COMITÉ PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO

RECHAZA RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR INSTITUCIÓN FINANCIERA COOPERATIVA COOPEUCH EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN EXENTA Nº1, 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 Nº 7

VISTOS:

Lo dispuesto en la Ley Nº19.880, que Establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; en la Ley Nº21.365, que Regula las Tasas de Intercambio de Tarjetas de Pago; la Resolución Exenta Nº1 de 2021, del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio; y, en la Resolución Nº7 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 Nº21.365, 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 Nº1 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 Nº399, 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 Nº1 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 Nº598 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 Nº1 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 Nº19.880 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 relación a esto último, acorde al inciso segundo del artículo 3 de la Ley Nº19.880, las decisiones que legalmente adopte la autoridad administrativa se deben formalizar a través del acto administrativo respectivo, que contiene las declaraciones de voluntad realizadas en el ejercicio de una potestad pública. Por su parte, el inciso séptimo de la misma norma agrega que la decisiones de los órganos administrativos pluripersonales se denominan acuerdos y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente. A su vez, es útil considerar el inciso cuarto del artículo 41 de la misma ley que, en lo que importa, prescribe que los actos administrativos terminales deben ser fundados. En consecuencia, el Comité ha estimado que la Resolución recurrida satisface el requisito de motivación del artículo 41 de la Ley Nº19.880, toda vez que se invoca en el acto recurrido y que, en concordancia con el mandato legal del literal c) del artículo 8 de la Ley de Tasas de Intercambio, argumenta y se pronuncia fundadamente respecto de todas las Observaciones recibidas 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 contempladas en la Ley Nº19.628 y en relación con información que no sea de carácter público de conformidad con la Ley Nº20.285, de Acceso a la Información Pública.

12.Que, con fecha 1 de marzo de 2023 y encontrándose dentro del plazo legal, **Institución Financiera Cooperativa Coopeuch** (en adelante, el "Recurrente") presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución, a través de una presentación suscrita por Rodrigo Silva Iñiguez, debido a que, en su opinión, la tasa de intercambio establecida en la Resolución para tarjetas de débito asociadas a una cuenta vista sería artificialmente baja, y atentaría contra la inclusión financiera, estimando en ese sentido, que correspondería aplicar a las tarjetas de débito asociadas a cuentas vista, el mismo que a las tarjetas de pago con provisión de fondos. Adicionalmente, la Resolución, en opinión del Recurrente, excluiría una serie de costos necesarios para la emisión de tarjetas, que, considera se debiesen incluir de manera que la tasa de intercambio sea suficiente para costear todos ellos. Por último, el Recurrente plantea que el plazo de aplicación del primer límite sería perjudicialmente acotado.

13.Que, en primer lugar, el Recurrente argumenta que la tasa de intercambio establecida en la Resolución para tarjetas de débito asociadas a una cuenta vista sería artificialmente baja, y atentaría contra la inclusión financiera.

En concreto, argumenta que:

a) La Resolución, en su opinión, no debiese fijar una tasa de intercambio única para tarjetas de débito, y que, si bien la tasa de 0,35% luego del mes 18 podría estar justificada para las tarjetas de débito asociadas a cuentas corrientes bancarias, eso no ocurriría en el caso de aquellas asociadas a cuentas vistas, ya que la realidad de una y otra serían muy distintas, indicando:

i. Que una tarjeta de débito asociada a una cuenta corriente podría llegar a ser un producto más rentable, ya que permite ofrecer una serie de servicios financieros asociados a la misma.

ii. Que las cuentas vistas no pueden tener líneas de crédito automáticas asociadas ni cheques, siendo, por tanto, un producto cuyo foco principal es la inclusión financiera, ya que permite abonar dinero y remuneraciones, realizar transferencias electrónicas, suscribir pagos automáticos, realizar pagos de servicios online, entre otros múltiples beneficios.

iii. Que, en línea con el punto anterior, la naturaleza de una tarjeta de débito asociada a una cuenta vista se asemeja mucho más a una tarjeta de pago con provisión de fondos. En ese sentido, señala, resultaría *arbitrario que se trate de la misma manera, y se le aplique la misma tasa de intercambio, a tarjetas de débito emitidas en el marco de una cuenta vista, que aquellas emitidas en una cuenta corriente bancaria*.

14. Que, en segundo lugar, el Recurrente plantea que la Resolución excluiría una serie de costos necesarios para la emisión de tarjetas. En concreto, el Recurrente plantea que la emisión de tarjetas requiere incurrir en una serie de costos fijos y variables, todos los cuales necesariamente deberían ser cubiertos por la tasa de intercambio fijada por el Comité, como por ejemplo el embozado de tarjetas, marketing y gestión de riesgo. De lo contrario, señala, si *la tasa de intercambio no alcanza para cubrir* (todos estos) *tipos de costos, la operación necesariamente se hace inviable*.

15. Que, en tercer lugar, el Recurrente plantea que el plazo de aplicación del primer límite sería perjudicialmente acotado. En concreto argumenta que el plazo de 6 meses de la primera etapa es extremadamente corto, sobre todo considerando la reducción drástica que implica para cada tipo de tarjeta. Lo anterior, en el contexto del cambio profundo de implementación del modelo de 4 partes en todo el sistema de pagos con tarjetas, el cual, en opinión del Recurrente, *aún se encuentra en desarrollo, y que requiere relevantes adaptaciones desde los emisores, hace que la rebaja se particularmente desaconsejable*.

16. Que, en concreto, el Recurrente solicita al Comité:

Se sirva tener por interpuesto el presente recurso de reposición, acogerlo a tramitación, y disponer la modificación de la Resolución Exenta N°1, de fecha 22 de febrero de 2023, en los términos expresados en lo principal de esta presentación. A saber:

1. Que la Resolución sea modificada para que la tasa de intercambio límite aplicable a las tarjetas de débito asociadas a cuentas vista sea igual a la tasa de intercambio límite aplicable a las tarjetas de pago con provisión de fondos.

2. Modificar la Resolución y las tasas de intercambio fijadas, para que las mismas incluyan los costos indicados.

3. Modificar la Resolución eliminando la reducción de tasas de intercambios en la primera etapa de 6 meses desde su publicación en el Diario Oficial, de manera tal que toda reducción a los límites pase a aplicarse a contar del plazo de 18 meses.

17.Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene , en su considerando 21, una descripción de la diferencia en la estructura de costos entre las tarjetas de crédito y débito.

18.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 y los motivos para incluir o excluir algunos costos, incluso algunos considerados para el cálculo de los Límites Transitorios, que fueron excluidos en esta ocasión en concordancia con la metodología utilizada.

19.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.

20. Que, la Resolución recurrida contiene, en su considerando 20, una serie de argumentos relativos a la metodología utilizada por el Comité. A mayor abundamiento, el Comité es explícito en 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*.

21.Que, respecto de a la metodología utilizada, la Resolución en su considerando 20 deja de manifiesto que el Comité utilizó como base para la determinación de los límites a las tasas de intercambio las recomendaciones de los informes elaborados por el Asesor, provenientes de la aplicación de la metodología de costos de los emisores, decisión regulatoria amparada en la experiencia internacional. En particular, el Asesor sustentó los tipos de costos utilizados en las experiencias regulatorias de Australia y Estados Unidos, quiénes consideraron los costos directamente atribuibles a las tarjetas de pago, tales como los costos de autorización, compensación y liquidación provenientes del lado emisor, costos asociados al fraude y su prevención, y los costos de fondeo asociados al período libre de intereses.

22. Que, respecto de ciertos costos vinculados a la transaccionalidad, cabe hacer presente que estos fueron excluidos por el Asesor, solo por el hecho de ser variables. Fue, en ese sentido, una preocupación de la mayoría de los miembros del Comité, propendiendo a que emisores puedan solventar todos los costos necesarios para resguardar el eficiente y seguro funcionamiento del sistema de pagos. Dichos criterios también fueron considerados por las autoridades de Australia y Estados Unidos, que el Asesor utilizó como referencia en su propuesta y considerados en la decisión del Comité. En particular, en el caso la Reserva Federal de Estados Unidos, se optó por incluir todos aquellos costos incurridos en conexión con la autorización compensación y liquidación de pagos, independientemente que dichos costos pudieran ser catalogados de fijos, variables o incrementales. Lo mismo ocurrió con los costos de prevención de fraudes, incluidas las pérdidas, las que justamente se originan como consecuencia de la transaccionalidad.

23. Que, la Resolución recurrida en su considerando 20 señala que, para la determinación de los límites definitivos a las tasas de intercambio se utilizó el percentil 90, *con el fin de incluir una estructura de costos de una mayor cantidad de emisores*. Lo anterior, denota la prudencia del Comité considerar todos los costos incurridos en las transacciones, incluyendo mediante el percentil 90 a la inmensa mayoría de emisores, lo que permite a aquellos emisores más eficientes obtener ingresos por la transaccionalidad.

24. Que, la Resolución recurrida, en su considerando 23, deja de manifiesto la consideración del Comité respecto de diversas variables que permiten medir el grado de desarrollo de la industria. La información disponible permitió al Comité considerar que el mercado de medios de pago chileno tiene un nivel de penetración desde la perspectiva de la emisión tal que permite considerar una trayectoria a la baja de las tasas de intercambio, con el objeto de incentivar el desarrollo del lado adquirente.

25. 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 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.[1]

26. Que, el período de implementación gradual de límites a las tasas de intercambio fue definido por el Comité con el objeto de permitir un ajuste paulatino de los actores a un sistema con tarifas reguladas, y entregar certeza a los emisores para que puedan ajustar sus proyecciones y requerimientos financieros. Un periodo más largo, a juicio del Comité, afectaría los incentivos del lado adquirente y los objetivos institucionales que plantea la ley para el Comité.

27. Que, las tarjetas de las cuentas vistas tienen sus propios ingresos, ya sea por comisiones de mantención de la cuenta, por transferencias y retiros. Adicionalmente, se hace presente que las cooperativas pueden ofrecer gran parte de los productos bancarios (salvo cuentas corrientes, cheques y sobregiros), incluido el pago con provisión de fondos. Respecto a este último punto, es importante mencionar que las cuentas vista se diferencian de las cuentas de pago con provisión de fondos, principalmente por el tipo de emisores que las pueden ofrecer, es decir, bancos y cooperativas, los que por su giro están habilitados a ofrecer una mayor diversidad de productos financieros que otros emisores de tarjetas no bancarios, los que tienen expresamente prohibido utilizar los fondos captados para fines distintos al uso del medio de pago y la constitución de reservas.

28. Que, respecto del período de implementación de los Límites Definitivos, tal como se mencionó en el "Comunicado estado de avance del proceso", publicado en el sitio web del Comité 25 de octubre de 2022, si bien la ley no establece un plazo para la determinación de las tasas definitivas, el Comité sesionó semanalmente desde la publicación de los Límites Transitorios, poniendo atención a las diversas reacciones de los distintos actores del mercado de medios de pago y autoridades del país. Atendiendo justamente a dichas reacciones, y considerando el principio de proporcionalidad en un sentido amplio como <*principio de determinación y precisión*>[2], el Comité consideró que, si la Ley

[1] (Énfasis agregados).

[2] Arnold, Rainer, Martínez Estay, José Ignacio, & Zúñiga Urbina, Francisco. (2012). EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Estudios constitucionales, 10(1), 65-116.

de Tasas de Intercambio estableció un plazo de solo 6 meses para la dictación de la propuesta preliminar contado desde la integración del Comité, y, si la misma Ley determinó que los límites a las tasas de intercambio deberán ser revisados cada tres años por el Comité, entonces los plazos definidos eran razonables y permitían un ajuste paulatino de los actores a un sistema con tarifas reguladas, y al Comité evaluar las medidas dentro del plazo legal para revisar, y medir los efectos de sus decisiones.

29. Que, el Comité, en línea con los oficios presentados a la Ecxma. Corte Suprema por parte de la Comisión para el Mercado Financiero y el Banco Central de Chile, considera que el mercado ya se encuentra en un modelo de cuatro partes.

30. 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:

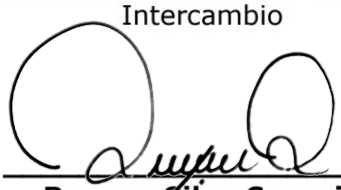
1. **RECHÁZASE**, por la mayoría del Comité, el recurso de reposición interpuesto por Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile, Asociación de Consumidores, manteniéndose vigente para todos los efectos legales la totalidad de la Resolución Nº1, de fecha 22 de febrero de 2023, del Comité 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.

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 Guiñez
Presidente 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



Roxana Silva Cornejo
Miembro titular 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