



## RECUADRO IV.1:

### Desarrollos recientes en el sistema de pagos con tarjetas

---

Por años el mercado de tarjetas de pago en Chile funcionó con un solo adquirente, Transbank, que concentra la mayor parte de las transacciones de tarjetas de crédito y débito. Esto dio lugar a diversas causas ante autoridades de libre competencia que han examinado este mercado, lo que se ha traducido, entre otras cosas, en la definición de ciertos criterios aplicables a las tarifas que dicho adquirente puede cobrar a los comercios que afilia a su red. La estructura tarifaria de Transbank ha sido desafiada en sede judicial en diversas ocasiones, incluso después de que la empresa cambiara su modelo de funcionamiento. En los últimos meses, las autoridades judiciales y de competencia han emitido nuevos pronunciamientos respecto del esquema tarifario de la citada empresa, cuya ejecución se encuentra aún pendiente, por lo que resta conocer sus alcances definitivos y los eventuales efectos que dicha determinación pueda tener sobre los demás participantes de la industria y, por ende, para el funcionamiento y desarrollo del sistema de pagos minoristas en general.

#### CONCEPTOS BÁSICOS

**Las tarjetas de pago funcionan en un mercado de dos lados, con externalidades de red.** En estos mercados una o más plataformas permiten la interacción entre los usuarios finales, y buscan que estos intervengan cobrándoles apropiadamente a cada lado ([Rochet y Tirole, 2006](#)). En el mercado de tarjetas uno de los lados corresponde a los tarjetahabientes (personas y empresas usuarias), que compran bienes y servicios con tarjetas de pago emitidas por distintas entidades afiliadas a la red. El otro lado corresponde precisamente a estas últimas entidades (comercios y servicios), quienes a través de las funcionalidades tecnológicas ofrecidas por operadores o adquirentes pueden recibir los pagos de los tarjetahabientes. Las externalidades de red están presentes en la medida que para que los comercios que aceptan tarjetas participen en la red requieren que existan consumidores que las usen; y al mismo tiempo los consumidores que usan tarjetas precisan que estas sean aceptadas en un número relevante de comercios.

**Estos mercados pueden estar organizados bajo modelos de tres o cuatro partes.** En el primer caso (M3P), los emisores de tarjetas están estrechamente vinculados con el adquirente, mientras que en el segundo (M4P) la relación entre ambos se da a través de las marcas de tarjetas. En este caso, los adquirentes no requieren de la anuencia de los emisores para procesar sus tarjetas.

**Las tasas de intercambio son un precio clave en este mercado, pues deben balancear los incentivos para la emisión de tarjetas y para el desarrollo de las redes de adquirencia.** Estas tasas remuneran a los emisores de tarjetas y corresponden a una fracción de la tarifa cobrada a los comercios (*merchant discount*, MD). De esta manera, tasas de intercambio altas incentivarán la emisión de tarjetas, pero pueden desincentivar la adquirencia y la aceptación de tarjetas por parte de los comercios; y lo opuesto puede ocurrir con tasas de intercambio bajas. Por ello, el nivel de estas tasas es fundamental para el desarrollo de este mercado<sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Una explicación más detallada de estas tarifas y del funcionamiento del M4P se encuentra en el [Recuadro VI.2 del IEF 2018.2](#).



**La tarifa que pagan los comercios que aceptan tarjetas tiene tres componentes que remuneran a los distintos involucrados en el procesamiento de las transacciones.** Aparte de las ya mencionadas tasas de intercambio, están los costos de marca que, como su nombre lo indica, remuneran a la marca de la tarjeta utilizada en una transacción determinada; y el margen adquirente es la remuneración de la empresa que afilió al comercio a su red.

## EXPERIENCIA INTERNACIONAL

**En la mayor parte de las jurisdicciones tiende a prevalecer el M4P, y en varias se fija algún tipo de límite a las tasas de intercambio.** Aunque existen algunas marcas y emisores de tarjetas que funcionan bajo un M3P, son más la excepción que la regla. Sin embargo, el funcionamiento de un M4P no resuelve por sí mismo problemas de competencia, por lo que son cada vez menos excepcionales las intervenciones regulatorias sobre las tasas de intercambio.

**Existe heterogeneidad en la regulación de tasas de intercambio.** La forma y niveles máximos regulados es diversa. Así, mientras algunas jurisdicciones han regulado las tasas de intercambio para tarjetas de débito y crédito en otras se fijan sólo para un tipo de tarjetas. Asimismo, los niveles pueden ser tan bajos como 0,2% (Unión Europea y Australia, tarjetas de débito) y tan altos como 1,91% (México, tarjetas de crédito)<sup>2</sup>. Cabe notar que cuando estas tasas se regulan, es habitual que los niveles establecidos para las tarjetas de crédito sean mayores que para las tarjetas de débito, debido a que existen procesos y riesgos distintos.

## DESARROLLOS RECIENTES EN EL PAÍS

**Para facilitar el surgimiento de modelos alternativos y aumentar la oferta de servicios para los comercios, el BCCh habilitó el funcionamiento del M4P.** Mediante ajustes en la regulación del BCCh, y en línea con recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), en 2017 se permitió que el M4P fuera una alternativa más de funcionamiento para la adquirencia en el país.

**Esta intervención regulatoria y la Ley que permitió la emisión de tarjetas de prepago por parte de entidades no bancarias han fomentado el desarrollo de los pagos electrónicos.** En la actualidad existen nuevos adquirentes que prestan servicios o se encuentran en proceso de autorización con la CMF, numerosos sub-adquirentes (empresas que afilian comercios interactuando entre estos y los adquirentes) y nuevos emisores de tarjetas de prepago. Ello ha permitido que el número de transacciones con tarjetas de crédito y débito aumente desde 1.429 millones al año en 2017 a 2.927 millones en 2021. Asimismo, existen más de 1,2 millones de RUT afiliados a algún adquirente o sub-adquirente. En paralelo, aunque sigue existiendo un adquirente que concentra la mayor parte de las transacciones, su importancia relativa ha disminuido, especialmente en términos de comercios afiliados.

**La transición hacia el M4P ha tomado tiempo y no ha estado exenta de fricciones.** En la actualidad, todos los adquirentes funcionan bajo un M4P. Sin embargo, ese proceso ha enfrentado dificultades debido principalmente a que el adquirente más importante operaba bajo un M3P, con un plan de autorregulación para sus *merchant discount* sujeto desde 2005 a la validación de las autoridades de competencia, y donde no existían tasas de intercambio explícitas. Al implementar un M4P surgen tasas de intercambio explícitas, las que para algunas transacciones eran mayores que los *merchant discount*, por lo que en esos casos no es posible cubrir los costos operacionales.

---

<sup>2</sup>/ [Informe de Sistemas de Pago \(BCCh, 2022\)](#).



**Desde febrero de este año las tasas de intercambio tienen un límite fijado por un comité técnico.** La Ley 21.365, promulgada en agosto de 2021, creó un Comité para fijar límites a las tasas de intercambio. En cumplimiento de este cometido debe buscar la existencia de un mercado competitivo, inclusivo, transparente y con fuerte penetración, y que además resguarde el eficiente y seguro funcionamiento del sistema de pagos minorista. Así, el legislador determinó que el Comité cumpla un rol relevante para este mercado de dos lados, mediante la fijación de límites a uno de los componentes de su estructura tarifaria. En tal sentido, su principal función consiste en maximizar las externalidades de red logrando un adecuado balance entre ambos lados del mercado. Es decir, que incentive al mismo tiempo una masiva emisión de tarjetas, para satisfacer las necesidades de pago de los tarjetahabientes, y una amplia afiliación de comercios que facilite la venta de sus bienes y servicios mediante la aceptación de dichos medios de pago. Este Comité fue establecido con un carácter permanente y debe tomar decisiones robustas de manera independiente, sobre la base de fundamentos técnicos, buscando alcanzar los objetivos antes mencionados. En febrero publicó las tasas de intercambio preliminares (0,6% para tarjetas de débito y de 1,48% para tarjetas de crédito), y prontamente publicará las tasas definitivas, las que serán revisadas periódicamente.

**Una regulación simultánea de tasas de intercambio y *merchant discount*, no es consistente con la práctica internacional.** La regulación de *merchant discount* se justificaba cuando en los hechos operaba un único adquirente y no existían tasas de intercambio explícitas. Sin embargo, la situación en la actualidad es distinta: existen tasas de intercambio, se creó un Comité para regularlas, y surgen nuevos operadores en la adquirencia. Por otra parte, a nivel internacional, [Hayashi y Leigh \(2020\)](#) compilan información de intervenciones de autoridades en el mercado de tarjetas para distintos países, y en ninguno existen límites a las tasas de intercambio y a los *merchant discount* al mismo tiempo. Por ello, parece razonable no restringir los grados de independencia con que cuenta el Comité, puesto que si una decisión técnica llevara a determinar las tasas de intercambio en niveles más altos que los MD (y estos no pueden aumentar) no sería posible cubrir los costos de procesar las transacciones, lo que además podría dificultar la competencia de los nuevos entrantes.

## DESAFÍOS FUTUROS

**En Chile el uso de medios de pago electrónicos ha tenido un aumento sostenido en los últimos años.** Esto ha sido posible por perfeccionamientos regulatorios del BCCh, adecuados procesos de fiscalización por parte de la CMF, acciones de las autoridades de libre competencia y ciertamente por diversas innovaciones del sector privado. Si bien este mercado aún cuenta con un actor principal en la adquirencia, esta situación ha ido cambiando. Para fortalecer este cambio es muy importante el rol que están desempeñando nuevos entrantes, así como la nueva institucionalidad creada especialmente por el legislador en 2021 para regular de manera técnica e independiente los límites a las tasas de intercambio.

**El Banco ha señalado en otras ocasiones que la transición hacia el M4P había producido fricciones por diversos motivos.** Por lo tanto, junto con resaltar los avances que ha habido con la irrupción de nuevos actores es importante relevar la necesidad de resolver prontamente y de manera adecuada las cuestiones pendientes asociadas a aspectos tarifarios.

**Este es un desafío urgente para todos los involucrados, ya que contar con certeza sobre uno de los precios estructurales de este mercado es imprescindible para que todos los participantes puedan tomar decisiones de mediano y largo plazo.** En cualquier caso, el BCCh considera que, para conciliar los distintos objetivos de política involucrados, es fundamental tomar en consideración tanto la experiencia internacional como las condiciones idiosincráticas, de manera que los participantes y usuarios del sistema se vean beneficiados, evitando que se produzcan efectos no deseados en la provisión de servicios de pago, los que son esenciales para el funcionamiento de la economía en su conjunto y la satisfacción de las necesidades cotidianas de las personas.