COMITÉ PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO

RECHAZA RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR MERCADOPAGO S.A. 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 13

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, con fecha 1 de marzo de 2023 y encontrándose dentro del plazo legal, **MercadoPago S.A.** (en adelante, el "Recurrente") presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución, a través de una presentación suscrita por Marcela Ortiz Lagos, debido a que, en su opinión: (i) los plazos y formas de implementación de las tasas de intercambio definitivas causarían incertidumbre en el mercado y no cumplirían con el objetivo de la Ley de Tasas de Intercambio ni serían coherentes con lo expuesto por el Comité en la propuesta preliminar; (ii) las razones tras la elección de la metodología de costos del emisor plasmada en la Resolución Nº1 no cumpliría con las exigencias de fundamentación de los actos administrativos y resultaría contradictorio con lo resuelto previamente por el Comité; (iii) la implementación de la metodología del costo emisor, en su opinión, sería ineficiente y no se encontraría técnicamente fundamentada; (iv) omisión en la decisión de no excluir ningún tipo de ingreso o pago de la definición de tasas de intercambio y al eventual aumento de los costos de marca con motivo de los límites definitivos; (v) consideraciones referidas a los límites de tasas de intercambio definitivos para las tarjetas con provisión de fondos.

10. Que, en primer lugar, el Recurrente plantea que los plazos y formas de implementación de las tasas de intercambio definitivas causarían incertidumbre en el mercado y no cumplirían con el objetivo de la Ley de Tasas de Intercambio ni serían coherentes con lo expuesto por el Comité en la propuesta preliminar.

En concreto, argumenta que:

a) Resultaría difícil comprender la decisión del Comité de desacoplarse de los objetivos consagrados tanto en la Ley de Tasas de Intercambio como en la Resolución Exenta Nº1 de 2022 del Comité, por medio del

otorgamiento de una preeminencia exacerbada a la seguridad del ecosistema tradicional de medios de pago, en desmedro directo de objetivos tales como la libre competencia, la masificación de medios de pagos alternativos, la inclusión financiera y una mayor innovación y eficiencia en el mercado.

b) No sería entendible ni justificable que la Resolución contemple, en su opinión, un proceso infundadamente largo y con una revisión potencial adicional que ralentiza excesivamente la implementación de los límites a las tasas de intercambio definitivas y que, no sería sólo contradictorio con los actos propios del Comité y la finalidad que la legislación prevé para la Resolución, sino que, además, atentaría contra los objetivos normativos del proceso, incorporando un significativo grado de incertidumbre a un mercado cuyo funcionamiento ha estado marcado por un volátil contexto normativo durante los últimos años.

c) La condicionalidad a la que se encuentra sometida la obligatoriedad de la segunda etapa de reducción de tasas de intercambio, en opinión del Recurrente, escapa completamente a las prerrogativas legales otorgadas al Comité. En su opinión, lo anterior es especialmente grave si la condición consiste en un informe, siguiendo el voto en contra del integrante del Comité, Sr. Palmucci, cuya oportunidad y contenido también queda por definirse, sin plazo cierto.

d) Lo anterior, en opinión del Recurrente, también es aplicable respecto a esta suerte de "condición resolutoria" contemplada en el considerando 26 de la Resolución que permite al Comité "suspender el segundo hito en el caso en que los resultados del mencionado estudio se opongan manifiestamente con los objetivos que mandara a la ley a este Comité, y siempre que estos se conocieran antes de la fecha de la segunda reducción".

11. Que, en segundo lugar, el Recurrente plantea que la utilización de la metodología de los costos del emisor, en su opinión, contraviene los actos propios del Comité y carecería absolutamente de la debida fundamentación que tanto la doctrina como la jurisprudencia asentada de la Excma. Corte Suprema han requerido al efecto, según lo siguiente:

a) Resulta sorpresivo, en opinión del Recurrente, el abrupto -y no debidamente fundamentado- giro de dirección contenido en la Resolución ya que la modificación [de metodología] expuesta adolecería de una falta de motivación concreta, incumpliendo así cada uno de los requisitos establecidos sobre la fundamentación de los actos administrativos:

i. Deben omitirse dudas sobre la procedencia de la decisión adoptada, en razón del interés público involucrado.

ii. No deben sustentarse en apreciaciones subjetivas, vagas, confusas e imprecisas.

iii. No basta la mera referencia a las normas o informes técnicos, sino que estos deben ser analizados pormenorizadamente.

b) La situación descrita, en opinión del Recurrente, lesionaría la legítima confianza en este proceso, toda vez que omitiría el deber de actuación coherente al que se encuentra compelido la administración para con los particulares, de conformidad a los artículos 19 N° 2 y 19 N° 26 de la Constitución Política de la República.

c) Lo anterior también habría sido expuesto en el voto en contra del miembro del Comité Sr. Gastón Palmucci en el acta de fecha 21 de febrero de 2023.

12. Que, en tercer lugar, el Recurrente plantea que la implementación de la metodología del costo emisor, en su opinión, sería ineficiente y no se encontraría técnicamente fundamentada.

En concreto, argumenta que:

a) La metodología tendría ineficiencias derivadas de la inclusión de costos fijos. En particular, el Recurrente detalla que, en su opinión, la Resolución innovó añadiendo costos tales como los pagos totales de los emisores a las marcas netos de los costos de autorización, compensación y liquidación; los costos totales de procesamiento emisor netos de los costos de autorización, compensación y liquidación; y adicionalmente, para las tarjetas de débito se consideraron los costos de embozado de tarjetas.

b) Se utilizaron percentiles muy altos respecto de tarjetas de crédito y débito. En particular, el Recurrente detalla que, en su opinión, la utilización del percentil 90 no tendría mayor fundamento metodológico y la realidad nacional dista de la explicación utilizada en el caso que justifica su elección, a saber, el caso norteamericano. Los efectos de esta modificación, fueron levantados por el Sr. Palmucci, quién señaló que implicarían "*18 puntos base adicionales en el nivel de TI máxima para tarjetas de crédito y un punto adicional base para tarjetas de débito, que aporta un margen de rentas de un 80% de las transacciones inframarginales*". Esta sobreestimación de las tasas de intercambio, en opinión del Recurrente, incumpliría los propios objetivos entregados por la Ley de Tasas de Intercambio al Comité en cuanto significarían efectos negativos en la eficiencia del sistema de pagos con tarjetas al aumentar los costos del sistema y reducirían significativamente la competencia que se busca imprimir por medio del presente proceso de tarificación.

13. Que, en cuarto lugar, el Recurrente plantea que la decisión de no excluir ningún tipo de ingreso o pago de la definición de tasas de intercambio y al eventual aumento de los costos de marca con motivo de los límites definitivos. En concreto argumenta que, en su opinión, es necesario nombrar en forma explícita a otros intermediarios -especialmente las marcas de tarjeta- que cobran como costos de marca o penalizaciones por operaciones con tarjetas no presentes a los adquirentes, por cuanto dichos cobros podrían volver ineficaz la regulación de límites máximos de tasa de intercambio. En efecto, en opinión del Recurrente, es prácticamente imposible determinar si algunos costos de marca que son cobrados por las marcas a los adquirentes son traspasados de alguna forma a los emisores.

14. Que, en quinto lugar, el Recurrente plantea consideraciones referidas a los límites de tasas de intercambio definitivos para las Tarjetas con Provisión de fondos. En concreto argumenta que, en su opinión, la fijación de las tasas de intercambio por sobre aquellas tasas estipuladas para las tarjetas de débito anularía su atractivo para los comercios. Lo anterior, tendría consecuencias concretas y fácilmente observables en la actualidad. Por ejemplo, un actor muy relevante en el comercio de bienes y servicios de consumo masivo como es Walmart no acepta tarjetas de prepago como medio de pago. Por tanto, en opinión del Recurrente, el Comité debiese revisitar la norma que exige como requisito *sine qua non* la constitución de sociedades con objeto social exclusivo referido a la operación de Tarjetas de Pago y otras actividades complementarias que sean necesarias para desarrollar su objeto exclusivo, solo en la medida que estas se encuentren debidamente autorizadas por la Comisión para el Mercado Financiero ("CMF") mediante norma de carácter general.

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

En razón de todo lo expuesto, vengo en solicitar al Comité se sirva tener a bien modificar la resolución recurrida en los siguientes términos:

1. Acotar el plazo de implementación de los Límites TI Definitivos a un máximo de 3 meses contados desde la publicación en el diario oficial de la Resolución recurrida y eliminar la revisión potencial adicional que ésta contempla;

2. Fundamentar debidamente la elección de la metodología de Costos del Emisor plasmada en la Resolución Nº1 y reafirmar el propósito del Comité de utilizar el Test de Indiferencia en una próxima fijación de límites máximos de TI;

3. Fundamentar debidamente para el escrutinio público, de los actores del mercado y de la academia las razones por las

que se implementó la metodología del costo emisor en este caso (i) incluyendo costos fijos y, (ii) utilizando percentiles relativamente altos respecto de tarjetas de crédito y débito;

4. Incorporar, de forma explícita, clara e inequívoca, que los cobros que realicen otros intermediarios que desempeñan funciones en la adquirencia -y en particular las marcas de tarjetas- se consideran en la definición de tasa de intercambio; y

5. Revisar a la baja los límites máximos a las TI relativas a las tarjetas de prepago.

16.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.

17.Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene, en su considerando 26, la referencia al estudio de impacto que acordó realizar el Comité.

18.Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene, en sus considerandos 20, 22 y 24, una serie de antecedentes referidos a la metodología utilizada.

19.Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene, en su considerando 28, la referencia a la facultad de la CMF para fiscalizar y sancionar cualquier otra conducta tendiente a vulnerar los límites máximos fijados a las tasas de intercambio.

20.Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene en su considerando 23, antecedentes respecto al grado de desarrollo de la industria.

21.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 deprende 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]

22.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 "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]

23.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.[4]

---

[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

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

[4] (Énfasis agregados).

24.Que, la Resolución deja de manifiesto que el resultado de este estudio, pudiere- o no- significar un proceso de revisión de las tasas por haber ocurrido cambios sustantivos en el mercado de los medios de pago, de conformidad con el inciso final del artículo 9 de la Ley de Tasas de Intercambio. Sin perjuicio de lo acordado en la Resolución, el Comité deberá revisar los límites a las tasas de intercambio cada tres (3) años, pero podrá revisarlos en cualquier momento si, a su juicio, hubieren ocurrido cambios sustantivos en el mercado de los medios de pago. Asimismo, la Resolución deja constancia de que este estudio no es, en ningún caso, condición para la implementación de los Límites Definitivos.

25.Que, conforme señala la Resolución recurrida, en su considerando 26, el acuerdo de este Comité de llevar a cabo el proceso de fijación de los límites a las tasas de intercambio de manera gradual, hacia una tasa objetivo en el corto y mediano plazo (seis (6) y dieciocho (18) meses a contar de la entrada en vigencia de esta Resolución), entrega certeza al mercado acerca de la dirección y magnitud del ajuste, a la vez que posibilita la transición ordenada de los actores del mercado y otorga al Comité plazos acotados pero suficientes para revisiones periódicas —dentro del mínimo estipulado por la Ley de Tasas de Intercambio— de todos los antecedentes, tanto aquellos proporcionados por los avances del estudio de impacto como los derivados de la coyuntura que corresponda en cada periodo, de manera responsable y esperable de un organismo de carácter técnico y autónomo.

26.Que, la Resolución recurrida pone término al primer proceso de fijación de límites a las tasas de intercambio, iniciado el 6 de agosto de 2021, definiendo, como se señaló en los considerandos anteriores, una trayectoria clara de tasas de intercambio en el corto y mediano plazo, justamente disminuyendo la incertidumbre regulatoria del mercado. Para mayor abundamiento, el Consejo de Estabilidad Financiera, en su sesión del 22 de febrero de 2023 valoró positivamente la fijación señalando que *la fijación de los límites definitivos a las tasas de intercambio y el avance en interoperabilidad son cambios que permiten transitar hacia un sistema de pagos más eficiente, seguro, resiliente y con mayores niveles de certidumbre para sus participantes*.

27.Que, si bien la tendencia de las tasas de intercambio a nivel internacional ha sido de ajustarse a la baja, en ningún caso se observa una rebaja en magnitudes significativas en plazos cortos. En efecto, se constata que estas han tendido a la baja a través de los años. Más aún, en muchos casos se observan ajustes muy menores o nulos desde su implementación.[5]

[5] Se revisó el estudio técnico y el set de datos de respaldo usados en el proceso de fijación ordinaria de comisiones máximas del sistema de tarjetas de pago, elaborado por el Banco Central de Costa Rica en sus versiones 2021 y 2022, que incluía una base de datos con la información de aproximadamente 40 países con regulación de tasas de intercambio. Adicionalmente, se analizó la base de datos sobre comisiones de

28.Que, respecto de las observaciones recibidas referidas a la metodología utilizada, la Resolución ha sido explícita en señalar que, a opinión del Comité, *solo se justifica considerar 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, dejando fuera los costos de fidelización, gestión de riesgo, fuerza de venta, marketing y publicidad, al no ser costos directamente atribuibles a las tarjetas de pago*. Para mayor abundamiento, en el anexo metodológico se recalca que, a diferencia de la fijación de Límites Transitorios, para la fijación de los Límites Definitivos de las tarjetas de débito **no se incluyeron los costos por embozado de tarjetas.**[6]

29.Que, sin perjuicio de la metodología utilizada, el Comité fue explícito en señalar que también consideró otros elementos relevantes de conformidad a lo mandatado por el artículo 3 de la Ley de Tasas de Intercambio, y, para ello, se consideraron los costos -en la forma y fondo- detallados en el anexo metodológico. Cabe tener presente que, para cumplir con el mandato que la Ley de Tasas de Intercambio le asignó al Comité, este debía definir límites a las tasas de intercambio que fomenten la competencia para ambos lados del mercado y que, a su vez, favorezcan la inclusión financiera. Asimismo, se debe considerar en la decisión que los efectos de la posición que adopte el Comité no afecten el funcionamiento del sistema de pagos. Así, y en atención al interés público comprometido, el Comité espera que los Límites Definitivos tengan un impacto directo en los incentivos de los distintos participantes de este mercado, maximizando las externalidades de red mediante un adecuado balance entre ambos lados del mercado. En otras palabras, se necesita fijar límites a las tasas de intercambio que *(…) incentive(n) al mismo tiempo una masiva emisión de tarjetas, para satisfacer las necesidades de pago de los tarjetahabientes, y una amplia afiliación de comercios que facilite la venta de sus bienes y servicios mediante la aceptación de dichos medios de pago*.[7]

30.Que, en línea con lo anterior, y en particular respecto a la tasa de intercambio definida para las tarjetas de pago con provisión de fondos, la Resolución recurrida, en su considerando 21, menciona que el Comité observó tanto los costos de los emisores bancarios y no bancarios vigentes[8], atribuibles a la emisión de este tipo de tarjetas, así como antecedentes de costos contenidos en las proyecciones de negocios de potenciales nuevos emisores, obtenidos mediante oficio reservado a la CMF. Respecto a esto último, *los*

---

intercambio y regulación que actualiza anualmente el *Payments System Research* del *Federal Reserve Bank of Kansas City.*

[6] (Énfasis agregado).

[7] Oficio Ordinario N° 362, de fecha 30 de diciembre de 2022, del BCCH dirigido a la CMF.

[8] (Énfasis agregado).

antecedentes financieros remitidos a este Comité dan cuenta de que sus proyectos fueron evaluados considerando tasas de intercambio que, en promedio, bordeaban el 0,7% sobre el valor de las transacciones. Por tanto, y en atención también a su potencial aporte en términos de inclusión financiera, se estableció un límite tal que sus emisores tengan holguras para desarrollar este medio en particular, considerando así el límite de las tarjetas de crédito como referencia máxima, habida cuenta que es el medio de pago con el límite superior, dejando al menos en un costo neutral para su aceptación en los comercios que aún no la consideran.

31.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 las 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.

32.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.

33.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.

34.Que, 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 se sustentó en las experiencias regulatorias de Australia y Estados Unidos.

35.Que, para mayor abundamiento, en el Anexo Metodológico se detalló que, por una parte, en EE.UU. se utilizó la metodología de costos, definiendo como límite máximo aquel obtenido al emplear el percentil 80 luego de ordenar a los emisores en base al número de transacciones. Por otra, en Australia la regulación establece que las TI cobradas por las empresas no deben sobrepasar un valor promedio total ponderado por el volumen de las transacciones, lo que otorga cierta flexibilidad a las marcas de tarjeta para fijar TI superiores o inferiores al promedio fijado sin que estas necesariamente respondan a los costos de transacción.

36.Que, sin perjuicio de lo anterior, el Comité no replicó sin más alguna de dichas experiencias, sino que consideró 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), estimando necesario la consideración de los costos -en la forma y fondo- presentados en el Anexo Metodológico, dícese *el Comité decidió aplicar el percentil 90 de la distribución, luego de ordenar a los emisores según volumen de transacción. Lo anterior, en atención a que el número de emisores que reportan información en Chile es considerablemente menor al de Estados Unidos, y teniendo en cuenta además que dicho percentil también fue considerado por el Consejo de la Reserva Federal como una de las alternativas al desarrollar su regla propuesta para implementar la sección 920 de la "Electronic Fund Transfer Act" (en dicha jurisdicción se eligió el percentil 80 porque las diferencias de costos eran menores al pasar de un tramo a otro, quiebre estructural que para las tarjetas de débito en el caso chileno se produce en el percentil 90)*, y el establecimiento de un plazo de implementación gradual.

37.Que, 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*[9]>, el Comité consideró que, si la Ley 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 era razonable pronunciarse nuevamente para la determinación de los Límites Definitivos en un plazo de un año desde la publicación de los Límites Transitorios.

38. Que, adicionalmente, como se señala en la modificación al contrato del Asesor- la que ha sido compartida vía transparencia siempre que se ha solicitado-, durante el proceso de asesoría se presentaron diversos atrasos en el calendario estimado inicialmente, por el tiempo que fuera requerido para profundizar en los diversos escenarios y efectos de los mecanismos en estudio. Teniendo eso en cuenta, y el interés que el Comité detectó en los distintos actores del mercado de medios de pago y autoridades del país en la fijación de los nuevos límites (definitivos) a las tasas de intercambio, se optó por una profundización de la metodología de costos, postergando la realización del test del turista, o cualquiera otra metodología que se defina como más adecuada a la realidad local, puesto que el plazo para obtener los resultados y luego procesarlos era altamente incierto, lo que el Comité estimó que pudiera contribuir a generar mayor incertidumbre en el mercado, contraviniendo los objetivos mandatados por la Ley de Tasas de Intercambio. Cabe recalcar que, dichos estudios se enmarcan dentro de las atribuciones del Comité para contratar, en cualquier momento, y según disponibilidad de recursos, asesoría o estudios técnicos con el objeto de cumplir adecuadamente sus funciones, y cuyos resultados serán ponderados a la luz de las diferentes visiones sus miembros, los que en todo caso no son vinculantes para el Comité, tal como lo indica el inciso final del artículo 9, y por tanto, cuyo resultado podría resultar- o no- en modificaciones a las tasas actuales.

39. Que, la experiencia internacional muestra que no hay una metodología mejor que otra, sino que se trata de insumos, y que la Ley de Tasas de Intercambio conformó un Comité técnico, responsable de, a su criterio, determinar la metodología que considerara más apropiada. Sin perjuicio de lo anterior, todas las observaciones referidas a metodologías fueron consideradas, y serán consideradas para futuros procesos, dejando constancia el Comité de que ninguna metodología ha sido desestimada a la fecha.

[9] 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.

40.Que, respecto de otros intermediarios y el efecto que estos pudieren tener en la regulación, el Comité ha estimado que 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.

41.Que, con todo, la Resolución recurrida, en su considerando 28 recalcó respecto a la competencia de la CMF de fiscalizar y sancionar cualquier otra 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 necesaria para estos fines, pudiendo solicitar actualizaciones periódicas o esporádicas, y por la vía que estime más oportuna.

42.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 MercadoPago S.A., 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