

# Regulación de las tasas de intercambio

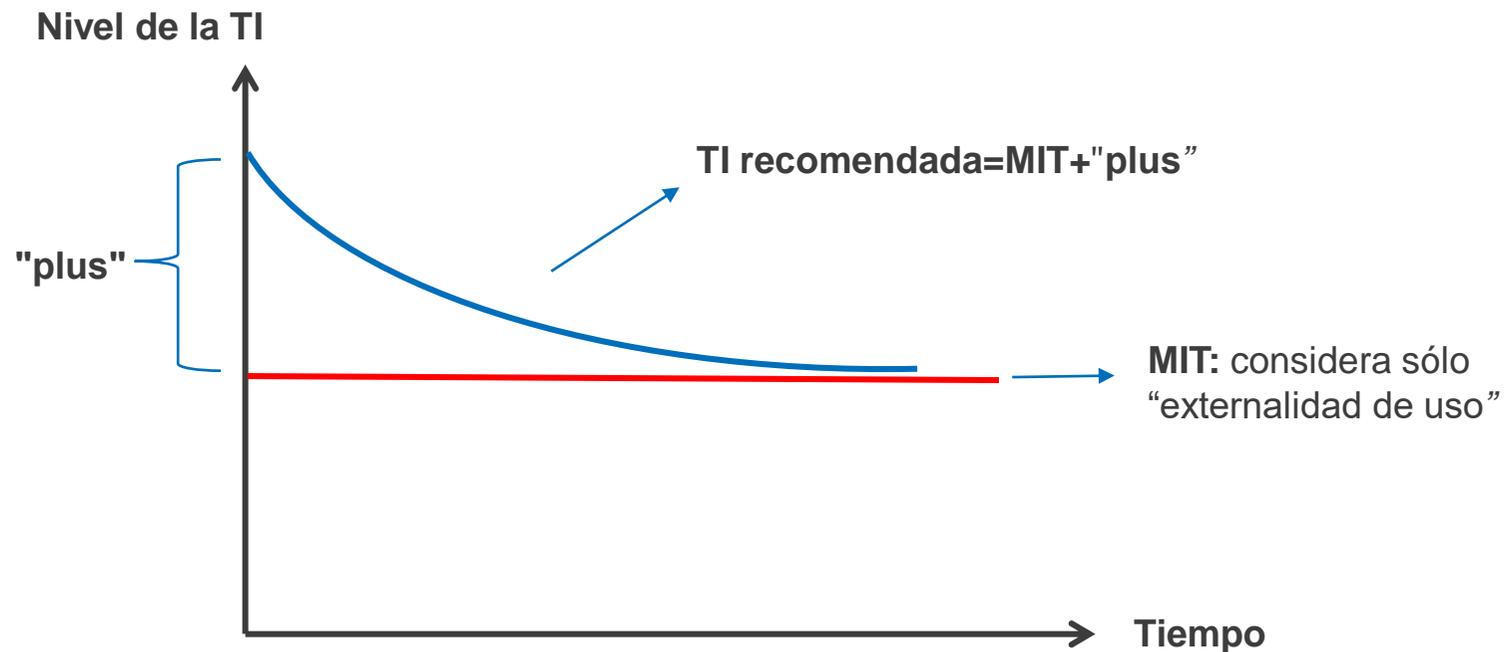
## ¿Qué hacer?

Jorge Padilla y Fernando Coloma R.

18 de noviembre de 2021



- Principios económicos útiles para definir el límite de las tasas de intercambio (“TI”):
  - La falla de mercado que la regulación pretende remediar consiste en la existencia de tarjetas imprescindibles para los comercios (“must-take cards”). Ésta se deriva de la pérdida de ventas que ocasiona a los comercios el hecho de no aceptar pago con tarjetas.
  - Bajo ciertas condiciones, el nivel de las TI consistente con el "*merchant indifference test*" ("MIT") representa la TI óptima en mercados desarrollados. Por ejemplo, la Unión Europea ha regulado la TI al nivel del MIT.
  - Bajo las mismas circunstancias, la TI óptima en mercados menos desarrollados está por encima del MIT. Es probable que esto sea el caso de Chile, debido al efecto positivo que las TI puedan tener sobre la entrada y expansión de emisores, la innovación y la emisión de tarjetas. También existen otros factores que apuntan en la misma dirección, como los beneficios sociales producto del uso de tarjetas (por ejemplo, en términos de menor evasión y disminución de delitos).
  - Por su parte, una regulación a partir del costo de los emisores no tiene fundamento en la teoría económica.
  - El MIT es cambiante en el tiempo, difiere entre comercios y varía entre países. Su nivel depende de factores como la eficiencia del pago con tarjetas, del costo de procesamiento de efectivo y del grado de competencia en el mercado de adquirencia.
- Para el caso chileno, el nivel recomendado de TI sería, a nuestro juicio, igual al MIT más un factor que denominamos “plus”. Dado que ambos elementos varían en el tiempo, es razonable que la regulación de las TI sea dinámica y esté sometida a un monitoreo cercano y ajustes periódicos.



**"plus"**: toma en cuenta el efecto de las TI sobre los incentivos de los emisores y otras externalidades sociales del uso de tarjetas (menor evasión de impuestos, efectos sociales de la disminución de delitos, etc.).

- La estimación de MIT + “plus” no es factible de realizarse en el período transitorio que contempla la ley, esto es, previo al 6 de febrero de 2022:
  - La estimación del MIT es compleja (en el caso de la Comisión Europea el proceso tardó aproximadamente tres años: en enero de 2012 se publicó el Libro Verde para la regulación de las TI y se abrió una consulta pública y en junio de 2015 entró en vigor el Reglamento sobre TI).
  - Estimaciones del MIT obtenidas de otros países o basadas en un número reducido de comercios no son representativas de la realidad nacional, ya que el MIT es específico a un país/comercio. Por ejemplo, el informe de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea en que se estima el valor del MIT para toda la Unión Europea, da cuenta de heterogeneidades entre países, respecto a variables que son determinantes para el cálculo del MIT. De esta forma, el MIT calculado asignando una mayor ponderación a países como Francia y Alemania, no se ajusta a la realidad de países con menos incidencia en el cálculo como Grecia o Portugal. Algo similar ocurre con grandes comercios que tienen una realidad muy distinta al de los pequeños, en cuanto a los costos de procesamiento de efectivo.
  - Incluso si es que el MIT actual fuese estimado, los cambios que el mercado chileno está experimentando probablemente llevarán a que el MIT cambie prontamente. Por ejemplo, una mayor eficiencia de los pagos con tarjeta o un aumento en la competencia en adquirencia que se refleje en menores márgenes adquirentes presiona el MIT al alza.
  - Adicionalmente, no existe ninguna metodología conocida para calcular de manera directa el “plus” y calibrar correctamente el valor de las TI considerando los efectos adicionales al MIT. Es probable que el valor de este factor adicional sea muy importante en el contexto actual de desarrollo del mercado.

- Una de las opciones propuestas para establecer la regulación transitoria es basarse en las TI implícitas promedio que existían en el período previo a la transición al modelo de cuatro partes (“M4P”).
- Sin embargo, el establecimiento de las TI implícitas promedio como límites máximos absolutos de las TI actuales implica una regulación que reduce la remuneración de los emisores en comparación al período previo al M4P, lo que afectará el uso de tarjetas y el desarrollo de iniciativas por el lado de la emisión. En efecto, dicho límite implica que las TI aplicadas a ciertos comercios que están por sobre el promedio deberían reducirse. Sin embargo, las transacciones con menores TI no deberían verse afectados por la regulación, con lo que la TI promedio se vería reducida luego de la imposición de límites a las TI.
- Adicionalmente, las TI implícitas no tienen porque corresponder a las recomendadas por la literatura económica.
- Los cambios materializados o que se están materializando en el sistema de medios de pago en Chile pueden justificar TI diferentes a las existentes en el modelo de tres partes:
  - Por el lado de la emisión, uno de esos cambios es la disminución de barreras a la entrada resultante de la adopción del M4P, el que, en combinación a la adopción de reformas legales para introducir tarjetas de prepago, facilita el ingreso de nuevos emisores.
  - Por el lado de la adquirencia, el aumento de la competencia que debiera materializarse tras la adopción del M4P debiese afectar el margen adquirente y/o a la innovación. Todos estos cambios tienen un impacto sobre la TI que maximiza la utilidad de los usuarios del sistema.

- Las TI actuales podrían ser una referencia válida en el proceso de fijación de los **límites transitorios**, ya que, dado el nivel de madurez del mercado chileno, es poco probable que estas tasas se diferencien sustancialmente de las TI óptimas.
- Las ineficiencias de las TI identificadas por la literatura económica sólo surgen (o surgen con mayor fuerza) en los mercados maduros, mientras que Chile se encuentra todavía en un proceso de maduración. En un contexto de ausencia de tarjetas “*must-take*” o de un bajo nivel de “*must-take*”, las marcas debiesen unilateralmente limitar el nivel de las tasas de intercambio ya que un nivel excesivo de éstas generaría resistencia por parte de los comercios para afiliarse, reduciendo así el número de transacciones con tarjeta y, por ende, los ingresos de las marcas.
- Además, las marcas son agentes informados y con experiencia en el funcionamiento de los M4P y los incentivos de los distintos actores enfrentan en este tipo de modelos. Les interesa también profundizar y hacer más maduros los sistemas de pago con tarjetas para así incrementar sus beneficios privados. Por esto, el nivel actual de las TI tiene incorporados los efectos de corto y largo plazo de éstas sobre la emisión y adquirencia de una manera que sería imposible de realizar en el corto plazo por el Comité.
- Sin perjuicio de lo anterior, es esperable que ciertas externalidades positivas derivadas del uso de tarjetas no sean incorporadas en las decisiones de las marcas, ya que implican beneficios sociales que no son internalizados por ellas. Estas externalidades positivas justificarían teóricamente un incremento de las TI, que omitimos en nuestra propuesta.

- Considerando tanto el proceso transitorio de fijación de límites de las TI como procesos futuros que se lleven a cabo luego de una evaluación metodológica pausada, se sugiere al Comité adoptar un procedimiento como el que sigue, el que consideramos consistente con la teoría económica y que, en nuestra opinión, permitiría un desarrollo adecuado del mercado:
  1. Regular en el corto plazo a una TI que no se aleje de las TI actuales.

2. Estimar el valor del MIT en base a una encuesta a comercios que sean representativos de la realidad nacional:
  - a. Mediante una encuesta similar a la encargada a Deloitte por la Comisión Europea.
  - b. Mediante una encuesta del tipo *choice modelling*, que permitiría estimar, mediante el estudio de las elecciones reportadas de los comercios ante distintas situaciones hipotéticas, la valorización de éstos por la aceptación de tarjetas, considerando filtros para no incorporar el componente *must-take* en la estimación.
3. Una vez que se tengan los resultados de la estimación del MIT, establecer fórmula preestablecida para que en cierto número de años la TI máxima regulada converja a dicho valor. El número de años que se establezca para la convergencia hacia el MIT, debiese depender del grado de uso y tenencia de medios de pago electrónicos en ese momento. Establecer una fórmula preestablecida para el período de transición hacia el MIT estimado, tiene el beneficio adicional de dar certidumbre a los distintos actores (emisores y adquirentes sobre todo) para que tomen sus decisiones de largo plazo de manera informada.
4. Para tomar en consideración que el MIT varía en el tiempo, cada cierto número de años volver a hacer una encuesta a comercios para recalcular el MIT y regular a un valor igual o cercano al valor estimado.

- En junio de 2015 entró en vigor la regulación de TI en la Unión Europea después de un proceso de casi cuatro años que comprendió diversos hitos. En este proceso se utilizó el MIT como referencia para establecer los valores de las TI.
- Los hitos más importantes fueron los siguientes:
  - **Consultas a las partes interesadas:** En enero de 2012 la Comisión Europea (“CE”) publicó el “Libro Verde de las TI”, el cual sometió a consulta pública recibiendo más de 300 respuestas, que le permitieron obtener información valiosa, la que posteriormente se compartió en una audiencia pública.
  - **Diagnóstico:** Durante el año 2013, la CE junto al Banco Central Europeo realizó una evaluación de impacto para determinar el nivel de competencia efectiva que existía en los mercados de pagos con tarjeta en Europa.
  - **Encuesta a comercios:** En paralelo a las etapas de consulta y diagnóstico, la Dirección General de Competencia (“DGC”) puso en marcha un estudio para medir el MIT, mediante encuestas a comercios, lo que estuvo a cargo de Deloitte. Las encuestas incluían múltiples preguntas para determinar los costos de los comercios para el procesamiento de pagos con efectivo y con tarjeta.
  - **Propuesta.** A partir de dichos insumos la CE elaboró una propuesta de reglamento al Parlamento Europeo. Dicha propuesta consistió en un paquete legislativo para fijar límites a las TI.
  - **Acuerdo político y aprobación de la propuesta:** Durante el año 2014 se discutió la propuesta y en diciembre de ese año se llegó a un acuerdo político para aprobarla. Finalmente, se terminó con la aprobación del Reglamento definitivo, en junio del año 2015.
  - **Monitoreo posterior:** Dentro de la planificación del proceso estaba contemplado un monitoreo posterior, el que fue realizado por Ernst & Young y publicado en marzo de 2020.

- La DGC puso en marcha un estudio para medir el MIT, que se realizó mediante la recopilación de información de los comercios, para lo que se contrató a la consultora internacional Deloitte. El estudio comenzó el año 2012 y el informe final es de marzo del año 2015.
- La DGC pretendía reducir el error de medición, exigiendo a los comercios encuestados que aportaran una magnitud importante de información de costes de sus registros comerciales. Además, se le pidió al consultor que revisara los datos enviados por los comercios para verificar que estuvieran completos y fueran coherentes.
- Inicialmente, la DGC pretendía recoger datos de una muestra representativa de comercios en Europa, mediante una encuesta que pudiera enviarse por internet y administrarse a gran escala. Previo a esto realizó una prueba piloto para evaluar la pertinencia de esta metodología. Esta prueba permitió llegar a conclusiones relevantes respecto al estudio que se estaba realizando, lo que llevó a modificar su diseño.
- En definitiva, luego de los ajustes señalados, con el fin de garantizar la exactitud y la calidad de los resultados del estudio, la DGC decidió realizar dos encuestas:
  - Una acotada a 500 grandes comercios en 10 países (50 comerciantes por país), destinada a recopilar datos sobre los costes comerciales del procesamiento de pagos en efectivo y con tarjeta; y
  - Otra auxiliar, aplicada sobre una muestra mayor de comercios (2.000 negocios en total) para los mismos 10 países.
- A través de dichas encuestas la DGC estimó econométricamente funciones de costes, que diferenciaban tamaño de los comercios y otras características, y que permitían identificar la diferencia de costes que representaba el procesamiento de los distintos medios de pago.

- El MIT es el ahorro del comercio por un pago con tarjeta en lugar de uno en efectivo, vale decir, la diferencia entre los costes de los comercios de procesar los pagos en efectivo relativo al coste de procesar el mismo pago, pero con tarjeta (excluyendo el valor de la TI).
- Por lo tanto, para estimar el MIT, es necesario determinar:
  - Los costes incrementales de los comercios por aceptar pagos con tarjeta (netos de la TI).
  - Los costes incrementales de los comercios por aceptar pagos en efectivo.
- Como primer paso, habría que identificar:
  - Costes que varían según el valor de la transacción.
  - Costes que varían según el número de transacciones.
- El MIT puede estimarse por separado para:
  - Tarjetas de débito vs. tarjetas de crédito.
  - Diferentes tipos de tarjetas (por ejemplo, chip y PIN vs. sin contacto).

- Algunos de los datos recopilados por Deloitte para la estimación del MIT fueron los siguientes:
  1. Número y valor de las transacciones en efectivo y con tarjeta por comercio.
  2. Pagos de los comercios al adquirente (excluida la TI).
  3. Costes de los comercios relacionados con el procesamiento de los pagos en efectivo y con tarjeta:
    - a. Costes de procesamiento de *front office* (asociados al tiempo de procesamiento de los pagos en la caja).
      - Salarios del personal por hora.
      - Número de transacciones cara a cara procesadas en una caja registradora dotada de personal, por tipo de pago.
      - Tiempo promedio de transacción entre el anuncio del importe adeudado al cliente y la finalización del pago (excluyendo otras actividades como el embalaje), por tipo de pago.

- b. Gastos de back office (por ejemplo, dinero en efectivo):
- Transporte de dinero en efectivo desde y hacia las cajas fuertes y las cajas registradoras.
  - Transporte de efectivo al banco o entre tiendas.
  - Transporte de cambio desde el banco.
  - Entrega de dinero en efectivo al transporte de dinero y el papeleo asociado.
  - Control del transporte de dinero en efectivo (comprobación cruzada de la cantidad de dinero recibida en la caja fuerte con la cantidad de dinero que sale de las cajas, etc.).
  - Vigilancia de seguridad del recuento/entrega/recolección de dinero en efectivo.
  - Preparación de billetes y monedas para poner en las cajas.
  - Llenado de las cajas con monedas y billetes, tanto para las cajas con personal como para las de autoservicio.
  - Identificación de billetes falsos (fuera del horario de atención al público).
  - Lidar con la investigación de pérdidas de efectivo (robo, escasez de cajas, etc.).
  - Cálculo de las necesidades de pedido de monedas y billetes.
  - Conteo de efectivo.
  - Conciliación de efectivo a nivel de tienda y a nivel de oficina central.

