

COMITÉ PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO

RECHAZA RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR LA CORPORACIÓN NACIONAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CHILE, ASOCIACIÓN DE CONSUMIDORES EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN EXENTA N°1, DE 22 DE FEBRERO DE 2023, DEL COMITÉ PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO.

SANTIAGO, 12 DE ABRIL DE 2023

RESOLUCIÓN EXENTA N° 6

VISTOS:

Lo dispuesto en la Ley N°19.880, que Establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; en la Ley N°21.365, que Regula las Tasas de Intercambio de Tarjetas de Pago; la Resolución Exenta N°1 de 2021, del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio; y, en la Resolución N°7 de 2019, de la Contraloría General de la República.

CONSIDERANDO:

1. Que, con fecha 6 de agosto de 2021 se publicó en el Diario Oficial la Ley N°21.365, que Regula las Tasas de Intercambio de Tarjetas de Pago (en adelante, la "Ley de Tasas de Intercambio"), la cual creó el Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio (en adelante, el "Comité"), cuya función consiste en 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.

2. Que, el artículo 8 de la Ley de Tasas de Intercambio establece que los límites a las tasas de intercambio serán determinados por el Comité. De conformidad con el literal a) del referido artículo, con fecha 6 de agosto de 2021 se publicó en el sitio web del Comité la Resolución Exenta N°1 del mismo año, en que consta el acuerdo de iniciar un proceso para la determinación de los límites a las tasas de intercambio de tarjetas de pago.

3. Que, en virtud de la facultad establecida en el inciso séptimo del artículo 7 de la Ley de Tasas de Intercambio, y en cumplimiento de la obligación establecida en el inciso segundo del artículo 8 de la misma ley, el Comité solicitó al Ministerio de Hacienda, en virtud del inciso décimo del mencionado artículo 7, presupuesto para contratar, a través de la subsecretaría de dicha cartera, la asesoría de la Sociedad de Asesorías Profesionales Tobar & Saavedra Limitada (en adelante, el "Asesor"), suscrito con fecha 6 de septiembre de 2021, y aprobado por la Resolución Exenta N°399, de 24 de septiembre de 2021, de la Subsecretaría de Hacienda.

4. Que, habiéndose cumplido con todos los trámites legales del proceso, con fecha 5 de febrero de 2022 se publicó en el sitio web del Comité y en el Diario Oficial, la Resolución Exenta N°1 del Comité, de fecha 4 de febrero del mismo año, que determina la propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio en primer proceso para la determinación de límites a las tasas de intercambio (en adelante, los "Límites Transitorios").

5. Que, el artículo cuarto transitorio de la Ley de Tasas de Intercambio establece que "(el límite) *que se fije en el primer proceso de determinación de límites a la tasa de intercambio, será vinculante y regirá en forma provisoria hasta la publicación definitiva de los límites de tasas de intercambio.*".

6. Que, de conformidad con el literal b) del artículo 8 de la Ley de Tasas de Intercambio, la propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio podía "*ser observada o comentada por cualquier interesado u órgano público cuya competencia diga relación directa o indirectamente con esta materia, dentro de un plazo de sesenta días hábiles desde la respectiva publicación.*". Por su parte, de conformidad al literal c) del mencionado artículo, "*Transcurrido el referido plazo de sesenta días hábiles, sea que se hayan recibido o no comentarios u observaciones, el Comité procederá a dictar la resolución que determine los límites a las tasas de intercambio, las que deberán ser publicadas en su sitio web. La resolución considerará las observaciones de los interesados y deberá pronunciarse fundadamente respecto de todas ellas en su resolución.*".

7. Que, posterior a la publicación de los Límites Transitorios, el Comité consideró necesario realizar una serie de nuevos

requerimientos de información que permitieran ajustar el cálculo de los límites a las tasas de intercambio, en la medida que así lo justifiquen, y luego, una vez determinados los Límites Definitivos (como se define más adelante), abocarse a calcular los límites a las tasas de intercambio según la metodología de la prueba de la indiferencia, o aquella que el Comité defina como más adecuada para la realidad local. En ese sentido, se requirió modificar el contrato con el Asesor con fecha 28 de septiembre de 2022, reemplazando el entregable asociado a la aplicación de la metodología de la prueba de la indiferencia, por una actualización de los resultados de la metodología de costos. Dicha actualización fue realizada posterior a una revisión detallada por parte del Asesor de los datos auto reportados por las entidades a quienes se les solicitó información, y aprobado por la Resolución Exenta N°598 de igual fecha, de la Subsecretaría de Hacienda.

8. Que, habiéndose cumplido con todos los trámites legales del proceso, con fecha 22 de febrero de 2023 se publicó en el sitio web del Comité, la Resolución Exenta N°1 del Comité de igual fecha (en adelante, la "Resolución"), que determina límites definitivos a las tasas de intercambio en el primer proceso para la determinación de límites a las tasas de intercambio (en adelante, los "Límites Definitivos").

9. Que, ni la Ley de Tasas de Intercambio, ni la Ley N°19.880 que Establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, establecen requisitos específicos de fundamentación para las resoluciones del Comité, adicionales a los requisitos generales de todo acto administrativo. En consecuencia, el Comité estima que la Resolución recurrida cumple con tales requisitos y que, en concordancia con el mandato legal del literal c) del artículo 8 de la Ley de Tasas de Intercambio, se pronunció fundadamente respecto de todas las Observaciones a los Límites Transitorios.

10. Que, adicionalmente, cabe señalar que la Ley de Tasas de Intercambio no establece la obligación de publicar anexos metodológicos específicos utilizados para la determinación de los límites a las tasas de intercambio, ni obliga al Comité a utilizar o priorizar una metodología por sobre otra. En consecuencia, el Comité estima que los antecedentes y consideraciones contenidas en la Resolución recurrida cuenta con motivación suficiente en este sentido.

11. Que, sin perjuicio de lo anterior, el Comité ha decidido, de oficio, publicar en su página web el informe entregado por el Asesor y el anexo metodológico que da cuenta de la metodología específica utilizada por el Comité para la determinación de los límites a las tasas de intercambio. Se hace presente que tanto el informe del Asesor como el anexo metodológico, y cualquier otro documento que sirva de respaldo de este proceso, podrá contener información

tarjada en virtud de las obligaciones de reserva o secreto contenidas en la Ley de Tasas de Intercambio para los miembros del Comité y su secretaría técnica, así como de las causales de reserva o secreto de la Ley 20.285, de Acceso a la Información Pública.

12. Que, con fecha 1 de marzo de 2023 y encontrándose dentro del plazo legal, la **Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile, Asociación de Consumidores** (en adelante, el "Recurrente") presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución, a través de una presentación suscrita por Hernán Cesar Calderón Ruiz, debido a que, en su opinión, (i) la Resolución sería contraria al espíritu de la Ley N°21.365; (ii) el merchant discount debería dejar de estar integrado en el precio y pasar a ser de cargo directo del tarjetahabiente; (iii) la falta de regulación del costo de marca; (iv) el Comité no se pronunció respecto de cobrar o no las tasas de intercambio al estado; y, (v) la excesiva extensión del período de transición adoptado por el Comité.

13. Que, en primer lugar, el Recurrente argumenta que la Resolución sería contraria al espíritu de la Ley N°21.365

En concreto, argumenta que:

a) El objeto de la Ley N°21.365 es fijar las tasas de intercambio a un nivel similar al que imperaría en el mercado correspondiente si pudiese operar en forma competitiva, tal como procuran hacerlo las leyes que regulan precios en otros sectores como electricidad, agua potable o telecomunicaciones. Sin embargo, los precios a los que arribó el Comité para el mes 18 en adelante, en opinión del Recurrente, están lejos de cumplir ese objetivo.

b) El Comité contrató los servicios del experto Sr. Eduardo Saavedra, economista de amplia trayectoria y ex integrante del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Sin embargo, las tasas fijadas por el Comité para el mes 18 en adelante resultaron superiores en un 84% para las tarjetas de débito, en un 82% para las tarjetas de crédito y en un 248% para las tarjetas de prepago a las recomendadas por el Asesor. El Recurrente, además, señala que dichos resultados son considerando una fijación basada en costos contables históricos, ya que, de haber recurrido a un modelo de empresa eficiente, las tasas de intercambios recomendadas habrían resultado, en su opinión, sin ninguna duda inferiores.

c) Varios países han regulado las tasas de intercambio para, en opinión del Recurrente, evitar los frecuentes abusos de la industria bancaria. El Recurrente plantea el ejemplo de la Unión Europea, que, en 2016, luego de realizar las consultas y estudios correspondientes, fijó la tasa de intercambio en un 0,3% para las transacciones con tarjetas de crédito y en un 0,2%

para las transacciones con tarjetas de débito, valores que siguen vigentes en la actualidad, y que son considerablemente inferiores a los fijados por el Comité.

14. Que, en segundo lugar, el Recurrente plantea que el merchant discount debería dejar de estar integrado en el precio, o en su defecto, transparentarse, y pasar a ser de cargo directo del tarjetahabiente y recaudado por el emisor. En su opinión, de este modo el mercado podría operar realmente. Adicionalmente, el Recurrente argumenta que este deber de información ya ha sido establecido en nuestra normativa comercial con la Ley N° 21.256, obligando a los emisores electrónicos de boletas a informar de forma separada el valor del IVA correspondiente a cada compra.

15. Que, en tercer lugar, el Recurrente argumenta que falta regulación del costo de marca. En concreto, señala que actualmente los costos de marcas permanecen libres de regulación, lo que, en un mercado, a opinión del Recurrente, con severas distorsiones, como es el de los medios de pago, podría ocasionar un alza en este componente, para compensar los eventuales menores ingresos bancarios o de los emisores de tarjetas por concepto de tasas de intercambio o de margen adquirente. En opinión del Recurrente, el Comité, en uso de sus facultades, debió haber regulado también el costo de marca, y si en opinión del Comité la Ley N° 21.365 no lo facultaba, debió al menos haber impulsado un cambio en dicho cuerpo legal, para abarcar también al costo de marca.

16. Que, en cuarto lugar, el Recurrente plantea que el Estado no puede quedar exento del pago del merchant discount, en la medida que este último forme parte de los precios del comercio. En opinión del Recurrente, esto tiene un doble efecto adverso: por una parte, obliga al comercio a subsidiar al Estado y por la otra impide que operadores distintos de Transbank puedan prestar servicios de recaudación al Estado (a no ser que los presten en forma gratuita). El Recurrente señala que la Resolución dictada por el Comité, no dice nada respecto de si el Estado quedará afecto o no al pago de las tasas de intercambio, y, por ende, al pago del merchant discount que corresponda.

17. Que, en quinto lugar, el Recurrente plantea que el plazo de 18 meses establecido por el Comité para aplicar las tasas de intercambio definitivas sería demasiado extenso. En su opinión, hacerlo recién un año y medio después irrogará un inexplicable perjuicio para los consumidores quienes deberán asumir mayores costos en el intertanto.

18. Que, en concreto solicita al Comité:

Se sirva tener por interpuesto fundado Recurso de Reposición en contra de la Resolución N° 1 dictada con fecha 22 de febrero de 2022 y publicada ese mismo día en la página web del Comité y, en

definitiva, acogerlo en todas sus partes, hacer lugar al mismo, y resolver concretamente lo siguiente:

1. Fijar una Tasa de Intercambio máxima de 0,44% para transacciones efectuadas con tarjetas de crédito, correspondiente a la tasa promedio recomendada por el experto Eduardo Saavedra.

2. Fijar una Tasa de Intercambio máxima de 0,19% para transacciones efectuadas con tarjetas de débito, correspondiente a la tasa promedio recomendada por el experto Eduardo Saavedra.

3. Fijar una Tasa de Intercambio máxima de 0,23% para transacciones efectuadas con tarjeta de débito, correspondiente a la tasa promedio recomendada por el experto Eduardo Saavedra.

4. Determinar que las Tasas de Intercambio Máximas fijadas entrarán en vigencia de forma inmediata una vez que se encuentre firme la resolución que las fija. En subsidio de lo anterior, determinar que las Tasas de Intercambio Máximas fijadas entrarán en vigencia dentro de los 6 meses siguientes a que se encuentre firme la resolución que las fija.

5. Encargar, a las autoridades que corresponda, el estudio y solución de los demás aspectos planteados por mi representada.

19. Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene, en su considerando 20, una serie de argumentos relativos a la metodología utilizada por el Comité. Asimismo, en sus considerandos 20 y 23, el Comité incluyó referencias explícitas a las disimilitudes que el Comité encontró en diversas experiencias internacionales, que lo motivaron a no replicar sin más alguna de dichas experiencias.

20. Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene, en sus considerandos 2 y 21, antecedentes normativos y el pronunciamiento del Comité respecto a las observaciones sobre los niveles de tasas de intercambio, respectivamente.

21. Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene, en sus considerandos 25 a 27, la forma y plazos en que se implementarán los Límites Definitivos a las tasas de intercambio.

22. Que, respecto de las diferencias entre los límites establecidos por el Comité y los sugeridos por el Asesor, el Comité fue explícito en la Resolución al señalar que, *tanto para la fijación de los límites preliminares como para la fijación de los límites definitivos*, (los informes del Asesor)

fueron uno de los insumos a los que tuvo acceso el Comité para la determinación de los límites a las tasas de intercambio, considerándose también otros elementos relevantes de conformidad a lo mandatado por el artículo 3 de la Ley de Tasas de Intercambio.

23. Que, la Resolución recurrida contiene referencias explícitas a las disimilitudes que el Comité encontró en el estudio de las experiencias internacionales, en contraste con la realidad local. Lo anterior, sumado los objetivos del Comité, motivó a no replicar sin más alguna de dichas experiencias, sino que a considerar la madurez de los mercados (considerando 23, inciso 4), el contexto regulatorio (considerando 23, inciso final), y las excepciones o diferenciaciones que pudieran encontrar asidero en otras realidades (considerando 20, inciso 14).

24. Que, tal como se recogió en la Resolución en su considerando 22, el Comité, como un organismo de carácter técnico, puede y debe hacer uso de su juicio experto para preponderar los antecedentes a su disposición que le permitan determinar límites a las tasas de intercambio tales que se cumpla lo mandatado por la ley. A mayor abundamiento, cabe señalar que la Ley de Tasas de Intercambio creó un Comité con el objeto de que este, como órgano técnico, determine los límites a las tasas de intercambio aplicables a transacciones con tarjetas. El artículo 8 de la referida ley, no vinculado a la creación del comité ni a su conformación, menciona la obligación de contratar, a lo menos, una **asesoría técnica**. Adicionalmente menciona que esta asesoría **podrá contratarse en cualquier momento del proceso, de lo que se desprende que la ley no pretende que los límites sean determinados por un asesor externo, sino por el comité haciendo uso, justamente, de su juicio de experto**¹. Lo anterior queda de manifiesto en el inciso final del artículo 8 de la Ley de Tasas de Intercambio, al señalar que *“(l)os informes, propuestas y antecedentes a que se refiere este artículo no serán vinculantes para el Comité”*. La doctrina, por su parte, ha valorado la validez de contenido por juicio de expertos como *una opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos cualificados en éste, y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones*.²

25. Que, lo anterior se refuerza al revisar la historia de la Ley N°21.365, en donde se señaló que el *proyecto de ley correctamente otorga libertad al Comité para que realice su tarea, la que es importante preservar de manera que no esté obligado a adoptar de manera*

¹ (Énfasis agregado).

² Escobar Pérez, Jazmine y Cuervo Martínez, Ángela. (2008). Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización. Avances en Medición, vol. 6, núm. 1, pp. 29

*"automática" los esquemas de regulación de TI adoptadas por otros países, pues en el proceso se deberían considerar las características del mercado local, incluyendo los merchant discount actuales y los niveles de inclusión financiera.*³

26. Que, respecto de la posibilidad de regular el merchant discount, la Ley de Tasas de Intercambio ha sido clara en delimitar la competencia del Comité a la fijación de límites solo a la tasa de intercambio, la que es, a su vez, solo uno de los componentes del merchant discount. La experiencia internacional revisada por el Comité, en la misma forma, se ha limitado a regular la tasa de intercambio, y no los demás componentes del merchant discount. En ese sentido, el Comité ha desestimado regular o pronunciarse sobre este u otros componentes, puesto que considera que se trataría de una extralimitación de sus facultades y una contravención al mandato legal.

27. Que, respecto de a la posibilidad de regular los costos de marca, o impulsar un cambio en el cuerpo legal para habilitar al Comité a hacerlo, el Comité ha estimado que, tal como se mencionó anteriormente, la Ley de Tasas de Intercambio ha sido clara en delimitar la competencia del Comité a la fijación de límites solo a la tasa de intercambio, y que el o los órganos encargados de impulsar modificaciones legales nada tienen que ver con el Comité.

28. Que, con todo, la Resolución recurrida, en su considerando 28 recalcó la competencia de la Comisión para el Mercado Financiero ("CMF") para fiscalizar y sancionar cualquier conducta tendiente a vulnerar los límites máximos fijados a las tasas de intercambio, por ejemplo, pero no limitándose a, *la fijación de nuevos cobros o aumento de cobros anteriores sin justificación suficiente que pudieren compensar la modificación del valor de las tasas*. Para tales efectos, la CMF tiene la facultad de solicitar a los emisores la información que estime necesaria, pudiendo, entre otras, solicitar actualizaciones periódicas o esporádicas, y por la vía que estime más oportuna.

29. Que, respecto de la exención del Estado al pago del merchant discount, el Comité ha estimado que no le corresponde pronunciarse sobre los sujetos afectados en particular, sino solo respecto de la determinación de los límites máximos a las tasas de intercambio de tarjetas de pago, entendiéndose que están involucrados en ese intercambio el emisor y el operador, de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Tasas de Intercambio.

30. Que, de conformidad con el literal d) del artículo 8 de la Ley de Tasas de Intercambio, el Comité acordó un plazo para la entrada en vigencia de los Límites Definitivos, diferido desde la fecha de la resolución en seis (6) y dieciocho (18) meses. En ese sentido, lo que se define es un plazo

³ Presentación del BCCh a la Comisión de Economía del Senado.

gradual o escalonado para la entrada en vigencia de los Límites Definitivos, no condicionadas a ningún evento. Sin perjuicio de ello, en virtud de los objetivos institucionales del Comité, y facultado por el inciso séptimo del artículo 7 de la Ley de Tasas de Intercambio, el Comité acordó la realización de un estudio de impacto de las medidas, que contemple la aplicación de los Límites Transitorios, la primera reducción, y los potenciales efectos o aquellos que sean razonablemente previsibles de la segunda reducción de que se componen los Límites Definitivos. La resolución no fija una condición ni supone esperar a su ejecución para la implementación de los Límites Definitivos, sino, en el uso de sus facultades, compromete la realización de un estudio de impacto que proporcionará insumos para la evaluación periódica de los desarrollos en el mercado de medios de pago que, en caso de presentar cambios sustantivos, pudiere a su vez conllevar -o no- a iniciar un proceso de revisión de las tasas de intercambio, de conformidad con el inciso final del Art. 9 de la Ley de Tasas de Intercambio. A mayor abundamiento, la Resolución es explícita en señalar la **tasa fijada** y el **plazo** de implementación, como un hecho futuro y cierto, sin perjuicio de manifestar la **intención** del Comité de realizar el estudio de impacto, en virtud de las normas señaladas.⁴

31. Que, en atención a los objetivos establecidos por el artículo 3 de la Ley de Tasas de Intercambio, el Comité ha estimado que un periodo gradual de implementación de los Límites Definitivos contribuye al resguardo del eficiente y seguro funcionamiento del sistema de pagos minoristas.

32. Que, en vista de lo señalado, el Comité ha estimado que el Recurrente no aportó elementos adicionales que justifiquen modificar la Resolución recurrida. En efecto, y en atención a que el recurso no esgrime nuevos antecedentes ni alegaciones que logren sustentar sus opiniones; y, asimismo, que la Resolución contiene elementos de juicio que la sustentan, en el marco de lo dispuesto en la Ley N°21.365, se concluye que no existe mérito para acoger lo solicitado por el Recurrente a efectos de alterar lo resuelto.

SE RESUELVE:

1. **RECHÁCESE**, por la mayoría del Comité, el recurso de reposición interpuesto por Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile, Asociación de Consumidores, manteniéndose vigente para todos los efectos legales la totalidad de la Resolución N°1, de fecha 22 de febrero de 2023, del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio. Se hace presente que el integrante del Comité, Sr. Gastón Palmucci, no firma la presente Resolución por no haber asistido a la sesión donde se adoptó el acuerdo de rechazar el recurso de reposición.

⁴ (Énfasis agregados).

2. **NOTIFÍQUESE**, a contar de la fecha de total tramitación del presente acto administrativo, lo resuelto en esta Resolución por los miembros del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio firmantes. La notificación deberá efectuarse en el correo electrónico del recurrente que consta en los antecedentes del presente acto administrativo, o a través de carta, si el recurso hubiere sido interpuesto materialmente a través de oficina de partes.

ANÓTESE, PUBLÍQUESE Y ARCHÍVESE



Gonzalo Arriaza Guíñez
Presidente del Comité para la
Fijación de Límites a las Tasas de
Intercambio



Roxana Silva Cornejo
Miembro titular del Comité para
la Fijación de Límites a las Tasas
de Intercambio



Carolina Flores Tapia
Vicepresidenta del Comité para la
Fijación de Límites a las Tasas de
Intercambio



Diego Veroiza Avello
Secretario Técnico del Comité
para la Fijación de Límites a las
Tasas de Intercambio