**OFICIO ORD. N° 362**

ANT.: 1) Su Of. Ord N° 93418 de fecha 12 de diciembre de 2022
2) Sentencia definitiva de la Excma. Corte Suprema dictada en causa Rol N°82.422-2021.
3) Instrucción de Carácter General N°5 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) del 16 de agosto de 2022.
4) Resolución del TDLC, Rol NC N°463-20 del 9 de noviembre de 2022.

MAT.: Solicitud de antecedentes.

Santiago, 30 de diciembre de 2022

DE : PRESIDENTA DEL BANCO CENTRAL DE CHILE

A : PRESIDENTA DE LA COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO

---

Me refiero a su Oficio del Antecedente mediante el cual señala que, con el fin de responder a un oficio del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), enviado en cumplimiento de la resolución que ordenó poner en conocimiento de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), para los fines que estime convenientes los antecedentes de la causa contenciosa N° 463-20 de dicho Tribunal, la CMF se encuentra recopilando antecedentes relacionados con el funcionamiento del sistema de pagos con tarjetas, específicamente aquellos orientados a preservar la estabilidad financiera y las condiciones que permiten un adecuado desarrollo de la industria en beneficio de las personas.

En particular, solicita al Banco Central de Chile (BCCh o Banco), en su rol de regulador de los sistemas de pago, entregar antecedentes para un adecuado diagnóstico del grado de implementación del modelo de cuatro partes de tarjetas de pago, así como cualquier otro elemento que pueda ayudar al análisis y respuesta de esa Comisión.

Al respecto, puedo informar a Ud. lo siguiente:

## *1. El BCCh y la regulación de los pagos minoristas*

Conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile (LOC), uno de los objetivos de esta institución es velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, para lo cual se le confieren un conjunto de atribuciones, entre ellas, dictar las normas a que deberán sujetarse las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar y que se encuentren bajo la supervisión de la CMF.[1]

[1] Artículo 35 N°7 Ley 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile.



Agustinas 1180 - CP 8340454, Santiago, Chile - Teléfono (56-2) 2670-2300
www.bcentral.cl

Conforme a lo anterior, el BCCh regula la emisión de tarjetas de pago a través del Capítulos III.J.1 y sus subcapítulos III.J1.1, III.J1.2 y III.J.1.3, y la operación a través del Capítulo III.J.2, todos de su Compendio de Normas Financieras (CNF).

Cabe señalar que la normativa del BCCh fue modificada de manera sustancial durante el año 2017, con el fin de actualizarla en atención a la dictación de la Ley 20.950, que autorizó la emisión y operación de medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias, y tomando en cuenta los planteamientos de distintas autoridades y actores, así como desarrollos recientes y futuros de la industria de medios de pago, y la recomendación normativa del TDLC, en aquellos aspectos que dicen relación con el ámbito de competencia legal del Banco[2].

Para la dictación de esta modificación regulatoria, se realizó un extenso proceso de consulta pública, incorporando en su diseño los valiosos planteamientos formulados por distintas autoridades y actores, procurando que ésta permitiera un adecuado desarrollo del mercado, al tiempo de resguardar la seguridad y eficiencia de los sistemas de pago minoristas.

Entre los objetivos declarados de ese cambio normativo estaba facilitar el surgimiento de modelos alternativos en la adquirencia y aumentar la oferta de servicios a los comercios adheridos a las redes de pago. Para ello se modificó la definición de Operador; se permitió que Proveedores de Servicios para Procesamiento de Pagos (PSP) -bajo ciertas condiciones- pudieran liquidar pagos a los comercios; y se explicitó en la regulación del Banco la posibilidad de desarrollar esquemas de mercado estructurados en "4 partes" (M4P), como un modelo alternativo de funcionamiento para la adquirencia en el país[3].

## *2. El sistema de pagos de bajo valor muestra una gran evolución en los últimos años*

Como se indica en el Informe de Sistemas de Pago del BCCh publicado en julio de 2022[4]/, de manera creciente los pagos entre personas, o entre personas y empresas, se realizan por medios electrónicos, tendencia que se mantiene en la información más reciente. Asimismo, los avances tecnológicos y diversos cambios regulatorios han permitido que la industria de medios de pago de bajo valor crezca en número de actores, transacciones y penetración en general, lo que contribuye a la inclusión financiera.

Es especialmente destacable que diversos esfuerzos de política han promovido cambios en el funcionamiento del mercado de pagos minorista, facilitando la entrada de nuevos actores al mercado de emisión y adquirencia, lo que se ha ido materializando gradualmente durante los últimos años.

El gráfico 1 muestra como el número y monto de transacciones realizadas con tarjetas de pago y con transferencias electrónicas de fondos aumenta entre 2016 y 2020, mientras los pagos con cheques disminuyen.

---

[2]/ Ver Nota de Prensa en https://www.bcentral.cl/documents/33528/133208/bcch_nota_pren_171440_es.pdf/f9217294-07a1-1e06-4dd5-cd255aa46cec?t=1655135909890.

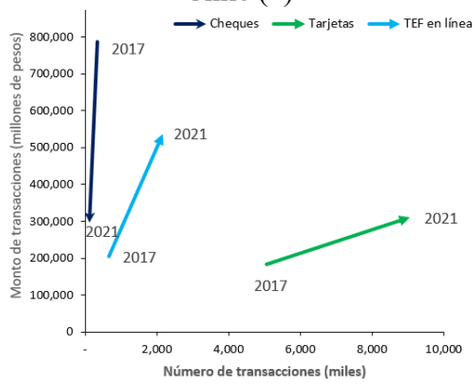
[3]/ Ver Minuta Explicativa Comentarios recibidos en Consulta Pública Normas sobre Emisión y Operación de Tarjetas de Pago en https://www.bcentral.cl/documents/33528/2000178/bcch_anuncio_172737_es.pdf/99f89716-1135-d1cb-c569-2c9512ad1e8c?t=1574349210220.

[4]/ Ver https://www.bcentral.cl/documents/33528/3652920/Informe_de_sistema_de_pago_julio_2022.pdf/037fea7f-ce7f-1257-0025-62d71871a4b6.



Agustinas 1180 - CP 8340454, Santiago, Chile - Teléfono (56-2) 2670-2300
www.bcentral.cl

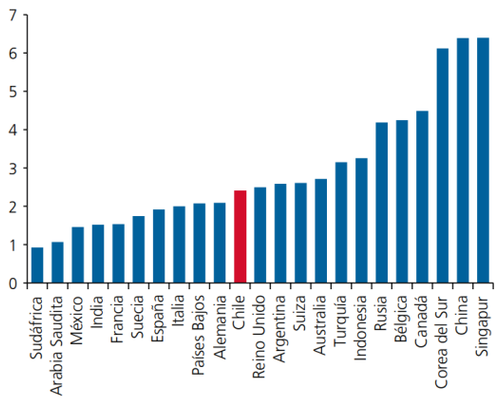
**Gráfico 1**: Transacciones Promedio Diarias con Instrumentos de Pago Seleccionados en Chile (*)




(*) Actualización de Gráfico I.1 del ISiP
Fuente: BCCh en base a información de la CMF y CCA.

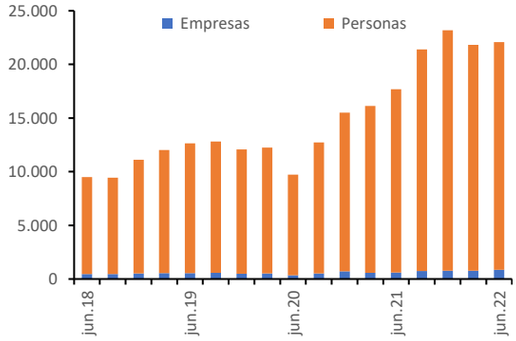
Por otra parte, en Chile el número de tarjetas de pago por habitante es similar al de algunos países desarrollados, y el monto de las transacciones realizadas con esas tarjetas aumenta de manera sostenida desde el segundo semestre de 2020 (gráficos 2 y 3).

**Gráfico 2:** Tarjetas por habitante (número al diciembre de 2020) (*)




(*) Gráfico I.7 del ISiP
Fuente: BCCh en base a información de la CMF y BIS.

**Gráfico 3:** Monto de transacciones de tarjetas según titular (miles de millones de pesos) (*)

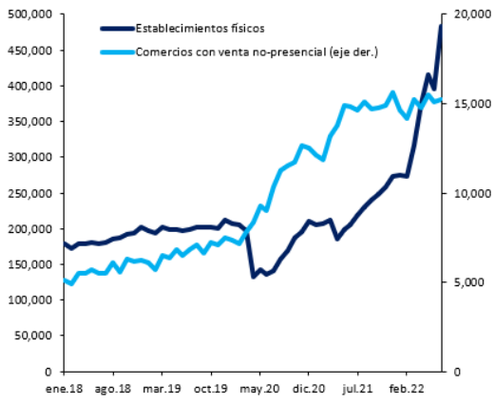



(*) Actualización de Gráfico I.8 del ISiP
Fuente: BCCh en base a información de CMF

Las opciones que tienen los tarjetahabientes para utilizar sus tarjetas también han ido en aumento en el tiempo. Sin considerar a las entidades afiliadas por los aproximadamente 20 PSP en funcionamiento, existen más de 275.000 comercios que han sido afiliados por distintos adquirientes (gráfico 4).

Este último punto es especialmente relevante, puesto que hasta hace pocos años había un único adquiriente que afiliaba a la gran mayoría de los comercios, mientras que **en la actualidad existen 6 Operadores autorizados por la CMF**.

**Gráfico 4:** Estimación de establecimientos que aceptaron tarjetas de pago en cada mes (número de establecimientos) (*)




(*) Actualización de Gráfico I.18 del ISiP
Fuente: BCCh en base a información de CMF

## 3. ***Desde la perspectiva de la regulación del BCCh, el Modelo de 4 Partes se encuentra autorizado y operativo***

El Capítulo III.J.2 del CNF define como Operador de Tarjetas a la persona jurídica que realiza la liquidación y/o el pago en las prestaciones que se adeuden a las entidades afiliadas por concepto de utilización de las Tarjetas. Los servicios señalados pueden ser provistos por los Operadores bajo 3 modalidades distintas:

i) en virtud de un contrato celebrado por el Operador con uno más Emisores de Tarjetas. Este es el sistema que se conoce como modelo “de 3 partes” (M3P);

ii) en virtud de un contrato celebrado por el Operador con el Titular de una Marca de tarjetas, quien a su vez mantiene un vínculo contractual directo con los Emisores de Tarjetas emitidas bajo dicha marca e impone a estos últimos la obligación de cumplir los actos que el Operador ejecute por cuenta de estos. Esta modalidad es la que se conoce como modelo de 4 partes (M4P); o



Agustinas 1180 - CP 8340454, Santiago, Chile - Teléfono (56-2) 2670-2300
www.bcentral.cl

iii) en virtud de un contrato celebrado por el Operador con otro Operador en el que se establezca de manera clara e inequívoca cuál de las partes asume la responsabilidad de pago ante las entidades afiliadas[5]/.

La incorporación de estas distintas modalidades para la prestación de servicios en la normativa del BCCh, tuvo por finalidad promover la entrada de nuevos actores a la adquirencia y con ello la ampliación de la red de comercios afiliados. Sin embargo, dichas modalidades son alternativas que pueden escoger libremente los operadores conforme a su modelo de negocios, y por lo tanto, es perfectamente consistente con el marco normativo del BCCh que algunas empresas funcionen bajo una modalidad determinada, y otras con una distinta.

Dado lo anterior, y a la luz de su consulta específica, se debe señalar en primer lugar que la **normativa del BCCh es clara en cuanto a que el M4P es una modalidad autorizada y disponible para la prestación de servicios de adquirencia.** De hecho, en el país la mayoría de los Operadores funcionan actualmente bajo el M4P, sin perjuicio que también hay algunos actores entrantes que operan bajo la modalidad Operador-Operador.

En segundo lugar, **lo que determina el funcionamiento bajo un M4P es que tanto el Operador como los Emisores de Tarjetas mantengan, respectivamente, un vínculo contractual con una o más marcas de Tarjetas de Pago, y que en estos contratos se imponga a los Emisores de tarjetas la obligación de cumplir con los actos que el Operador ejecute por cuenta de los mismos**, según los términos y condiciones aplicables a la emisión de esas tarjetas.

Conforme a lo anterior, desde la perspectiva de la regulación citada, el funcionamiento de una empresa operadora en particular bajo el M4P no es algo que tenga "*grados de implementación*", sino que es una circunstancia objetiva que se desprende del modelo de operación adoptado por aquella, sujeto a que se cumplan los requisitos antes descritos, esto es, que exista un vínculo contractual vigente entre dicho operador con una o más marcas de Tarjetas, y que éstas a su vez mantengan una relación contractual con los Emisores que los obligue a cumplir los actos que el primero ejecute por cuenta de ellos. En caso afirmativo, la empresa adquirente opera bajo el M4P, y de lo contrario se encontrará funcionando bajo el M3P, conforme a lo descrito en el numeral i) anterior; o bien, bajo la modalidad Operador-Operador descrita en el numeral iii) precitado.

Con todo, cabe hacer presente que los Titulares de las Marcas, no son entidades sometidas a la regulación del BCCh, ya que las regulaciones que el Banco dicta alcanzan exclusivamente a empresas cuyo giro consista en la emisión y operación de los medios de pago sujetos a la fiscalización de la CMF, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 N° 7 de la LOC, la Ley N° 20.950 y el artículo 2° de la Ley General de Bancos.

Por su parte, conviene recordar que el Capítulo III.J.2 del CNF contiene obligaciones para los Operadores en materia de interconexión[6] cuyo cumplimiento debe supervisar la CMF,

[5]/ La tercera modalidad de funcionamiento, Operador-Operador, busca permitir el funcionamiento de entidades que no necesariamente tienen un vínculo contractual con las marcas, siendo el ejemplo más claro los PSP que afilian comercios y que deben constituirse como Operadores una vez que superan el umbral de operaciones contemplado en la normativa.



Agustinas 1180 - CP 8340454, Santiago, Chile - Teléfono (56-2) 2670-2300
www.bcentral.cl

de acuerdo con lo previsto en el artículo 82 de la LOC y demás disposiciones legales precitadas. Lo anterior en atención a la relevancia que tiene la interoperabilidad para el correcto funcionamiento del sistema de pagos. Con todo, cabe destacar que los operadores son los sujetos obligados por esta norma, por lo que su exigibilidad solo alcanza directamente a éstos.

Respecto del caso particular de la empresa Transbank, la información de la que dispone el Banco es que ésta modificó su modelo de negocios el año 2020, poniendo término a los contratos que mantenía con emisores de tarjetas de pago y ajustando los contratos celebrados con las marcas internacionales de manera de adaptar su funcionamiento desde el M3P al M4P. Lo anterior es consistente con lo informado al TDLC, mediante Oficio N° 635 del 9 de julio de 2020, y a la Corte Suprema, a través de Oficio N° 605 del 16 de noviembre de 2021. Por otra parte, conforme a la información de la que disponemos, Transbank mantiene relaciones contractuales con diversos PSP y, al menos, con otro Operador.

Complementariamente, cabe tener presente que las tasas de intercambio definidas por las marcas (y sujetas a los límites máximos que corresponde definir al Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio, creado mediante la ley N° 21.365) han pasado a ser explícitas en el sistema de pagos local, lo que es una señal inequívoca de que éste se encuentra funcionando en la modalidad M4P.

Finalmente, por las consideraciones expuestas, no dejan de llamar la atención las afirmaciones de que en el país habría una implementación "*parcial*" del M4P, las que se basarían en la existencia de problemas o fricciones en distintas dimensiones, entre emisores de tarjetas y procesadores emisores. En especial, tales fricciones estarían relacionadas con aspectos de interoperabilidad, así como con la existencia de heterogeneidad en estándares de seguridad (por ejemplo, utilización del denominado protocolo internacional "3DS") y en servicios ofrecidos a los comercios (por ejemplo, respecto al número de cuotas en que es posible hacer una compra). Al respecto, sin desconocer la importancia de los posibles efectos negativos que puedan ocasionar dichos problemas o fricciones para un desarrollo más eficiente del mercado de medios de pago minoristas, la opinión del Banco es que esta no es una variable que determine si una empresa operadora de tarjetas funciona bajo el M4P, lo cual es sin perjuicio de las acciones de fiscalización que corresponda efectuar a las autoridades competentes para lograr su solución.

Por lo demás, se debe tener presente que la implementación del M4P no garantiza por sí sola que este mercado funcionará exento de problemas de libre competencia, como lo corrobora la actuación de las autoridades de ese ámbito en varias jurisdicciones donde las empresas funcionan en su mayoría bajo el M4P.

### *4. Existen cambios relevantes en las circunstancias en que se desarrolla este mercado*

La evidencia internacional muestra que es frecuente que los mercados de tarjetas de pago sean objeto de controversias jurídicas, especialmente en ámbitos relacionados con la competencia, y Chile no ha sido la excepción.

En efecto, desde sus orígenes y en diversas ocasiones distintas empresas han llevado sus diferencias con participantes del mercado de pagos con tarjetas a los Tribunales competentes. Por su parte, las autoridades de competencia también han intervenido en uso de sus



Agustinas 1180 - CP 8340454, Santiago, Chile - Teléfono (56-2) 2670-2300
www.bcentral.cl

facultades, adoptando decisiones con efectos relevantes sobre la forma en que este mercado continúa su desarrollo.[7]/.

Adicionalmente, este mercado ha experimentado cambios sustantivos en los últimos años: la implementación del M4P, la entrada de nuevos participantes en el lado de emisor y operador y nuevos PSP, la creación de una Comisión Técnica para la fijación de límites a las tasas de intercambio, y la dictación de la Ley N° 21.234, que limita la responsabilidad de los titulares o usuarios de tarjetas de pago y transacciones electrónicas en caso de extravío, hurto, robo o fraude.

### *4.1 Implementación del M4P*

Según lo indicado en la sección 3 anterior, a juicio del BCCh los cambios regulatorios introducidos en su normativa de operadores de tarjetas de pagos, así como las definiciones adoptadas por actores de mercado, han permitido la implementación del M4P. En la misma línea, se manifestaron recientemente las autoridades financieras reunidas en el Consejo de Estabilidad Financiera al consignar que el desarrollo logrado en el sistema de pagos y la incorporación de nuevos actores han sido propiciados por señales inequívocas, tanto en la regulación como en la institucionalidad, de un decidido tránsito hacia el modelo de cuatro partes, el que opera con reglas que permiten ampliar la red de pagos a más comercios y personas[8].

### *4.2 Entrada de nuevos participantes*

Como se señaló en la sección 2 anterior, entre los factores que explican la mayor tenencia y uso de medios de pago electrónicos está el mayor número de participantes en el mercado, a partir de los cambios legales y regulatorios ya indicados en la sección 1.

De esta manera, y de acuerdo a reportes y comunicaciones con la CMF, en la actualidad existen 7 emisores de tarjetas de prepago no bancario, los que en conjunto han emitido más de 4 millones de tarjetas, de las cuales algo más de 600.000 tuvieron transacciones en octubre; 6 adquirientes, y aproximadamente 20 PSP que realizan sub-adquirencia[9]. Todo lo anterior ha permitido que el número de transacciones con tarjetas aumente desde 1.429 millones en 2017 a 2.927 millones en 2021, y que existan más de 1,2 millones de RUT afiliados a algún adquiriente o PSP. Esta situación contrasta radicalmente con el escenario de hace 5 años atrás.

### *4.3 Fijación de límites a las tasas de intercambio*

La ley 21.365 estableció un Comité para la Fijación de las Tasas de Intercambio (en adelante, el Comité), como instancia técnica de carácter autónomo encargada de fijar límites para dichas tasas, con el objetivo de establecer condiciones tarifarias orientadas a la existencia de un mercado de tarjetas competitivo, inclusivo,

[7] Al respecto, Ver Recuadro IV.1 del último Informe de Estabilidad Financiera (IEF) disponible en https://www.bcentral.cl/documents/33528/3852717/rec_4_desarrollos_recientes.pdf/0b0dca4f-ae5c-e640-31b0-8a86bbc3fafb?t=1667958185907.
[8]/ Ver https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/cef-mercado-pago-minoristas-.
[9]/ Este último dato no es público.

transparente y con fuerte penetración, que considere el resguardo del eficiente y seguro funcionamiento del sistema de pagos minoristas.

El Comité publicó en febrero de este año las tasas preliminares para las tarjetas de crédito, débito y prepago, y se espera que prontamente publique las tasas definitivas.

Estas tasas son uno de los componentes más relevantes en la tarifa que pagan los comercios (conocido como "*merchant discount*"), y su nivel tiene un impacto directo en los incentivos que tienen los distintos participantes de este mercado. En tal sentido, la principal función de las tarifas de intercambio 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. Así, mientras tasas de intercambio muy altas aumentan los incentivos a emitir tarjetas, lo opuesto ocurre con tasas de intercambio muy bajas.

Por lo anterior, al fijar los límites a estas tasas el Comité debe procurar establecer condiciones tarifarias orientadas a la existencia de un mercado de tarjetas competitivo, inclusivo, transparente y con fuerte penetración, y que asimismo considere el resguardo del eficiente y seguro funcionamiento del sistema de pagos minoristas.

Desde la perspectiva del BCCh, la incorporación de límites regulatorios a las tasas de intercambio, a través de un órgano técnico que logre un adecuado balance en este mercado, es un hito fundamental para el funcionamiento del mismo. Ello implica una reformulación de la aproximación histórica en la determinación de la tarifa cobrada por Transbank y cualquier otro operador a los comercios.

Considerando lo anterior, en el Recuadro IV.1 del último IEF[10] se destacó que bajo el M3P no una existía tarifa de intercambio explícita, sino más bien una comisión de operación del operador al emisor que agregaba diversos costos (incluyendo una tarifa de intercambio implícita). Al establecer el M4P la tarifa de intercambio de manera explícita, ésta se constituye en una variable clave que define la relación entre emisores y operadores, resultando ser un factor determinante del *merchant discount*. Tal como ha ocurrido en otras jurisdicciones las tarifas de intercambio son inicialmente fijadas por los esquemas de marca, sin embargo, en la práctica resulta complejo definir por esta vía una tarifa optima. Para resolver esto último el legislador en Chile estimó pertinente seguir la práctica internacional y definir una institucionalidad específica para fijar límites máximos a estas tarifas (el Comité de Tasas de Intercambio).

En este contexto el recuadro destacó que, la limitación simultánea de tarifas de intercambio y *merchant discount* no es consistente con la práctica internacional, por lo que parece razonable no restringir los grados de independencia con que cuenta el Comité, puesto que si una decisión técnica lleva a la imposición de límites más altos

[10]/ Ver el Recuadro IV.1 de "Desarrollos recientes en el sistema de pagos con tarjetas" en https://www.bcentral.cl/documents/33528/3854790/IEF_2022_semestre2.pdf/26a1ca8f-635b-c36c-0854-b11c40454057

para las tarifas de intercambio que los *merchant discount* (y estos no pueden aumentar) no sería posible cubrir los costos de procesar las transacciones[11]/.

Adicionalmente, es importante considerar que aun cuando la exigencia de un *merchant discount* máximo se aplique solamente al Operador de mayor participación de mercado, necesariamente esa tarifa incidirá en el conjunto de Operadores actualmente establecidos y potenciales entrantes En ese orden de ideas, una regulación simultánea de tarifas de intercambio y *merchant discount* implica el riesgo de que el conjunto de los operadores no puedan cubrir los costos operacionales, afectando el nivel de servicio en alguna dimensión (i.e., cobertura o seguridad), e incluso pudiendo afectar su continuidad. En línea con lo anterior, la existencia de un máximo valor para tarifas de intercambio y costos de marca predefinidos y fijos, provocarían que los elementos del *merchant discount* en su conjunto se asemejen a una práctica de fijación de precios que este mercado no ha experimentado, pudiendo desincentivar su desarrollo y normal funcionamiento.

4.4 *Costos asociados a medidas de seguridad y prevención de fraude*

Junto con la masificación en el uso de tarjetas de pago también se aprecia un aumento de riesgos de fraude e incidentes de ciberseguridad, lo que se ha requerido un reforzamiento de las medidas de prevención y seguridad, y de gestión de riesgo operacional, por parte de los actores del sistema de pago, con consecuentes aumentos de costos.

En este contexto, a nivel normativo, el Capítulo III.J.1 numeral 3 del Compendio de Normas Financias exige a los emisores de tarjetas de pago contar con resguardos operacionales y de seguridad, lo que incluye la prevención de fraudes, al disponer que: "Los Emisores deberán disponer de resguardos operacionales y de seguridad adecuados en función de las Tarjetas que emitan, conforme a los estándares y mejores prácticas internacionales sobre medios de pago. Como mínimo, deberán contar con una tecnología de seguridad que permita proteger apropiadamente la información contenida en las Tarjetas, implementar mecanismos robustos de autentificación y prevención de fraudes, así como facilitar la verificación oportuna de la disponibilidad de cupos y saldos de éstas, y su bloqueo, según corresponda."

A su vez, cambios legislativos como la Ley N°21.234 han aumentado las exigencias en este ámbito, mediante modificaciones a la ley que limita la responsabilidad de los titulares o usuarios de tarjetas de pago en caso de extravío, robo, hurto o fraude. Como principio general, los emisores de tarjetas deben cancelar o restituir los fondos correspondientes a las operaciones fraudulentas que se realicen antes o después del aviso, por parte de los tarjetahabientes, de un uso malicioso de sus tarjetas.

Para que la restitución de fondos no tenga efectos financieros materiales sobre los emisores de tarjetas de pago, es necesario que los niveles de fraude se mantengan acotados. Para que ello ocurra es necesario que los emisores provean medios de pago seguros y que incorporen tecnologías de prevención y detección de fraude robustas y actualizadas, lo que naturalmente tiene un costo, como también que los usuarios de tarjetas de pago protejan sus tarjetas y credenciales.

[11]/Con anterioridad, en el Oficio al TDLC ya referido el Banco sugirió la conveniencia de evaluar la posibilidad de que el M4P se desarrollara inicialmente con flexibilidad tarifaria, y así ponderar los potenciales efectos sobre nuevos emisores, operadores, PSPs y esquemas de tarjetas.



Agustinas 1180 - CP 8340454, Santiago, Chile - Teléfono (56-2) 2670-2300
www.bcentral.cl

Dado que las tasas de intercambio remuneran a los emisores de tarjetas por el uso de estas, dichas tasas debieran establecerse en niveles que permitan financiar los costos de implementación de medidas de seguridad y prevención de fraude apropiadas.

En este mismo orden de ideas, como el nivel de las tasas de intercambio tiene influencia directa en las tarifas cobradas a los comercios (*merchant discount*), tampoco parece razonable regular simultáneamente esas tarifas porque de lo contrario podría ocurrir que existan operaciones para las cuales sus costos no pueden ser cubiertos salvo que existan subsidios cruzados, o bien la provisión de medidas de seguridad será sub-óptima.

Los elementos expuestos en esta sección muestran que las circunstancias en el funcionamiento del mercado de tarjetas de pago en Chile han cambiado sustancialmente en los últimos años, hechos y antecedentes que deben ser debidamente considerados y ponderados por las autoridades en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En efecto, el mercado de tarjetas de pago en Chile se aleja de aquel en que había un solo actor principal en la adquirencia e integrado verticalmente con los emisores, y empieza a asimilarse al de otras jurisdicciones, con multiplicidad de emisores bancarios y no bancarios, diversas alternativas de adquirencia y PSP que contribuyen a ampliar las redes de comercios afiliados, con sus ventajas y desafíos.

Esto debería ser internalizado por todos los participantes del mercado, así como también por los reguladores y autoridades competentes. De lo contrario, existe el riesgo de adoptar medidas que puedan tener efectos contraproducentes y llevar a un eventual retroceso en los avances que se han logrado en términos de desarrollo del sistema de pagos, entrada de nuevos actores, inclusión financiera y masificación de medios de pago electrónicos.

## 5. ***El adecuado funcionamiento de este mercado es importante para la estabilidad financiera***

Como se señala en la sección 2 anterior, el uso de medios de pago digitales en el país ha aumentado en forma significativa en el último tiempo. En términos concretos, lo anterior se traduce en que millones de personas y miles de comercios los utilizan de manera cotidiana, prefiriéndolos por sobre los medios de pago tradicionales como el efectivo y los cheques. Esto quiere decir que las personas y comercios perciben que los beneficios de la utilización de estos instrumentos más que compensan los costos que puedan tener.

Por lo anterior, las disrupciones al normal funcionamiento de estos instrumentos de pago pueden tener un impacto muy negativo para las personas en su vida diaria y afectar la recepción de los pagos correspondientes por los comercios afiliados, impactando la cadena de pagos. Este impacto será mayor en la medida en que la disrupción sea extendida y persistente.

En este sentido, si bien disrupciones en el funcionamiento del sistema de tarjetas de pago difícilmente afectarán la liquidez o la solvencia de las instituciones financieras, sí pueden tener un costo reputacional que se puede extender rápidamente y afectar la confianza en el sistema financiero en su conjunto.



Agustinas 1180 - CP 8340454, Santiago, Chile - Teléfono (56-2) 2670-2300
www.bcentral.cl

En consecuencia, es importante que el sistema de pagos minorista sea seguro y eficiente. En este contexto, la existencia de varios adquirientes es importante no sólo para propiciar condiciones adecuadas de competencia, sino que en un sentido más amplio contribuye al normal funcionamiento del sistema, puesto que, ante una falla en alguno de ellos, los comercios cuentan con alternativas para sustituirlo con prontitud.

Lo anterior supone un escenario de relativa normalidad donde pueden ocurrir disrupciones e incluso alguna entidad puede salir del mercado de manera ordenada.
Sin embargo, tomando en consideración el volumen de las transacciones que actualmente procesa Transbank, es importante que las medidas que se adopten respecto de su esquema tarifario no afecten su viabilidad, y que los cambios tiendan a hacer más eficiente el sistema y no provoquen disrupciones que afecten la continuidad de la cadena de pagos tal como lo puso de relieve la propia su Corte Suprema en su fallo más reciente. De no cautelarse adecuadamente lo anterior, el riesgo es que se produzca una disrupción con efectos materiales para la provisión del servicio de pagos minoristas a personas y comercios.

Asimismo, cabe considerar el impacto que la fijación de tarifas al comercio pueda tener en el mercado, ya que puede tener como consecuencia inhibir la entrada de nuevos adquirentes a la industria, lo cual es contrario al objetivo de avanzar a un M4P con una estructura de mercado que incorpore más actores y por lo tanto más competitiva y resiliente a riesgos que afecten su continuidad operacional.

Adicionalmente, tarifas a los comercios definidas a niveles sub-óptimos, puede implicar que las tarifas de intercambio que reciben los emisores resulten excesivamente bajas lo cual también implique inhibir la creciente participación de emisores de medios de pago no bancarios en el sistema.

En consecuencia, aun cuando se validara la idea de que el sistema bancario en su conjunto podría soportar una reducción de las tarifas cobradas por Transbank, manteniendo de tal manera su continuidad, existe el riesgo de que aparejado a ello se produzca un efecto contrario al buscado por largo tiempo, esto es, que en lugar de diversificarse se termine concentrando más el mercado de la adquirencia en Chile. Esto implicaría un serio retroceso en los esfuerzos realizados tanto por las principales autoridades con responsabilidades en este ámbito, como por una serie de nuevos actores del sector privado que buscan entrar y competir en este mercado.

Cabe subrayar que la preocupación del BCCh se funda en la necesidad de cautelar la estabilidad del sistema de pagos y el desarrollo de la industria en su conjunto, de modo de prevenir los efectos adversos que su eventual afectación tendría para personas y empresas. En este sentido, una disrupción en el funcionamiento de Transbank y la materialización de efectos como los mencionados para los restantes actores de la industria puede implicar un riesgo importante para los bienes jurídicos antes señalados.

## *6. Conclusión*

Dados los desarrollos recientes en el mercado de tarjetas de pago en el país, es razonable estimar que la definición de la estructura de la regulación tarifaria en Chile debiera seguir criterios similares a los aplicados en otras economías avanzadas, considerando elementos como distinción de tarifas entre distintos tipos de medios de pago, de productos y

transacciones y, en los casos que se aplican regulaciones tarifarias, su focalización sobre tasas de intercambio como variable clave.

En tal sentido, y si bien el BCCh no tiene atribuciones en materia de tarifas, se hace presente que, como criterio general, resulta esencial considerar efectos no deseados al adoptar criterios de regulación tarifaria. En este sentido resulta especialmente relevante ponderar dentro de esos posibles efectos no deseados la provisión sub-óptima de servicios y un eventual menoscabo en las posibilidades de desarrollo de distintos actores de la industria de medios de pago.

Así, la eventual fijación de las tarifas a los comercios en los niveles más bajos aplicados bajo el M3P -o cercanos a ellos- en vez de beneficiar a los comercios pudiera terminar afectando a la competencia, en la medida que los otros entrantes no puedan competir con esas tarifas y/o que se generen desincentivos a la participación en este mercado; como también, si acaso los comercios más pequeños o alejados dejasen de ser afiliados a la red por no resultar rentables bajo ese nivel de precios

En su último IEF el BCCh señaló que existe un desafío urgente de contar con certeza sobre el sistema tarifario de Transbank, puesto que este es uno de los precios estructurales de este mercado e incide directamente en las decisiones de mediano y largo plazo que deben tomar el resto de los participantes del mismo.

Junto con reiterar que la normativa dictada por el BCCh permite la implementación del M4P, y que el desarrollo del mercado así lo ha confirmado, resulta importante considerar que Transbank sigue siendo un actor predominante del mismo. Con todo, como ya se expusiera, las circunstancias que llevaron a que por años las tarifas de Transbank hayan estado sujetas a un plan de autorregulación, sujeto a la aprobación del TDLC, han variado de manera evidente, tanto por los ajustes al marco legal y normativo, como por la evolución del mercado de medios de pago minoristas que dichos cambios regulatorios han permitido.

En tal sentido, resulta de primer orden contar con la fijación de los límites a las tasas de intercambio que por expreso mandato del legislador le corresponde realizar privativamente a la Comisión creada por la ley 21.365. A partir de la certeza que otorgue dicha determinación y los efectos que ella produzca para el mercado será posible contar con antecedentes y datos concretos para evaluar la regulación de la tarifa cobrada por Transbank a los comercios.

Sin perjuicio de lo anterior, el BCCh reitera algunos principios orientadores para una tarifa de Transbank compatible con el M4P y que comunicó a la Corte Suprema el año 2021 a través del Oficio N°605 ya mencionado:

i) que favorezca la competencia y el desarrollo de redes;
ii) que la tarifa que se cobre a los comercios actualmente afiliados no incentive su desafiliación;
iii) que el margen de adquirencia no desincentive la entrada de nuevos actores a este mercado;
iv) que el ingreso que reciben los emisores a través de las tasas de intercambio sea lo suficientemente atractivo, para que éstos tengan incentivos suficientes para seguir emitiendo tarjetas de pago, entendiendo que esta es una variable que ahora debe determinar el Comité técnico; y

v) que los cobros efectuados a otros Operadores o PSP que ejerzan roles de sub-adquirencia, y demás condiciones contractuales aplicables por concepto de prestación de servicios o interconexión de redes y sistemas de pago disponibles por parte de Transbank permitan un tratamiento tarifario objetivo, no arbitrario, sujeto a condiciones de carácter público, general y no discriminatorio.

Finalmente, se reitera que los antecedentes presentados en este Oficio responden a la preocupación del BCCh por la estabilidad y desarrollo de la industria de medios de pago en su conjunto y por los efectos adversos derivados de una eventual disrupción en el funcionamiento de las redes de adquirencia que pudiera afectar la continuidad de la cadena de pagos y con ello su normal funcionamiento y el bienestar de las personas.

Sin otro particular, se despide atentamente,

**ROSANNA COSTA C.**
Presidenta



Agustinas 1180 - CP 8340454, Santiago, Chile - Teléfono (56-2) 2670-2300
www.bcentral.cl