

Regulación de la tasa de Intercambio

¿Qué sabemos?

¿Cuáles son las opciones?

ARF Asociación
Retail
Financiero

Preparado por
Claudio Raddatz.

A contar del 2017, el sistema de pagos con tarjetas en Chile migró desde un modelo de tres partes a uno de cuatro partes con una clara distinción entre los roles adquirentes y emisores. Esta migración trajo al centro del debate a la tasa de intercambio, que es la tarifa que el adquirente paga al emisor por cada transacción y que no existe en un modelo de tres partes. Este debate terminó en la regulación de la tasa de intercambio a través de la Ley 21.365 que creó el Comité para la Fijación de Límites para la Tasa de Intercambio (CFTI). Desde su creación, el CFTI ha actuado en dos ocasiones, fijando límites transitorios y luego permanentes a las tasas de intercambio máximas por tipos de transacciones.

Este informe revisa de manera exhaustiva los aspectos académicos y prácticos de la regulación de tasas de intercambio en un contexto global y deriva lecciones para el proceso regulatorio chileno.

La regulación de tasas de intercambio a nivel global

La teoría económica arroja pocas luces sobre cómo determinar la tasa de intercambio óptima social y su diferencia con la tasa determinada privadamente por una red de pagos. Ambos aspectos dependen de una serie de variables difíciles de observar, tales como las características de los mercados de tarjetas y de bienes y servicios, de la distribución de los beneficios del pago con tarjetas para comercios y tarjetahabientes, el grado de multihoming, entre otros.

Debido a lo anterior, la regulación de tasas de intercambio no cuenta con una guía cuantitativa sólida y en muchos casos se ha guiado por el paradigma de regulación de monopolios basado en costos. Esto a pesar de que hay consenso en la literatura de que no existe una relación directa entre la tasa de intercambio óptima y los costos del emisor. En este paradigma regulatorio, la discusión se ha centrado en los costos a incluir, especialmente en el costo de financiamiento. El otro paradigma usado para regular la tasa de intercambio es el de costos evitables, que tiene una mejor base económica, aunque bajo supuestos que pueden ser restrictivos.

Los efectos de una reducción de las tasas de intercambio en distintos aspectos del funcionamiento del mercado son ambiguos. La literatura sugiere efectos positivos para el comercio, pero ambiguos para los tarjetahabientes y para los consumidores finales. No se observan efectos importantes en el volumen de transacciones.

La situación del mercado de tarjetas en Chile

A fines del 2021, la penetración de tarjetas en Chile estaba alineada con su nivel de ingreso. Sin embargo, existían brechas en la penetración de tarjetas de crédito y en la diversidad de oferentes de tarjetas de débito. Estas brechas no parecen totalmente consistentes con la visión de que las tasas de intercambio prevalecientes antes de la regulación hubiesen estado incentivando un sobreuso de tarjetas de crédito en los hogares.

Las tasas de intercambio reguladas en Chile para tarjetas de crédito dadas a conocer en Febrero 2023 son relativamente bajas respecto al nivel de penetración observado a través de jurisdicciones. Las tasas para tarjetas de débito parecen mejor alineadas con el nivel de penetración de este medio, aunque el importante rol de Banco Estado en este segmento podría estar enmascarando una menor penetración privada que es la que probablemente está más asociada con las tasas de intercambio.

Lecciones para Chile: metodología y gobernanza del proceso regulatorio

La escasa guía teórica existente respecto a la tasa de intercambio óptima y su regulación realza la conveniencia de considerar un conjunto amplio de modelos para determinar un rango plausible para esta tasa y luego calibrar su valor en base al seguimiento de objetivos cuantitativos de penetración en ambos lados del mercado. En particular, se sugiere avanzar en la cuantificación de tasas por costos evitables a través de encuestas a comercios como complemento al modelo actual.

Asimismo, se sugiere estudiar en mayor profundidad el conjunto de costos a incluir en la metodología basada en costo emisor a la luz de la realidad local, por ejemplo, a la prevalencia del uso de la cuota comercio en nuestro mercado. También se sugiere evaluar la indexación de algunas componentes del costo emisor, tales como el costo de financiamiento, los costos de ciberseguridad y de tecnologías de información.

Finalmente, se sugiere comisionar regularmente estudios de impacto regulatorio respecto a los objetivos definidos por el CFTI. Estos estudios debiesen ser complementados con un seguimiento de más alta frecuencia de un conjunto acotado de indicadores de funcionamiento de mercado.

La gobernanza del proceso regulatorio, a cargo del CFTI, tiene una serie de fortalezas que se alinean con las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, existen algunas áreas de mejora que se derivan de la literatura y experiencia del proceso de tomas de decisiones en comités desarrollada en el contexto de la política monetaria y financiera. Entre ellas, probablemente las más importantes son la definición y comunicación de los objetivos operacionales del comité, lo cual proveería una guía y un marco de accountability para su

actuar, y el avance en la comunicación del razonamiento económico del CFTI, que facilitaría la comprensión de los agentes de mercado de la forma en que el CFTI usa su juicio experto para valorar objetivos contrapuestos. Otras sugerencias se relacionan con el rol de la autoridad política dentro del comité, el apalancamiento de recursos de las instituciones miembro, y la protección legal a sus integrantes.