros.
- Un marco inapropiado en materia de responsabilidad por fraude puede afectar la confianza de los consumidores en los medios de pago, inhibiendo eventualmente la inclusión financiera.
- Diversas recomendaciones internacionales (OCDE, Banco Mundial) advierten la importancia de contar con un claro marco legal, regulatorio y supervisor, respecto de la prestación de servicios financieros, siendo uno de los elementos importantes de dicho marco la responsabilidad de las partes ante el uso fraudulento o no autorizado de los medios de pago electrónicos.

El estándar de la Ley N°20.009 es un "piso" a nivel internacional. Varios países contemplan una exención de responsabilidad civil del tarjetahabiente con mayor alcance

- Entre los países que aplican un estándar de limitación de responsabilidad civil similar al existente en Chile están EE.UU., el Reino Unido, España y la UE en general.
- En el caso de transacciones no autorizadas previo a la notificación, algunos países contemplan umbrales de responsabilidad del usuario, en algunos casos con topes y tratamiento especial para operaciones no presenciales.
  - UE, 150 Euros; UK, 50 Libras; EE.UU. 50 USD (o 500 USD si no hay notificación), por evento de fraude. En general, para aplicar la limitación de responsabilidad se exige que el titular no hubiere actuado con intención de defraudar o con dolo o negligencia grave al incumplir sus obligaciones en el uso del instrumento de pago.
  - En algunos casos, se incluye entre tales obligaciones notificar sin demora indebida al proveedor del servicio, una vez que se toma conocimiento del extravío, robo, apropiación indebida o uso no autorizado del medio de pago (UE-UK). En otros, dependiendo de la oportunidad o falta de la notificación, se gradúa el monto de la exención (EE.UU.).

La industria también ha adoptado normas y políticas para transacciones no autorizadas o fraudulentas

- En algunos países, las marcas internacionales han adoptado **voluntariamente** políticas de "*Zero Liability*" según las cuales, bajo ciertas condiciones, los usuarios no son responsables por transacciones no autorizadas y en las cuales, en general, no haya participado ni se haya beneficiado.
- Los contratos establecen obligaciones en materia de seguridad para todas las partes involucradas. Por ejemplo, la parte que tiene menor seguridad (comercio con o sin POS "EMV", vs. emisor de tarjetas con o sin chip) asume las pérdidas desde Octubre del 2015 ("*liability shifting*").

Agenda

1. Ley N° 20.009 y modificaciones propuestas en moción parlamentaria
2. Recomendaciones y experiencia internacional
3. **Opinión BCCh**

El BCCh valora positivamente el desarrollo de iniciativas en este ámbito, las que pueden contribuir a un adecuado funcionamiento de los sistemas de pago.

- La Ley N°20.009 no aborda materias relevantes en la actualidad:
  - i) en el fraude con tarjetas tiende a prevalecer aquel que se realiza de manera no presencial, utilizando información del medio de pago obtenida de manera subrepticia, sin que el tarjetahabiente se percate y por lo tanto pueda notificar al Emisor, y
  - ii) el uso de las tarjetas de débito es mucho más relevante que en 2005, y la Ley no es aplicable a este tipo de tarjetas respecto de la exención de responsabilidad.
- El PdL debiera lograr un balance de manera que los tarjetahabientes no enfrenten los costos de eventuales transacciones no autorizadas y de las que no se han beneficiado; sin que esto incentive el "riesgo moral".
- Las transferencias electrónicas tienen un uso cada vez más relevante, no siendo consideradas expresamente en la Ley 20.009.

El PdL debería ser perfeccionado, incorporando precisiones y resguardos para que, sin afectar su objetivo, se reduzcan posibles efectos no deseados.

- Para el buen funcionamiento de los sistemas de pagos minoristas es importante que todos quienes participan en él (emisores, tarjetahabientes, comercios y adquirientes) tengan los incentivos adecuados para dar cumplimiento a las medidas de seguridad para prevenir fraudes.
  - Si el tarjetahabiente sabe que nunca será responsable de las transacciones no autorizadas que se realicen con su tarjeta, podría ser poco diligente en el cuidado de ésta o de sus credenciales secretas y eventualmente realizar fraude auto inducido.
  - Si toda la responsabilidad de las transacciones fraudulentas recae en el Emisor, los Operadores/Adquirientes tendrían menos incentivos para fortalecer sus medidas de seguridad. Lo propio ocurriría con los comercios, que podrían tener menos incentivos para ser diligentes en la verificación de la información de las tarjetas.
- Si los incentivos no son los correctos, un resultado no deseado puede ser una reducción en la cobertura de los servicios financieros y/o un incremento de sus costos.

1. Ámbito de aplicación de la moción

- La moción incorpora un concepto amplio de medio de pago, para fines de exención de responsabilidad del tarjetahabiente.
- Sin embargo, para fines de certeza convendría precisar de manera expresa si este régimen de responsabilidad será aplicable cuando las tarjetas de pago sean utilizadas para girar fondos desde cajeros automáticos, o cuando se efectúen transferencias electrónicas de fondos a través de cuentas corrientes o cuentas asociadas a las Tarjetas u otros sistemas informáticos.
- Las normas dictadas por el BCCh, y fiscalizadas por la SBIF, respecto de Tarjetas de Pago son aplicables a la emisión y operación de medios de pago con los que se contrae de manera habitual obligaciones de dinero con el público, por lo que no se aplican a los medios de pago "cerrados" (de uso sólo en comercios relacionados con el Emisor).
  - Lo anterior implica que la fiscalización del cumplimiento de la Ley N°20.009, para medios cerrados, podría presentar complejidades.

2. Es necesario distinguir de manera más clara a los participantes en el funcionamiento de los medios de pago minoristas, así como sus responsabilidades

- El Emisor del medio de pago, si bien es quien mantiene el vínculo directo con el tarjetahabiente, no necesariamente es el único responsable posible de una situación de fraude.
- En el funcionamiento de los medios de pago minorista intervienen diversos participantes que interactúan entre sí.
- Más allá de la posible restitución de los fondos al tarjetahabiente, es importante considerar que puede seguir existiendo un proceso posterior, sea entre privados o en Tribunales, para determinar las posibles responsabilidades y la repartición de las posibles pérdidas.

2. Es necesario distinguir de manera más clara a los participantes en el funcionamiento de los medios de pago minoristas, así como sus responsabilidades

- Algunas de las definiciones contenidas en la moción difieren de las utilizadas en el marco legal y normativo de los medios de pago minoristas. La LOC, la LGB y las normas que emanan de ellas se refieren a “Emisores” y “Operadores”.
- La definición utilizada de “Emisor” contiene actividades que son propias de lo que, según el ordenamiento regulatorio local, pueden corresponder al Operador, tales como la afiliación de comercios o adquirencia.
- La incorporación de nuevos términos, o una definición distinta de la existente en el marco regulatorio más amplio de medios de pago minorista es confusa, y puede generar incertidumbre para los participantes en este mercado.
  - Convendría que los términos utilizados en la moción, si fuera necesario definirlos, sean consistentes con los de dicho marco.
- La distinción de estas actividades es especialmente importante, dada la exención de responsabilidad del tarjetahabiente que se propone.

3. Restitución de los fondos

- El supervisor bancario y distintos agentes de la industria han señalado que el plazo contemplado de 24 horas hábiles para restituir los fondos a los titulares pudiera ser muy breve.
- En algunos países, la práctica es que los fondos se restituyen de manera provisoria, a la espera del resultado de una investigación en la que se determina qué medida de seguridad fue vulnerada para así asignar las pérdidas. De demostrarse que el tarjetahabiente actuó de manera dolosa o con negligencia grave, se anula la restitución; de lo contrario pasa a ser permanente.

3. Restitución de los fondos

- Para estimar el plazo óptimo de restitución de los fondos, es necesario considerar al menos dos dimensiones:
  - Operacional: número de días para que a los distintos tipos de Emisores les resulte viable materializar el pago a los tarjetahabientes, y que a la vez sea relativamente acotado para que el tarjetahabiente no enfrente shocks en el manejo de sus recursos.
  - Plazo de la investigación para determinar responsabilidades, la cual probablemente toma más tiempo que el requerido operativamente para la restitución de los fondos.
- Convendría considerar la incorporación del concepto de restitución provisional de los fondos.

4. Se podría incorporar en el PdL diversas medidas para mitigar el riesgo moral

1. Reconocer de manera expresa que todos los actores involucrados en el sistema de pagos deben dar cumplimiento a las medidas de seguridad pertinentes para la prevención de fraude.

2. Una obligación para el tarjetahabiente de informar al Emisor las transacciones no reconocidas, una vez que tome conocimiento de ellas, a partir de la información provista por el Emisor.

   Esto podría incentivar a la industria a masificar la tecnología existente mediante la cual se notifica a los clientes prácticamente en línea de las transacciones realizadas con sus productos (mail, sms, etc.). A su vez, éstos podrían (y deberían) notificar con prontitud cualquier anomalía, todo lo cual debería limitar las pérdidas por fraude.

3. Evaluar la incorporación de umbrales por sobre los cuales se haga efectiva la exención de responsabilidad, tal como las prácticas de otros países.

Conclusión

- La exención de responsabilidad de los titulares de medios de pago respecto de transacciones fraudulentas no autorizadas, en que estos no se vean beneficiados, es un aspecto que el marco regulatorio debería considerar. Hay recomendaciones internacionales y prácticas de otros países en ese sentido.
- La prevención del fraude es un esfuerzo permanente y requiere que todos los agentes involucrados en el sistema de pagos minoristas tengan incentivos correctos. Por ejemplo, para usar e incorporar tecnologías (emisores y operadores), y para tener un comportamiento diligente (usuarios y comercios).
- El BCCh valora positivamente esta moción parlamentaria, si bien considera que es perfectible y hay aspectos específicos que se deberían corregir, de manera de acotar la posibilidad de efectos no deseados.
- Chile tiene niveles relativamente bajos de fraude en tarjetas. Es importante que esa situación se mantenga y que esta moción parlamentaria contribuya a ello.

Proyecto de Ley que modifica Ley N°20.009, limitando la responsabilidad del usuario de tarjetas y otros medios de pago, en caso de fraude (Boletín N° 11.078-03)

Sebastián Claro E.
Vicepresidente