COMITÉ PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO

RECHAZA RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR AMERICAN EXPRESS LIMITED 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 2

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; en 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 N°20.285, de Acceso a la Información Pública.

12. Que, con fecha 1 de marzo de 2023 y encontrándose dentro del plazo legal, **American Express Limited** (en adelante, el "Recurrente") presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución, a través de una presentación suscrita por Michelle Pelletier, debido a que, en su opinión, los límites a las tasas de intercambios fijados tendrían impactos negativos sobre el Recurrente y, consecuentemente, sobre el mercado de medios de pago y su nivel de competencia.

En concreto, argumenta que:

a) Los límites a las tasas de intercambio fijados reducirían la competencia en el segmento de marcas. En su opinión, la baja de las tasas de intercambio ya no justificaría la inversión de emisores para desarrollar una nueva red de tarjetas con el Recurrente, generando una concentración de mercado de las marcas dominantes.

b) El Comité no argumentó suficientemente respecto el desbalance emisor-marca, omitiendo explicitar cuál sería el desbalance o por qué se produciría. En esa línea, el Recurrente estima que no fueron oportunamente ponderados en la evaluación los siguientes elementos:

i. En caso de existir desbalance alguno, éste sería marginal dado el tamaño del Recurrente.
ii. El impacto de los límites en la concentración de las marcas dominantes.
iii. El impacto negativo en específico en el segmento de tarjetas de crédito.

c) El Comité, en su opinión, omitió analizar y ponderar otras consecuencias positivas de tener competencia en el segmento de marcas. Aunque la competencia en marcas, según el Comité, no lleve a reducciones de tasas de intercambio, el Recurrente estima se debe ponderar también los

beneficios que tendría en la moderación de conductas anticompetitivas, por ejemplo, a través de presionar a mejores precios, productos, ofertas u otro, y, por tanto, más inclusión financiera.

d) El criterio adoptado por el Comité, en opinión del Recurrente, parece desconocer el adoptado por el Tribunal de la Libre Competencia en sus Instrucciones de Carácter General N° 5/2022 para la industria de los medios de pago, el cual estableció un criterio distinto para las 2 marcas dominantes, dado sus poderes de mercado, excluyendo al Recurrente del cumplimiento de casi la totalidad de la regulación contenida.

e) Por último, el Recurrente plantea críticas al informe del Asesor y metodología de costos, en el cual se basó el Comité, y, por tanto, críticas a este último también, indicando que:

i. Los datos utilizados no abarcan una muestra suficiente respecto del modelo de cuatro partes, en consideración de que para el año 2021, este modelo no estaba totalmente implementado dada la incertidumbre que había por las distintas regulaciones.

ii. Los ítems de costos considerados no reflejan todos los costos en los que incurren los emisores.

13. Que, en concreto, el Recurrente solicita al Comité que:

1. Revise su decisión emitida en la Resolución Exenta N° 1 del 22 de febrero a la brevedad, ya que esperar hasta la evaluación de impacto que se llevaría a cabo entre los meses que existen entre la primera y segunda reducción podría significar un efecto irremediable para nuestra empresa y, con ello, exima a Amex y todas las marcas sin poder de mercado que eventualmente ingresen al mercado de pagos chileno de cumplir con los topes a las tasas de intercambio.

2. Alternativamente, se abstenga de rebajar los límites a las tasas de intercambio por debajo de los límites establecidos provisoriamente y/o de la reducción prevista a los seis meses de la publicación, en atención a la metodología inadecuada para determinar costos de los emisores y a los profundos impactos negativos que tendría para una red con baja participación de mercado establecer un tope demasiado bajo de 0.80% y 0.35% a las tasas de intercambio para crédito y débito, respectivamente.

14. Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta contiene, en su considerando 21, las fundamentaciones

del Comité respecto de las observaciones que decían relación con el nivel de límites establecidos a las tasas de intercambio.

15. Que, para efectos de contextualizar 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.

16. Que, para efectos de contextualizar la Resolución recurrida, esta se pronuncia, en su considerando 20, en relación con la posibilidad de aplicar excepciones o límites diferenciados a las tasas de intercambio.

17. Que, para mayor abundamiento, la Resolución cita un pronunciamiento del Tribunal de la Libre Competencia que recoge que *una tasa* (de intercambio) *muy alta llevaría a una baja aceptación por parte de los comercios y, por tanto, un bajo uso de este medio de pago, en el segundo caso una tasa de intercambio muy baja haría necesario el cobro de altas comisiones a los tarjetahabientes, desincentivando la utilización de las tarjetas.* Asimismo, recoge un pronunciamiento de la Excma. Corte Suprema que señala que *en un escenario donde las tasas de intercambio no están reguladas, existen incentivos para que los bancos emisores las aumenten, por cuanto ello produce un doble efecto, incrementando sus ganancias pero, a la vez, desincentivando el ingreso de nuevos actores a la actividad de adquirencia, escenario que no varía por el hecho que, bajo el M4P, dichas tasas sean fijadas por las marcas, puesto que ellas también gozan de incentivos a aumentarlas, puesto que ello hace más atractivas sus tarjetas para los emisores, quienes la promoverán por producirles mayores ingresos.* Por último, cabe reiterar el pronunciamiento de la Excma. Corte Suprema, recogido por el Comité en la Resolución, en el sentido de indicar que los antecedentes *(…) ponen de manifiesto, además del excesivo costo de los merchant discount aplicados en Chile, que, en países con mayor desarrollo que el nuestro, se han regulado las tasas que se pueden cobrar por la actividad llevada a cabo por Transbank, hasta el punto de que algunas de ellas resultan ser sustancialmente inferiores a las aplicadas en nuestro país*. Adicionalmente, 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*.

18. Que, 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. Adicionalmente, el Comité tuvo presente a la hora de

descartar excepciones que distan de la metodología utilizada, que existen otros mecanismos de prevención y sanción de conductas anticompetitivas.

19. Que, en la Resolución recurrida se presentó evidencia de que las marcas de tarjetas compiten a través de los ingresos y beneficios que puedan generar en los emisores, por lo que una mayor competencia en este segmento no necesariamente produciría un resultado eficiente que incentive a menores niveles de tasas de intercambio[1]. En adición a lo anterior, el Comité estimó que, si el Recurrente contara con un límite superior al establecido, los adquirentes podrían no tener los incentivos suficientes en contratar con esta marca puesto que implicaría un mayor costo con baja penetración, lo que no es consistente con lograr un mercado con fuerte penetración de los medios de pago.

20. Que, el Comité estimó que no aplicar excepciones regulatorias en favor del Recurrente no es contradictorio con la Instrucción de Carácter General Nº5/2022 del Tribunal de la Libre Competencia, puesto que, sin perjuicio de la ausencia de poder de mercado en el caso del Recurrente, la ley no fija condiciones vinculadas a ello para su aplicación; la metodología utilizada no se relaciona con la estructura de mercado y condiciones de competencia entre las marcas; y, el Comité estimó que límites más altos en las tasas de intercambio aplicables al Recurrente pudieran incentivar la desafiliación de comercios. Asimismo, en el considerando 28 de la Resolución, se reconoce 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 necesaria para estos fines, pudiendo solicitar actualizaciones periódicas o esporádicas, y por la vía que estime más oportuna.

21. Que, respecto 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. Para mayor abundamiento, en Estados Unidos se circuló

[1] Platform Competition in Two-sided Markets, Rochet, J.-C., & Tirole, J. (2003), p. 1007.

una encuesta en donde se solicitó a los incumbentes los datos necesarios para el cálculo de la tasa de intercambio con la información disponible en el año calendario anterior, es decir, análogo a lo realizado por el Comité.[2] Por último, respecto a la implementación del modelo de cuatro partes en Chile, es importante resaltar que, según lo indicado en el Oficio Ordinario N°362 del Banco Central de Chile, de diciembre de 2022, "*Dado lo anterior, y a la luz de su consulta específica, se debe señalar en primer lugar que la normativa del BCCh es clara en cuanto a que el M4P es una modalidad autorizada y disponible para la prestación de servicios de adquirencia. De hecho, en el país la mayoría de los Operadores funcionan actualmente bajo el M4P, sin perjuicio que también hay algunos actores entrantes que operan bajo la modalidad Operador-Operador*.". Adicionalmente, para mayor abundamiento, el ente también señala que "*el funcionamiento de una empresa operadora en particular bajo el M4P no es algo que tenga "grados de implementación", sino que es una circunstancia objetiva que se desprende del modelo de operación adoptado*.".

22. 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.[3]

---

[2] *2009 Inter change Fee Revenue, Covered Issuer Costs, and Covered Issuer and Merchant Fraud Losses Related to Debit Card Transactions,* Board of Governors of the Federal Reserve System (2011), p. 3; *2019 Interchange Fee Revenue, Covered Issuer Costs, and Covered Issuer and Merchant Fraud Losses Related to Debit Card Transactions*, Board of Governors of the Federal Reserve System (2021), p. 1.

[3] (Énfasis agregados).

23. 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 American Express Limited, 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