

COMITÉ PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO

RECHAZA RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR SERVICIOS VISA INTERNATIONAL LIMITADA 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° 19

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 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 contempladas en la Ley N°19.628 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, **Servicios Visa International Limitada** (en adelante, el "Recurrente") presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución, a través de una presentación suscrita por Francisco Valdivia, debido a que, en su opinión, la extensión del período implementación gradual debiese ser mayor. Adicionalmente, el Recurrente considera necesario profundizar en el estudio de impacto sobre las diferencias en los límites para las tarjetas de prepago y crédito. Por último, debido a que, en su opinión, se debe modificar la limitación a cambiar las tasas de intercambio actuales.

13. Que, en primer lugar, el Recurrente plantea que la extensión del período implementación gradual debiese ser mayor. En concreto argumenta que el estudio de impacto debiese realizarse tomando en consideración un plazo mayor y por consiguiente un periodo de implementación mayor de modo de no realizar una determinación final hasta no tener claridad de los efectos. Esto, dado, que, en la experiencia global del Recurrente, la regulación de tasas de intercambio puede tener efectos dañinos sobre el desarrollo del ecosistema de pagos digitales. Adicionalmente plantean que:

a) Un estudio de impacto que empiece a realizarse no logrará medir los reales impactos y consecuencias de las tasas máximas que se fijen al final de escasos 9 meses.

b) Los actuales límites a las tasas de intercambio y la primera reducción no presentan una gran diferencia, lo que dificultaría evaluar realmente el impacto en el corto tiempo que se realizará la medición.

c) Los emisores no realizan sus cambios de políticas de forma inmediata. Por ello cualquier efecto, por ejemplo, en términos de inclusión financiera, impactos a consumidores y comercios no se alcanzarían a reflejar en un corto plazo de 18 meses.

d) El momento único que vive Chile en cuanto a la implementación reciente del modelo de cuatro partes, nuevos actores y eventos externos. Todos estos elementos posibilitan que, en opinión del Recurrente, si se fija la tasa en 18 meses, se produzcan mayores efectos negativos que se sumarían a la incertidumbre que ya existe en el mercado.

e) La Ley de Tasas de Intercambio señala en su artículo 9 que "*los límites a las tasas de intercambio deberán ser revisados cada*

tres años por el Comité". De este modo, la misma legislación reconoce que se requeriría un plazo mayor para poder evaluar los efectos de los límites fijados.

14. Que, en segundo lugar, el Recurrente plantea que es necesario profundizar en el estudio de impacto sobre las diferencias en los límites para las tarjetas de prepago y crédito. En concreto argumenta que las tarjetas de prepago y de crédito tienen características, valor y complejidades distintas lo que también influye en la determinación de la tasa de intercambio que se fije para este tipo de transacciones. Por lo anterior, y para lograr un balance en los incentivos de los distintos actores, el Recurrente solicita al Comité que incorpore expresamente a la Resolución que el estudio de impacto analizará de manera detallada y en profundidad la diferencia entre el límite que se fije para las tasas de las tarjetas de prepago en relación con aquel que se fije para las tarjetas de crédito.

15. Que, en tercer lugar, el Recurrente plantea que se debe modificar la limitación a cambiar las tasas de intercambio actuales. En concreto argumenta que mantener las tasas de intercambio fijas independiente del límite establecido implicaría límites diferentes para las transacciones del Recurrente con respecto a los límites aplicables a las transacciones de otras marcas. Esto, en su opinión, impondría una restricción a la posibilidad de competir en el mercado para el Recurrente, lo que va en contra de los objetivos de la Ley 21.365 que busca, precisamente, lograr una mayor competencia en el mercado de medios de pagos.

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

1. Extender el período de implementación gradual a más de 18 meses, a efectos de permitir evaluar los impactos reales de los límites fijados;

2. Indicar expresamente en la Resolución que el Estudio de Impacto analizará de manera detallada y en profundidad la diferencia entre el límite que se fije para las tasas de intercambio de transacciones con tarjetas de prepago en relación con aquel que se fije para las transacciones con tarjetas de crédito;

3. Dejar sin efecto la parte de la Resolución en que se establece que el límite máximo a las tasas de intercambio debe ser el mínimo entre la tasa de intercambio vigente a la fecha de la Resolución y el valor establecido para la primera reducción, permitiendo a las marcas modificar el valor de las tasas dentro del límite máximo; y,

4. Estipular expresamente que lo que se establece son límites máximos, pudiendo las marcas de tarjeta determinar tasas de intercambio iguales o menores al límite.

17. 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.

18. 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.

19. Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene, en su considerando 27, la referencia al establecimiento de los límites adicionales aplicables durante el período de implementación.

20. Que, conformidad con el literal d) del Art. 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 publicación de la Resolución en el Diario Oficial en seis (6) y dieciocho (18) meses. 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.

21. 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. Adicionalmente, el plazo establecido ha sido considerado como suficiente para realizar un estudio de impacto que, avalado por el inciso séptimo del artículo 7 de la Ley de Tasas de Intercambio, permitan al Comité cumplir adecuadamente sus funciones.

22. 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*>¹, 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 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.

23. Los plazos definidos por el Comité buscan ponderar los efectos que la rebaja de las tasas tiene tanto para los emisores-velando por la estabilidad de los servicios de parte de los emisores en el corto plazo- como para los adquirentes, comercios y clientes finales- evitando que suban abruptamente las tasas de intercambio vigentes y los costos que pudieran ser traspasados a los tarjeta habientes-, ambos lados, parte de los objetivos de la Ley de Tasas de Intercambio. Por lo demás, la disminución gradual permite a los emisores revisar sus proyecciones, de forma tal que se adecuen a un nuevo escenario que los incentiva a ser más eficientes en sus estructuras de costos, mientras que un periodo más largo afectaría los incentivos del lado adquirente y vulneraría el mandato legal del Comité en cuanto a velar por una mayor penetración de los medios de pago.

24. Que, respecto a las características específicas del estudio de impacto, la Resolución establece en su considerando 26 que éstas se definirán en los siguientes seis (6) meses a contar de la entrada en vigencia de los nuevos límites a las tasas de intercambio, e incluirán, **entre otros factores y no únicamente**², el seguimiento de variables como el crecimiento del mercado, la dinámica en la afiliación de comercios al sistema de pago con tarjetas, penetración en el uso de las tarjetas de pago versus otros instrumentos, aspectos indicativos del grado de transparencia y competitividad del mercado, así como del eficiente y seguro funcionamiento del sistema de pagos minorista —donde indicadores como los de solvencia y continuidad del sistema como un todo, el funcionamiento de este sistema sin interrupciones, la prestación de los servicios, la posibilidad de sustitución de servicios e instituciones, mejoras en la eficiencia del sistema de pagos, entre otras variables, también serán monitoreadas en virtud de su relevancia directa o indirecta en la salud del sistema de pagos.

25. 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

¹ 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.

² (Énfasis agregado).

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 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.

26. Que, para mayor abundamiento 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**³, 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 Comisión para el Mercado Financiero ("CMF"). Respecto a esto último, *los 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.

27. Que, el artículo 2 de la Ley de Tasas de Intercambio habilita al Comité de determinar límites dentro de los plazos que se indiquen en el acuerdo. Por tanto, el establecimiento de los límites adicionales aplicables durante el período de implementación, al que hace referencia el considerando 27, se enmarca en las facultades del Comité de establecer **límites (plural)**⁴ a las tasas de intercambio, cuya ley no establece que la estructura de límites deba ser única entre todos los rubros y categorías de tarjeta. Por cierto, esta determinación debe ponderar distintos objetivos, entre los cuales se encuentra la competitividad. En esta línea, el Comité consideró, al definir los Límites Definitivos, evitar cambios abruptos e injustificados como los observados con motivo de la fijación de los Límites Transitorios, que por lo demás tienen menos de un año de vigencia, resguardando aspectos relativos a la competencia -ante el poder de mercado que pudieran ejercer las marcas- y los efectos que ello pudiera tener desde el lado de la adquirencia, previendo una disminución abrupta en la aceptación de las tarjetas en comercios que pudieran verse afectados por alzas que tengan, como único motivo, compensar los menores ingresos que recibirán los emisores.

³ (Énfasis agregado).

⁴ Ídem.

28. 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 Servicios Visa International Limitada, 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.

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



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