

A photograph of two business professionals in suits shaking hands in a modern office environment. The background shows wooden beams and track lighting. A large blue diagonal graphic is overlaid on the left side of the image.

FEBRERO, 2024

REGULACIÓN DE LA TARIFA
DE INTERCAMBIO EN CHILE:
IMPACTO EN LA LIBRE
COMPETENCIA

LIBRE COMPETENCIA EN
POCAS PALABRAS - N°36

PROGRAMA UC - LIBRE COMPETENCIA

REGULACIÓN DE LA TARIFA DE INTERCAMBIO EN CHILE: IMPACTO EN LA LIBRE COMPETENCIA

1. MERCADO DE MEDIOS DE PAGO CON TARJETA

Los medios de pago son las herramientas de las que dispone el mercado para que una persona natural o jurídica pueda adquirir bienes o servicios ofrecidos por un comercio, como lo son el dinero en efectivo, el cheque, las tarjetas de crédito, débito y de provisión de fondos (denominadas “prepago”), entre otros.

El mercado de los medios de pago con tarjeta es un mercado de dos lados¹, en el cual un intermediario o plataforma conecta a dos grupos de usuarios: tarjetahabientes, que refiere a las personas titulares de las tarjetas de crédito y débito; y comercios, que refiere a los proveedores de bienes y servicios. El intermediario o plataforma brinda el servicio operativo y de procesamiento del pago con la tarjeta, a partir del cual recibe el pago de una comisión por cada transacción que se denomina *Merchant Discount (MD)* y que se descuenta del monto de la compra que recibe el comercio.

Este tipo de mercado se caracteriza por la presencia de externalidades², lo cual implica que las decisiones de un lado afectan los resultados del otro lado, y viceversa. De esta manera, los dos mercados se benefician mutuamente de la presencia del otro grupo. Asimismo, la rentabilidad del intermediario depende de la participación de ambos grupos.

De acuerdo con la teoría económica, en estos mercados coexisten dos tipos de externalidades o efectos. En primer lugar está la *externalidad de red*, la cual describe el impacto que tiene la entrada de un nuevo usuario de un producto o servicio, o de un nuevo participante en una interacción, sobre el valor que los otros usuarios —o participantes— le asignan al producto, servicio, o interacción³. Esto sucede por ejemplo en el mercado de las redes sociales, el valor que un usuario le atribuye a la red social aumenta a medida que se incrementa el número de otros usuarios que lo utilizan. Esto se debe a que habrá más personas con la que podrán conectarse y compartir información.

En segundo lugar, existe una *externalidad de red indirecta*, la que se produce cuando el valor que le otorgan los usuarios de un lado de la plataforma, aumenta en la medida que aumenta el número de usuarios que participan en el otro lado de la plataforma, y viceversa. Por ejemplo, en una aplicación móvil de transporte, el número de conductores aumenta cuanto el número de pasajeros se incrementa.

¹ (Rysman, 2009, p. 2)

² Corresponden a fallas de mercado, en donde el ejercicio de una actividad económica de un agente afecta a terceros, sin que estos participen o contribuyan a la producción de ese impacto. Para mayor

información, ver Luis Fernando Álvarez-Noguerol: "Las externalidades de red en los mercados de dos lados", en Revista de Derecho de la Competencia y de la Regulación, nº 1, 2012, pp. 13-33.

³ (Belleflamme & Peitz, 2021)

La relevancia de estas externalidades reside en que presentan importantes desafíos en materia de libre competencia, ya que pueden afectar la estructura del mercado, a través del incremento de la concentración del mismo, así como facilitar la comisión de conductas anticompetitivas, como la fijación de precios y abuso de posición de dominio por parte de la plataforma o intermediario en cuanto tenga la libertad de fijar sus propias tarifas (MD).

2. EVOLUCIÓN DEL MEDIO DE PAGO CON TARJETAS EN CHILE

No es una novedad señalar que, en los últimos años, los medios de pago utilizados en Chile han experimentado una importante transformación. Los métodos tradicionales como el dinero en efectivo y el cheque, han ido perdiendo terreno frente al uso de medios electrónicos, como las tarjetas de pago (crédito, débito y prepago), la transferencia electrónica y los pagos por internet⁴, los cuales son realizados incluso a través de dispositivos inteligentes como en celulares y relojes, sin necesidad de tener un computador o la tarjeta en su versión física.

Según el Informe semestral de Sistema de pago de agosto de 2023, realizado por el Banco Central, el medio de pago más utilizado por los chilenos es la tarjeta de débito⁵.

Esta evolución de las tarjetas como un medio de pago masivo parte con la creación de Transbank en 1989, un *joint venture* constituido por los principales bancos emisores del país, que tenía como objetivo principal que dicha sociedad estuviera a cargo de la operación y procesamiento de los pagos con las tarjetas que ellos mismos emitían⁶.

Con el transcurso del tiempo, el uso de tarjetas se hizo más fácil y accesible gracias a la introducción de nuevas tecnologías como los cajeros automáticos y los puntos de venta electrónicos (POS). Además, se ampliaron las opciones de pago con tarjetas, con la incorporación de las tarjetas de débito, que estaban asociadas a los fondos disponibles en una cuenta vista o corriente. Este último medio de pago se convirtió en el método de pago preferido por los usuarios, ofreciendo una alternativa más segura y práctica que el dinero en efectivo en las transacciones diarias.

En el año 2016, se publicó la Ley 20.950 (Ley de Medios de Pago) que autorizó la emisión y operación de medios de pago con provisión de fondos o cualquier otro sistema similar (en adelante tarjetas de crédito prepago) por entidades no bancarias. Este nuevo marco regulatorio impulsó el desarrollo del mercado, observándose a partir de esa fecha la incorporación de un importante número de nuevos actores⁷, los cuales ofrecen tarjetas de crédito prepago, que permiten a sus usuarios disponer de recursos depositados en una cuenta de Provisión de Fondos abierta por el Emisor.

⁴ (Banco Central de Chile, 2022)

⁵ (Banco Central de Chile, 2023)

⁶ (Negrete Pereira & Menares Vieyra, 2022)

⁷ (Comisión para el Mercado Financiero, 2022)

Cabe precisar que la digitalización de la sociedad chilena y los avances normativos han impulsado la preferencia por la adopción de pagos electrónicos, que ha tenido como consecuencia un aumento de competencia y de innovación en el sector financiero. Esto ha dado lugar a la aparición de empresas de innovación y tecnología (Fintech) que han creado nuevas soluciones de pago.

Lo anterior se vio acrecentado por la pandemia del COVID-19, debido a que muchas personas prefirieron pagar sus compras utilizando tarjetas, evitando el uso de dinero en efectivo para prevenir el riesgo de contagio. Esta crisis sanitaria global aceleró la transición hacia pagos electrónicos y sin contacto, promoviendo el desarrollo y la adopción de tecnologías más avanzadas, como el Google Pay y Apple Pay, que permiten pagar en POS sin necesitar la tarjeta en su formato físico.

3. ORGANIZACIÓN DEL MERCADO DE MEDIO DE PAGO CON TARJETAS

El mercado de medios de pago con tarjetas generalmente se encuentra organizado en dos modelos de funcionamiento:

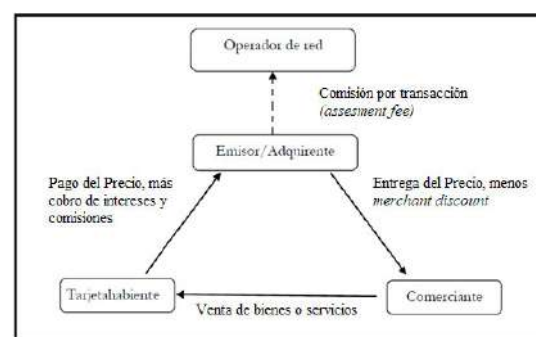
3.1 Modelo de tres partes (M3P):

Esta primera forma de organización se basa en la participación de tres actores: tarjetahabientes, comercios, y la

⁸ Adquirentes: Aquellas entidades que ejercen una actividad eminentemente comercial, consistente en incorporar al comercio a una red de tarjetas mediante la oferta de medios tecnológicos y de

plataforma intermediaria, la cual cumple el rol de emisor y adquirencia⁸.

Este modelo operó en Chile hasta principio del año 2020. Bajo dicho esquema, el tarjetahabiente paga con su tarjeta en un comercio a través de un POS dispuesto por el adquirente, el cual se encarga de hacer la operación de ir al banco emisor de esa tarjeta para autenticar su validez y pertenencia. Luego de dicha validación, el emisor de la tarjeta autoriza la transacción, pagando el total del monto de la venta al adquirente, quien posteriormente le paga al comercio el monto de la venta descontando el *Merchant Discount* (MD). Finalmente, del MD cobrado por el adquirente, este le paga al emisor la comisión que cobra por cada transacción con su tarjeta emitida (denominada tasa de intercambio implícita).



Fuente: El Mercurio.

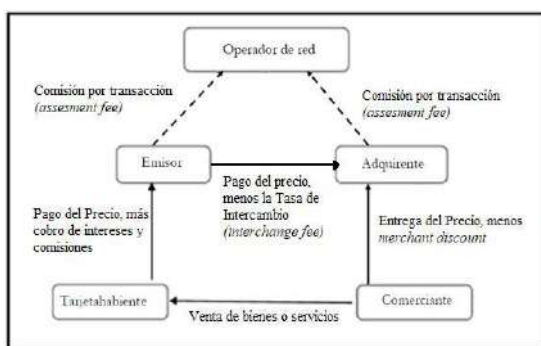
3.2 Modelo de cuatro partes (M4P):

Es la estructura de organización más utilizada a nivel mundial, en donde

servicios necesarios para utilizarlas como medio de pago, cobrando una comisión por el procesamiento del pago.

participan cinco actores en el funcionamiento del pago con tarjetas. La participación está compuesta por los tarjetahabientes, comercios, emisor, adquirente y las marcas de tarjetas.

Aquí el rol de emisor y de adquirencia se encuentran separados, pero interconectados a través de las redes (switch) de las marcas de tarjetas, por donde se realiza la gestión de la operación transaccional.



Fuente: El Mercurio.

Este modelo comenzó a funcionar en Chile a partir del año 2020. Bajo este esquema, el flujo es el siguiente: el cliente realiza una compra con su tarjeta en el comercio a través de un POS dispuesto por un adquirente, el cual mandará los datos de la tarjeta y del monto de la compra a la Red de la marca de la tarjeta. Esta marca le pedirá al emisor la autorización de la transacción. Una vez aprobada la operación, el comercio recibirá el monto de la operación por parte del Adquirente, descontando el *Merchant Discount*. No obstante, este MD tendrá una composición de costo previamente definida, la cual está integrada por la **tasa de intercambio** -que es la comisión que

recibe el emisor por cada transacción-, el **costo de Marca** -comisión que recibe la marca de tarjeta por cada transacción- y el **margen adquirente** -que corresponde a la ganancia del adquirente por cada transacción-.

4. TASA DE INTERCAMBIO (TI):

Generalmente, en los sistemas de medios de pago con tarjeta que se organizan en un M4P, surge la tasa de intercambio explícita (TI), la cual corresponde a un porcentaje del valor de la venta, que paga el adquirente al emisor de la tarjeta.

El objetivo de la TI es compensar al emisor por los costos asociados con la emisión de la tarjeta, como el costo de la infraestructura tecnológica, el costo de los programas de recompensas y los gastos en los que incurre en materia de fraudes⁹. Por lo tanto, la TI se debe entender como una retribución, a nivel de operación, para el emisor por haber captado un cliente que usa el medio de pago con tarjeta¹⁰.

La TI es uno de los costos que conforman el *Merchant Discount*, por ende, el pago de esta tarifa es asumida por el comercio afiliado que acepta el pago con tarjeta. Es decir, la TI es aquella porción del MD que corresponde a la tarifa que percibe el emisor por cada transacción realizada con una tarjeta emitida por él¹¹.

Un ejemplo de la aplicación y cobro de la TI, se puede explicar de la siguiente forma:

⁹ (Comisión para el Mercado Financiero, 2022)

¹⁰ (Comisión para el Mercado Financiero, 2022)

¹¹ (TDLC, Instrucción N°5/2022, 2022, pág.42)

En una venta con tarjeta de un bien que tiene un precio de \$ 1.000, el comercio recibirá finalmente solo \$ 990, en cuanto el MD cobrado por transaccionar dicha venta fue de \$ 10. Este MD, está compuesto por una TI de \$ 5 que se le pagó al emisor, el costo de marca de \$ 3 que recibió la marca de la tarjeta y el margen del adquirente que fue de \$ 2.

5. EFECTOS DE LAS TASAS DE INTERCAMBIO (TI) EN LA LIBRE COMPETENCIA:

La importancia de las TI se fundamenta en los efectos que produce su *magnitud o costo* en materia de libre competencia. A pesar de ser una tasa que es pagada por el adquirente al emisor de la tarjeta, como parte del MD, esta es capaz de afectar a los actores que se encuentran en la base de cada transacción: tarjetahabientes y los comercios.

Se ha argumentado que una alta TI o de gran magnitud puede:

- i) Elevar costos de los establecimientos comerciales, lo que puede conducir a un aumento de los precios de los bienes y servicios ¹², en cuanto los comercios tendrían que pagar más MD al recibir pagos con tarjetas, por tanto, buscaran compensar sus costos cuando vendan con tarjetas.

¹² (European Parliamentary Research Service, 2015, pág. 3)

- ii) Incentivar la emisión de tarjetas, debido a que los emisores recibirán mayores ingresos por concepto de TI, pero como efecto cruzado se desincentivaría la adquirencia (afiliar comercios) y la aceptación de tarjetas por parte de los comercios¹³, ya que aceptar pagos con tarjetas sería más costoso para ellos.

A su vez, una baja TI o de menor magnitud, puede generar los siguientes efectos en el mercado:

- i) Reducir los costos de los establecimientos comerciales, lo que puede conducir a una reducción de los precios de los bienes y servicios, ya que la aceptación del pago con tarjetas no sería costosa para el comercio.
- ii) Desincentivar la emisión de tarjetas, en cuanto las emisoras no podrán cubrir los gastos de operación y tecnología. Lo anterior conllevaría a una disminución en el uso de tarjetas por parte de consumidores y que los comercios reduzcan la aceptación de dicho medio de pago.

Por consiguiente, es plausible evidenciar que la magnitud de las TI tiene un rol importante en el desarrollo del mercado de medios de pago, ya que podría desincentivar o incentivar el uso de las tarjetas en el mercado de los medios de pago.

¹³ (Banco Central de Chile, 2023, pág. 13)

6. DETERMINACIÓN DE LA TASA DE INTERCAMBIO (TI):

Los posibles efectos de la magnitud o costo de las TI en el mercado hacen que su determinación sea un asunto fundamental para la sostenibilidad de la modalidad de pago.

Si las TI no se encuentra regulada por el Estado, estas son fijadas libremente por las Marcas de tarjetas, como por ejemplo lo realiza VISA y Mastercard en diversos países.

Cuando estas son determinadas sin restricciones por las Marcas, el resultado suele ser que exista una alta TI, de gran magnitud y una presión constante en su alza, debido a que las TI contribuye en los ingresos del emisor que obtiene por cada transacción. Por tanto, el emisor tendría eventualmente más incentivos para emitir tarjetas de la marca¹⁴.

En consecuencia, tener una alta TI equivale a un aumento de costos que deben enfrentar los adquirentes y los comercios. Esta situación ha impulsado a la regulación de las TI en diversos países¹⁵, con la finalidad de solucionar posibles fallas de mercado y aumentar el bienestar de los consumidores y los comercios, sin dejar de lado la sostenibilidad del sistema de pago.

¹⁴ (TDLC, Instrucción N°5/2022, 2022, pág.71)

¹⁵ Ídem.

7. REGULACIÓN DE LAS TASAS DE INTERCAMBIO (TI):

A través de la experiencia internacional podemos encontrar ejemplos de regulación de las TI. Es así, que la Unión Europea, a través del Reglamento (UE) 2015/751, establece límites máximos para las TI en el Espacio Económico Europeo, teniendo como objetivo promover y garantizar una competencia justa en el mercado de pagos con tarjeta y proteger a los consumidores de cargos excesivos¹⁶.

No obstante, dicha regulación tiene un precedente, ya que, en el año 2010, Estados Unidos aprobó la Ley *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, en la cual se establecieron límites máximos para las TI.

Estas experiencias comparadas han tenido un efecto positivo en el mercado de medios de pago con tarjetas, en cuanto las TI han disminuido de forma importante desde su regulación, beneficiando a consumidores y comercios.

Ante ello y la creciente necesidad de tener un mercado más competitivo en Chile, tanto en la emisión, como en la adquirencia, se promulgó en el año 2021 la Ley N°21.365, que tuvo como finalidad regular las TI. Para ello, creó el “Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio” (en adelante el “Comité” o CTDI), que el artículo 3 de dicha Ley, lo define como: “organismo de carácter técnico, autónomo, que se relacionará con el Presidente de la República a través del

¹⁶ El Reglamento (UE) 2015/751 (Unión Europea [UE], 2015).

Ministerio de Hacienda, cuya función será determinar los límites a las tasas de intercambio aplicables a transacciones con tarjetas, entre emisores y operadores, correspondientes a la venta de bienes o la prestación de servicios por entidades afiliadas en el país, sea que los pagos respectivos se realicen en forma directa o por intermedio del respectivo titular de marca de tarjetas.”¹⁷.

Esta Ley señaló que las TI que se determinen serán vinculantes respecto de emisores y operadores. Además, que en primer lugar se fijarán tasas provisorias, para que luego el Comité publique los límites definitivos.

Es así, que el 4 de febrero de 2021, el Comité fijó los límites provisorios de las TI de las tarjetas de crédito, débito y prepago, sin distinción por categoría de tarjetas, rubro o tipo de transacción¹⁸, basando su resultado en los costos que incurre el emisor en procesar cada transacción.

Finalmente, el 22 de febrero de 2023, el Comité, por medio de la Resolución Exenta N°1, fijó los límites definitivos para las TI, segmentando solo por tipo de tarjetas y ordenando una rebaja progresiva en un periodo de 18 meses:

Tipo de Tarjetas	Tasas de Intercambio Máximas (sobre el valor de cada transacción)		
	Fecha publicación en el Diario Oficial	Mes 6	Mes 18
Tarjetas de débito	Tasas de intercambio vigentes a la fecha de esta resolución de cada titular de marca de tarjetas	El mínimo entre la tasa de intercambio vigente a la fecha de esta resolución de cada titular de marca de tarjeta, y 0,50%	0,35%
Tarjetas de crédito	Tasas de intercambio vigentes a la fecha de esta resolución de cada titular de marca de tarjetas	El mínimo entre la tasa de intercambio vigente a la fecha de esta resolución de cada titular de marca de tarjeta, y 1,14%	0,80%
Tarjetas de pago con provisión de fondos	Tasas de intercambio vigentes a la fecha de esta resolución de cada titular de marca de tarjetas	El mínimo entre la tasa de intercambio vigente a la fecha de esta resolución de cada titular de marca de tarjeta, y 0,94%	0,80%

Fuente: Resolución Exenta N°1 CTDI

8. RESPUESTA DEL MERCADO ANTE LA REGULACIÓN DE LA TASA DE INTERCABIO (TI) EN CHILE:

Desde la discusión de la Ley N°21.365, las Marcas de tarjetas se opusieron a la regulación de las TI. Fundamentaron que una regulación era ineficiente y perjudicaría a los consumidores. Las Marcas señalaron que las TI son necesarias para cubrir sus costos y para proporcionar a los consumidores servicios importantes, como la protección ante el fraude, seguros y la asistencia 24/7 al cliente.

Las Marcas por medio del Lobby, expusieron sus argumentos ante los legisladores, indicando que la repercusión más importante es que se desincentiva la emisión de tarjetas, debido a que no existan interés por parte de los emisores.

Los emisores, por su parte, también se opusieron a la regulación de las TI. Argumentaron que limitarlas significaría

¹⁷ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2021). Ley N° 21.365: Regula las tasas de intercambio de tarjetas de pago.

¹⁸ (TDLC, Instrucción N°5/2022, 2022, pág.74)

una reducción a sus ingresos y dificultaría su capacidad para ofrecer tarjetas y desarrollar tecnologías para una mejor experiencia para los clientes, como también la eliminación de programas de beneficios¹⁹.

En cambio, los comercios apoyaron la regulación de las TI, ya que estimaron que era necesario reducir los costos para los comerciantes que aceptan pagos con tarjetas y así no estar obligados a subir precios o tener que rechazar dicho medio de pago.

A su vez, desde el lado de adquirencia la respuesta también fue positiva, ya que una regulación de las TI podrá hacer más eficaz el funcionamiento del M4P y asegurar la competencia en el mercado de la adquirencia, y al mismo tiempo, asegurar la continuidad del sistema de medios de pago²⁰.

Finalmente, desde un punto de vista de los tarjetahabientes, la regulación fue bien recibida. Al reducir las TI, el precio de los bienes y servicios no tendrán que cargar con el costo de tener altas TI.

9. CONCLUSIÓN:

La regulación de las TI es sin duda un paso importante en el mercado de medios de pago. Su implementación podría contribuir con la eficacia y competencia del M4P, o limitar la oferta dentro del mercado.

Como se evidenció, la regulación de las TI puede limitar la emisión de tarjetas. De otro lado, la fijación de estas tarifas puede contribuir con los comercios y tarjetahabientes, en la medida que las menores TI sean traspasadas al precio al consumidor de los bienes y servicios.

La reciente fijación de los límites de la TI impide evaluar esta medida regulatoria. No obstante, en el mediano plazo, las autoridades competentes podrán efectuar un balance de la pertinencia de la medida.

¹⁹ Diario Financiero, (2023), disponible en: <https://www.df.cl/mercados/banca-fintech/los-ganadores-y-perdedores-con-la-rebaja-en-las-tasas-de-intercambio>

²⁰ Diario Financiero, (2023). Disponible en: <https://www.df.cl/mercados/banca-fintech/transbank-acusa-ante-el-tdlc-que-visa-y-mastercard-constituyen-un>

BIBLIOGRAFÍA:

1. Rysman, Marc. 2009. "The Economics of Two-Sided Markets." *Journal of Economic Perspectives*, 23 (3): 125-43.
2. Álvarez-Noguerol, L. F. (2012). "Las externalidades de red en los mercados de dos lados. *Revista de Derecho de la Competencia y de la Regulación*".
3. Belleflamme, P., & Peitz, M. (2021). "The Economics of Platforms". Cambridge University Press.
4. Banco Central de Chile. (2022). "Informe de sistema de pago julio 2022". https://www.bcentral.cl/documents/33528/3652917/Informe_de_sistema_de_pago_julio_2022.pdf/037fea7f-ce7f-1257-0025-62d71871a4b6?t=1698257543273
5. Banco Central de Chile, Alberto Naudon. (2023). "Pagos digitales desde la óptica del Banco Central". <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/pagos-digitales-desde-la-optica-del-banco-central-alberto-naudon-26052023>
6. Negrete Pereira, M. y Menares Vieyra, C. (2022). "Transbank: Líder en la industria de medios de pago en Chile: ¿cómo mantener la posición dominante en una industria cada vez más dinámica?". Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/195948>
7. Comisión para el Mercado Financiero (CMF), presentación, Daniella Barrerra, Óscar Gamboa y Álvaro Yáñez. (2022). "Tarjetas de Pago con Provisión de Fondos en Chile": origen y desarrollo de la actividad. https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/617/articles-55381_doc_pdf.pdf
8. Comisión para el Mercado Financiero (CMF), presentación, Bernardita Piedrabuena. (2022). "Tasas de Intercambio". https://www.cmfchile.cl/portal/prensa/615/articles-51890_doc_pdf.pdf
9. Tribunal de Libre Competencia (TDLC), (2022), "Instrucciones de Carácter General N°5/2022: Procedimiento para la dictación de Instrucción General sobre las condiciones de competencia en el mercado de los medios de pago con tarjetas de crédito, tarjetas de débito y tarjetas de pago con provisión de fondos".

10. European Parliamentary Research Service (EPRS), 2015, "*Interchange fees for card-based payment transactions*". [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/549015/EPRS_BRI\(2015\)549015_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/549015/EPRS_BRI(2015)549015_EN.pdf)
11. Unión Europea. (2015). Reglamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2015 sobre las comisiones interbancarias por la utilización de tarjetas de pago. Diario Oficial de la Unión Europea.
12. Ley N° 21.365. (2021) "*Regula las tasas de intercambio de tarjetas de pago*". Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
13. DF.cl. (2021, 6 de julio). "Los ganadores y perdedores con la rebaja en las tasas de intercambio". <https://www.df.cl/mercados/banca-fintech/los-ganadores-y-perdedores-con-la-rebaja-en-las-tasas-de-intercambio>
14. DF.cl. (2023, 24 de febrero). "Transbank acusa ante el TDLC que Visa y Mastercard constituyen un monopolio. <https://www.df.cl/mercados/banca-fintech/transbank-acusa-ante-el-tdlc-que-visa-y-mastercard-constituyen-un>



Enrique Ignacio Espoz Salvo

- Ayudante junior.
- Abogado,
Universidad Adolfo
Ibáñez.

Experiencia

- Diplomado en Libre Competencia con
mención Nuevas Tecnologías y
Mercados Digitales, Pontificia
Universidad Católica de Chile

CONTACTO

 espozsalvo@gmail.com

MÁS SOBRE
EL AUTOR

