

Algunas Reflexiones Sobre el Futuro de los Medios de Pago Minoristas en Chile^{1,2}

Alberto Naudon D.

Consejero, Banco central de Chile.

14 de enero de 2025

Introducción: El Rol del Banco Central

La preocupación del Banco Central de Chile por promover el desarrollo de la industria de pagos es inherente a su función. Según la Ley Orgánica Constitucional que lo rige, el Banco Central tiene, en conjunto con el control de la inflación, la responsabilidad de “velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos” (artículo 3). Complementariamente, su misma Ley Orgánica Constitucional y otras leyes confieren al Banco atribuciones específicas para regular pagos de alto valor (infraestructuras financieras) y bajo valor (esquemas de tarjetas y sistemas similares). De acuerdo a estas atribuciones, el Banco debe autorizar y reglamentar el funcionamiento de los sistemas de pago a través de distintos marcos de regulación que se han ido adaptando y modernizando a través del tiempo a una industria particularmente dinámica.

Naturalmente, en los últimos años, esta preocupación se ha concentrado en el desarrollo de los pagos digitales, los que han mostrado un aumento significativo. Para 2024, se estima que el 66% del consumo de los hogares chilenos fue pagado con tarjetas de débito, crédito o prepago, y que dentro del 34% restante, las transferencias electrónicas de fondo (TEF) han ido ganando mucho terreno. En efecto, la última Encuesta Nacional de Uso y Preferencias del Efectivo (ENUPE) muestra que

¹ Las opiniones expresadas en este documento no representan, necesariamente, las del Banco Central de Chile o las de los demás miembros de su Consejo.

² Este texto resume la presentación realizada en el seminario "Sistema de Finanzas Abiertas: Oportunidades para los medios de pago", organizado por ChilePay y El Mercurio el 15 de enero de 2024 en el Club de Lectores El Mercurio. Agradezco a Antonio Figueroa, director ejecutivo de ChilePay, y a Manuel Fernández, editor general de El Mercurio, por la invitación. También agradezco la ayuda y comentarios de Rosario Celedón, Gabriel Aparici, Pablo Furche y Francisca Lyon. Cualquier error es mi responsabilidad.

el efectivo es cada vez menos popular como medio de pago, mientras que las TEF se han convertido en el medio más utilizado para transferir valor digitalmente³.

Avances en el Sistema de Pagos Minoristas

Como contexto, creo útil destacar algo de lo que hemos hecho durante los últimos años, en los que el foco del Banco Central ha estado, principalmente, en los medios de pagos con tarjetas u otros sistemas similares.

El acontecimiento fundamental fue la habilitación regulatoria del modelo de 4 partes en 2017, medida con la que se buscó abrir el mercado y promover la entrada de nuevos actores, permitiendo que los operadores o adquirentes pudieran ofrecer sus servicios sin necesidad de tener un vínculo contractual con los emisores de tarjetas. A esto le siguieron una serie de otras iniciativas orientadas a profundizar la competencia, eficiencia y seguridad en este mercado. Dentro de ellas destacan:

1. El establecimiento de la figura de Proveedores de Servicios de Pago (PSP), que ha permitido diversificar el ecosistema de pagos, facilitando la entrada de nuevos competidores en la adquirencia⁴. Esto se ha hecho contemplado la proporcionalidad en la regulación, lo que ha contribuido a agregar capilaridad al sistema.
2. La regulación de Emisores de Prepago No Bancarios, luego de su autorización legal en 2016⁵, lo que ha facilitado la adopción de un medio de pago alternativo como son las tarjetas de prepago.
3. La regulación de las Cámaras de Pago de Bajo Valor (CPBV) en 2021, permitió incorporar la gestión de los procesos de compensación que se originan en transacciones de pago minoristas (más sobre esto más adelante).
4. Sucesivos ajustes normativos para permitir la incorporación de nuevos modelos de negocio, como por ejemplo la denominada “adquirencia transfronteriza”, la que se encuentra en implementación⁶; así como la regulación de operadores “sub-adquirentes” y el reconocimiento de los sistemas de pagos cerrados (modelo “on us”)

³ Los resultados de la encuesta y la base de datos se encuentran disponibles en:

<https://www.bcentral.cl/areas/encuestas-economicas/encuesta-uso-y-preferencias-de-efectivo#:~:text=La%20Encuesta%20Nacional%20de%20Uso,uso%20de%20billetes%20y%20monedas.>

⁴ https://www.bcentral.cl/documents/33528/6454691/bcch_not_a_pren_172736_es.pdf/e5daf0d5-a598-b969-2ab6-63bd00e88979?t=1730290890369

⁵ Ley 20.950, Autoriza la emisión y operación de medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias.

⁶ <https://www.bcentral.cl/documents/33528/6455354/ndp-02072024.pdf/d8b857dd-f851-eb2d-f0ba-fa8d4ead6f7d?t=1728673572583>

Me parece que no es controvertido señalar que una evaluación preliminar de estos cambios es positiva. Aunque quedan algunos desafíos, el número de participantes en la industria ha aumentado considerablemente. Por lo pronto, nuevos adquirentes han ingresado al mercado, y más de 8 millones de tarjetas de prepago están en circulación, lo que demuestra la diversidad y el crecimiento del sector⁷.

El Potencial de las Transferencias Electrónicas

En la actualidad, el desarrollo de los pagos con tarjetas (o sistemas equivalentes) y las transferencias persona a persona ha alcanzado niveles similares al de economía avanzadas⁸. Sin embargo, no ocurre lo mismo con las TEF en pagos a comercios. Es por eso por lo que, mirando hacia el futuro, uno objetivo importante es ampliar el uso de las TEF en el ámbito de los comercios⁹.

¿Por qué creemos que es una buena idea?

En primer lugar, por la creciente preferencia de los consumidores. Como mencioné, la ENUPE muestra que las TEF son una forma de transferencia digital de dinero que ha ganado popularidad entre los consumidores. En segundo lugar, contar con un medio de pago alternativo aumenta la resiliencia y cobertura del sistema, lo que es crucial en un entorno financiero cambiante y donde los temas de ciberseguridad toman cada vez más relevancia. En tercer lugar, el actual sistema de TEF desarrollado por el sector privado, especialmente los bancos, es eficiente y seguro. No solo eso, es un sistema de pagos instantáneo (*fast payments*), de modo que, a diferencia de los pagos con tarjetas, los fondos quedan disponibles inmediatamente para el receptor del pago. Por último, el crecimiento de los pagos con TEF no es un fenómeno exclusivo de Chile. A nivel mundial, los pagos con tarjetas han ido perdiendo terreno frente a las transferencias electrónicas. Buenos ejemplos son el sistema PIX en Brasil, el UPI de India y el NPP en Australia¹⁰.

⁷ Dentro de los adquirentes, a las dos empresas que existían al momento de implementar el Modelo de 4 Partes, Transbank y Klapp, se han sumado varios otros, dentro de ellos: BCI Pagos, Compra Aquí, Gnet, Kushki y Mercado Pago, Sumup y Baaskit Pagos. Las tarjetas de prepago, si bien todavía representan una parte menor de las ventas con tarjeta, también han proliferado con una variedad de marcas, dentro de ellas: Prepago Los Héroes, Prepago Mercado Pago, Tapp, Tenpo, y Tricard, entre otras. Esto se suma un sinnúmero de procesadores de pago.

⁸ Ver Banco Central (2024).

⁹ El objetivo de ampliar el uso de las TEF ha sido declarado en varias instancias. Por ejemplo, la presidenta del Banco Central señaló durante el Chile Day de 2024 en Nueva York que “the approach that we are taking is to use our legal attributions to foster the use of electronic transfer of funds (TEF) as a means of payment, particularly P2B.” Costa (2024). También fue un punto relevante en el último Informe de Sistemas de Pagos, publicado en octubre de 2024 (ver Banco Central, 2024).

¹⁰ Al respecto, ver Recuadro III.1 del último Informe de Sistemas de Pago, Banco Central (2024).

La regulación de las Cámaras de Pago de Bajo Valor (CPBV) emitida por el Banco Central en 2021, es un primer paso en esta dirección. Esta regulación va en la línea de clarificar y fortalecer los procesos de compensación asociados a las TEF, reduciendo los riesgos de crédito y liquidez, y allana el camino hacia un sistema de pagos más interoperable. En poco tiempo, hemos visto la implementación de la primera CPBV administrada por la CCA, y el avance de otras empresas en el proceso de convertirse en una CPBV¹¹.

No obstante, a pesar de los avances, hay claros desafíos en la implementación de pagos directos a comercios (pagos vías TEF). Aunque existen algunas iniciativas en esta dirección, estas son fragmentarias y carecen de interoperabilidad¹². La competencia en este espacio es limitada y los sistemas actuales no alcanzan a cubrir todas las necesidades del mercado.

Para avanzar, sabemos, una regulación adecuada es crucial. En esto hay algo de camino avanzado, ya que varias de las lecciones aprendidas de la regulación de tarjetas pueden ser aplicadas al mundo de la TEF. Por lo pronto, la figura de Iniciadores de Pago (IP) creada con la ley Fintech y que, sin duda, es un elemento que contribuirá al desarrollo de los pagos comerciales con TEF, tiene similitudes importantes con los PSP del mundo de pagos con tarjeta.

En lo que se refiere al desarrollo de los IP, es esencial considerar los detalles de la implementación del Sistema de Finanzas Abiertas (SFA) establecido en la Ley Fintech y en el cual la Comisión Para el Mercado Financiero (CMF) ha trabajado arduamente, incluyendo la publicación de la norma que regula este sistema a mediados del año pasado y el establecimiento de mesas técnicas para discutir y afinar detalles importantes. El Banco Central participará en el Grupo Técnico de iniciadores de pagos en el Foro de Finanzas Abiertas que parte el 16 de enero. Este trabajo detallado y cuidadoso es crucial para el éxito del SFA, ya que es necesario reconocer que su implementación presenta desafíos relevantes, por ejemplo, por los costos que esto implica para las instituciones financieras y por la reticencia de los clientes a compartir información sensible con entidades desconocidas, y cuyo insumo será muy relevante para la emisión de la normativa que le corresponde emitir al Banco

Por otra parte, incrementar el uso de las TEF para pagos a comercio requiere de actores que desarrollen esquemas de pago especializados que coordinen a proveedores de cuentas con redes de “adquierecia de TEF”, tal como las que existen

¹¹ En la actualidad hay una empresa en el proceso, Shinkansen, mientras que las de Redbanc y Redpay fueron aprobadas por el Banco como proyectos experimentales.

¹² Un ejemplo es Paga2 de Scotia y Banco de Chile, que permite cobrar y pagar entre clientes de estos dos bancos utilizando como alias el número celular. Otros proyectos en esta línea son la Wallet de Mercado de Pagos y los proyectos de Redpay, de Redbanc, y el de BancoEstado que tiene un sistema de pagos con QR que funciona entre CuentasRUT y el ecosistema Caja Vecina y Compraquí.

para los pagos con tarjetas¹³. Los IP adscritos al SFA ciertamente podrían hacerlo, pero no son la única alternativa. Nuevas entidades podrían desarrollar esta actividad, y algunas existentes también sin perjuicio de las eventuales restricciones regulatorias que puedan enfrentar.

Algunos Riesgos a Considerar

En cualquier avance hay riesgos que deben ser tomados en cuenta y la ampliación de las TEF a pagos en comercios no es la excepción. Dos temas creo especialmente importantes de mencionar.

Primero, la experiencia de otros países nos enseña que, en industrias con grandes economías de escala y externalidades de red, como es la de los pagos, el avance puede ser notable, pero se corre el riesgo de terminar en esquemas de baja competencia que lleven a un resultado subóptimo. En este aspecto, me parece que el caso de China es interesante de considerar. A nadie le caben dudas de que el rol que Ali Pay y WeChat ha jugado en aumentar el bienestar de la población proveyendo sistema de pagos de primer nivel es gigante, pero es importante reconocer que el esquema derivó a uno donde se fueron generando “jardines amurallados” que limitan la competencia y, a la larga, afectan negativamente la innovación.¹⁴

Otro riesgo es el asociado a la expansión de empresas de pagos a otros servicios financieros sin regulación adecuada. Aunque la competencia puede mejorar el acceso a servicios financieros, es crucial evitar el llamado arbitraje regulatorio, que explota las brechas en las regulaciones existentes. La filosofía de “misma actividad, misma regulación” debe prevalecer para garantizar un entorno justo y competitivo.

Lo anterior es fácil decirlo, pero supone un desafío desde la perspectiva regulatoria: si bien mayor competencia en la oferta de servicios financieros es algo positivo, cuando esa mayor oferta descansa en la acumulación de distintas licencias con una carga regulatoria inferior a la que enfrentan otras entidades que realizan esas actividades se abre espacio para arbitraje. Además, los aspectos de conducta de mercado también son relevantes y las personas deberían tener absoluta claridad de las operaciones que están realizando y el tipo de entidad con la que están interactuando¹⁵.

¹³ Ver Cap. III del último Informe de Sistemas de Pago, Banco Central (2024).

¹⁴ Ver, por ejemplo, Bianchi et al (2023), el capítulo 3 de BIS (21020) y Croxsonet al (2023).

¹⁵ Ver, por ejemplo, Xu y Li (2024) y Buchak et al. (2021)

Conclusión

El futuro de los medios de pago en Chile es prometedor, pero requiere un enfoque cuidadoso y estratégico. Como hemos visto, los avances en el desarrollo de pagos digitales son significativos, pero también enfrentamos desafíos que debemos abordar con determinación. La promoción de las TEF, la regulación adecuada y la interoperabilidad son esenciales para construir un sistema de pagos que no solo sea eficiente, sino también inclusivo y accesible para todos.

El camino hacia un sistema de pagos más robusto y diversificado es un viaje que involucra a todos los actores del ecosistema financiero. Con la colaboración adecuada, podemos construir un futuro donde los pagos sean más fáciles, rápidos y seguros para cada chileno.

Referencias

- Banco Central de Chile (2024). Informe de Sistemas de Pago agosto 2024. https://www.bcentral.cl/documents/33528/6165052/ISIP_2024.pdf/880f1337-7904-2386-c815-077cfc7896b.
- Bianchi, M., Bouvard, M., Gomes, R., Rhodes, A., & Shreeti, V. (2023). Mobile payments and interoperability: Insights from the academic literature. *Information Economics and Policy*, 65.
- BIS (Bank of International Settlements) (2020), Annual Economic Report, “Central banks and payments in the digital era”, capítulo 3.
- Buchak, G., Hu, J., & Wei, S. J. (2021). FinTech as a financial liberator (No. w29448). National Bureau of Economic Research.
- Costa, R. (2024, 30 de mayo). Central Bank’s Agenda for Payment Systems: recent developments and challenges. Discurso en Chile Day – New York. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/rcc-30052024.pdf/827cb7a9-16f7-3b56-bad9-f6250222b149?t=1717166691597>.
- Croxson, K., Frost, J., Gambacorta, L., & Valletti, T. (2023). Platform-based business models and financial inclusion: Policy trade-offs and approaches. *Journal of Competition Law & Economics*, 19(1), 75-102.
- Xu, Y., & Li, Z. (2024). Prudential Regulation of the Banking-Like Business of Fintech Companies in China. In *Commercial Banking in Transition: A Cross-Country Analysis* (pp. 389-416). Cham: Springer International Publishing.