

COMITÉ PARA LA FIJACIÓN DE LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO

DETERMINA LA APERTURA DEL PRIMER PROCESO DE REVISIÓN A LOS LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO.

SANTIAGO, 30 de septiembre de 2024

RESOLUCIÓN EXENTA Nº 1

VISTOS:

Lo dispuesto en los artículos 3, 32 y 48 de la Ley Nº 19.880, que Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; en el Decreto con fuerza de ley Nº 1-19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en los artículos 1, 2, 3, 7, 8 y 9 de la Ley Nº 21.365, que Regula las Tasas de Intercambio de Tarjetas de Pago; en la Resolución Exenta Nº 1, de 6 de agosto de 2021, del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio; en las Resoluciones Exentas Nº 1, de 4 de febrero de 2022, y Nº1, de 23 de febrero de 2023, del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio; en lo acordado por el Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio en sus sesiones de fecha 26 y 30 de septiembre de 2024; y, en la Resolución Nº 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes.

1. Que, con fecha 6 de agosto de 2021, se publicó en el Diario Oficial la Ley Nº 21.365, que regula los límites a 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 aplicables a transacciones con tarjetas de pago (en adelante, el "Comité"), 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, por Resolución Exenta Nº 1 de 4 de febrero de 2022 el Comité determinó la propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio, la cual fue vinculante y rigió en forma provisoria hasta la fijación de los límites definitivos a las tasas de intercambio, disponiendo al efecto los límites que se indican:

Tipo de tarjetas	Límites a las tasas de intercambio (TI)
Tarjetas de débito	TI máxima de 0,60% sobre el valor de cada transacción
Tarjetas de crédito	TI máxima de 1,48% sobre el valor de cada transacción
Tarjetas de pago con provisión de fondos	TI máxima de 1,04% sobre el valor de cada transacción

3. Que, posteriormente, vía Resolución Exenta N° 1 de 22 de febrero de 2023 se determinaron los límites definitivos a las tasas de intercambio, que son los siguientes:

Tipo de tarjetas	Fecha de publicación en el Diario Oficial	Desde 01/10/2023	Desde 01/10/2024
Tarjetas de débito	TI vigentes a la fecha de esa resolución de cada titular de marca de tarjetas	El mínimo entre la TI vigente a la fecha de esa resolución de cada titular de marca de tarjeta, y 0,50%	0,35%
Tarjetas de crédito	TI vigentes a la fecha de esa resolución de cada titular de marca de tarjetas	El mínimo entre la TI vigente a la fecha de esa resolución de cada titular de marca de tarjeta, y 1,14%	0,80%
Tarjetas de pago con provisión de fondos	TI vigentes a la fecha de esa resolución de cada titular de marca de tarjetas	El mínimo entre la TI vigente a la fecha de esa resolución de cada titular de marca de tarjeta, y 0,94%	0,80%

4. Que, en la resolución a que se refiere el numeral anterior, el Comité determinó que, luego de la publicación de la misma en el Diario Oficial, y sin perjuicio de reafirmar y validar la aplicación de la metodología de costos de los emisores, que está amparada en la experiencia internacional para la determinación de los límites definitivos a las tasas de intercambio, se abocaría a revisar dichos límites aplicando la metodología de la prueba de indiferencia, o aquella que se defina como más adecuada a la realidad local.

5. Que, en el 4° Resuelvo de la Resolución Exenta N° 1 del Comité, de 2023, se señaló que este podría considerar los resultados de un estudio de impacto de la aplicación de las tasas preliminares y de la primera reducción establecida en esa resolución, y la evaluación de los potenciales efectos, o aquellos que sean razonablemente previsibles, de la segunda reducción, sobre todos los aspectos del mercado que sean pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Comité establecidos en la Ley de Tasas de Intercambio, pudiendo suspender el segundo hito siempre que los resultados se conocieren antes de la fecha de la segunda reducción y que estos se opongan manifiestamente con los objetivos que mandata la ley a este Comité, por haber ocurrido cambios sustantivos en el mercado de medios de pago según establece el inciso final del artículo 9 de la Ley de Tasas de Intercambio que ameriten iniciar un nuevo proceso de conformidad con el artículo 8 de la misma ley.

6. Que, el referido estudio de impacto no ha podido ser realizado a la fecha de esta resolución.

7. Que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley N° 21.365, el Comité deberá revisar los límites a las tasas de intercambio cada tres años, salvo que, a su juicio, hubieren ocurrido cambios sustantivos en el mercado de medios de pago que justifiquen la revisión y, en su caso, la determinación de nuevos límites a las tasas de intercambio, antes del referido plazo, imponiéndoles la obligación de reunirse constantemente para monitorear el mercado.

8. Que, el Comité acordó en su sesión de fecha 22 de agosto de 2024, recibir audiencias de interesados que se presenten en el marco de la Ley N° 20.730, que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios, para ser realizadas entre los días 24 y 26 de septiembre.

9. Que, luego de haber recibido en audiencia a 15 entidades entre los días señalados en el numeral precedente, el Comité, en la sesión de fecha 26 de septiembre de 2024, acordó el estudio de la posibilidad de abrir un nuevo proceso de fijación de límites a las Tasas de Intercambio, el cual fue votado en sesión extraordinaria del 30 de septiembre, determinándose la necesidad de abrir un proceso de revisión de los límites a las tasas de intercambio, de conformidad con el artículo 9 de la Ley N° 21.365, por estimar que, con los antecedentes que ha podido recabar a través de las presentaciones de los interesados y sus propios medios y criterio, han ocurrido cambios sustantivos en el mercado de medios de pago que ameritan dicha revisión y, eventualmente, la determinación de nuevos límites a las tasas de intercambio.

10. Que, en la sesión de fecha 30 de septiembre de 2024, se determinó la adopción de medidas provisionales para asegurar la eficiencia del procedimiento de revisión, cuestión expresamente permitida por el artículo 32 de la Ley N° 19.880, y se finalizó la redacción de los antecedentes, argumentos y criterios a considerar dentro de la presente resolución, de conformidad a lo consignado en las actas de dichas sesiones.

11. Que, estima el Comité que se han producido cambios sustantivos en el mercado de medios de pago, a los que se refiere en los considerandos siguientes de esta resolución.

II. Sobre los cambios sustantivos que el Comité observa que han ocurrido en el mercado.

12. Que, con fecha 16 de agosto de 2022, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("TDLC") dictó las Instrucciones de Carácter General N°5 ("ICG N°5"), mediante la cual impartió directrices regulatorias respecto de las condiciones de competencia en siete aspectos del mercado de los medios de pago con tarjetas de crédito, tarjetas de débito y tarjetas de pago con provisión de fondos, y formuló propuestas de modificación normativa en tres extremos del mismo mercado.

13. Que, en su resolución, el TDLC estimó comprendidas dentro del objeto del procedimiento problemáticas competitivas existentes dentro del mercado de pago con tarjetas, incluyendo, entre otras, la publicidad de las tasas de intercambio, la regulación de los costos de marca y la transparencia en la información sobre cobros.

14. Que, en contra de las ICG N°5, se dedujeron una serie de recursos de reclamación ante la Excm. Corte Suprema, la que, con fecha 7 de junio de 2024, dictó sentencia en causa ROL 105.997-2022 resolviendo las referidas reclamaciones, y modificando parte del contenido de la ICG N°5.

15. Que, la sentencia se pronuncia sobre una serie de materias que, a juicio del Comité, en sí mismas, constituyen un cambio sustantivo en el mercado. Dentro de ellas, destacan, la aplicación de las reglas de no discriminación o recargo (no surcharge rule, o NSR, por sus siglas en inglés); y de honor all cards y en particular, honor all products (HaC y HaP, respectivamente, ambas por sus siglas en inglés). Asimismo, cabe relevar la obligación de publicidad de las tasas de intercambio, y la exigencia de interoperabilidad total de las marcas presentes y cualesquiera otra que ingrese al mercado.

16. Que, adicionalmente, el Comité ha considerado oportuno revisar la calificación de los costos de fraude. A este respecto, si bien a la fecha de la Resolución

Exenta N° 1 de 2023 estaba vigente la Ley N° 20.009, los efectos adversos de esta no se habían materializado a los niveles que se pudo evidenciar en los meses venideros, lo que incluso motivó al Ejecutivo a impulsar una modificación de esta normativa.

17. Que, el 30 de mayo de 2024 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.673, que Adopta Medidas para Combatir el Sobreendeudamiento que, entre otras, incluye una serie de modificaciones a la Ley N°20.009, que Establece un Régimen de Limitación de Responsabilidad para Titulares o Usuarios de Tarjetas de Pago y Transacciones Electrónicas en caso de extravío, hurto, robo o fraude.

18. Que, desde la publicación de la Ley N°21.673, si bien se observa una disminución de las denuncias y montos pagados por concepto de fraude, según las cifras publicadas en el Informe de Sistemas de Pagos del Banco Central de Chile de agosto de este año, aun habiéndose adoptado estas medidas de mitigación, los costos de fraude han mantenido un nivel que, a juicio del Comité, debe ser considerado, como también lo advierte el instituto emisor en el citado informe.

19. Que, el Comité también ha evaluado los costos de financiamiento, cuyo impacto fue considerado particularmente para el caso de los días sin recargo de intereses de las tarjetas de crédito (desde la fecha de la compra hasta el día de vencimiento del estado de cuenta), los que, a la fecha, se han mantenido en un nivel superior al considerado en la determinación de los límites establecidos por el Comité en la Resolución Exenta N°1 de 2023, determinado por la evolución de la inflación y la política monetaria.

20. Que, en lo referente a las tarjetas de pago con provisión de fondos, éstas corresponden a un producto cuyo ingreso efectivo al mercado chileno data de finales del año 2016, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.950, que autoriza emisión y operación de medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias. Al respecto, el Comité ha estimado que, a la fecha de determinación de los límites definitivos, atendido al escaso número de emisores y su incipiente grado de desarrollo, además de que los datos disponibles eran insuficientes, correspondía aplicar otros criterios para la fijación de los límites específicos aplicables, considerando además su potencial aporte en términos de inclusión financiera.

21. Que, sin embargo, a la fecha existe una cantidad mayor de datos disponibles, tanto por el volumen de operaciones como por la cantidad de emisores que se encuentran en funcionamiento efectivo, lo que, a juicio del Comité, constituye, también, un cambio sustantivo en el mercado de medios de pago.

22. Que, además, se encuentran en consulta pública un archivo normativo, que permitirá a la Comisión para el Mercado Financiero disponer de información estandarizada de ingresos y costos de emisores y operadores, lo que permitirá hacer una mejor evaluación del mercado durante el proceso de revisión de límites a las tasas de intercambio.

23. Que, a la luz de los antecedentes recabados y expuestos en considerandos anteriores, parece preocupante el efecto que potencialmente pudiera tener en el mercado de tarjetas de pago en general, los límites a las tasas de intercambio ya fijadas. Al respecto, el Comité ha considerado que, siendo parte de los objetivos que la ley le mandata, debe adoptar medidas tendientes a resguardar el eficiente y seguro funcionamiento del sistema de pagos minoristas, un mercado de tarjetas con fuerte penetración, además de la inclusión financiera.

24. Que, asimismo, el Comité ha considerado oportuno ponderar los costos regulatorios que se han sumado en virtud de nueva legislación, dentro de ellos, la carga financiera asociada a la implementación del sistema de finanzas abiertas de la Ley N° 21.521, Fintec, cuyos aspectos técnicos que son materia de regulación aún se encuentra en desarrollo; y los futuros costos asociados a la nueva regulación en materia de tratamiento de datos personales a propósito de la

modificación de la Ley N° 19.628; a la implementación de un Registro de Deuda Consolidada de la Ley N° 21.680; y a la creación de una agencia a la luz de la ley marco sobre la materia, Ley N°21.663.

25. Que, en virtud de lo recientemente expuesto y de las diversas comunicaciones efectuadas al Comité por las entidades sujetas a la Ley de Tasas de Intercambio, a través de las cuales, se hacen presente diversas potenciales consecuencias negativas que desencadenaría la entrada en vigencia de la segunda baja a los límites a las tasas de intercambio dispuesta en la Resolución Exenta N°1 de 2023, del Comité, como también, las diversas solicitudes de audiencia presentadas, la información recibida por instituciones públicas y el propio monitoreo del mercado realizado por sus miembros, individual y conjuntamente, el Comité acordó en su sesión de fecha 22 de agosto de 2024, recibir audiencias de interesados que se presenten en el marco de la Ley N° 20.730, que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios, para ser realizadas entre los días 24 y 26 de septiembre.

III. Sustento económico.

26. Que, antecedentes aportados al Comité por diversos representantes del mercado de medios tarjetas de pago, que no se detallan por razones de reserva y confidencialidad a que los miembros del mismo y su secretaría técnica están obligados según el artículo 7 de Ley de Tasas de Intercambio, dan cuenta de un aumento en los costos para los emisores en lo más reciente, un estancamiento en la tasa de emisión de tarjetas, cierres de líneas de negocios y resultados del ejercicio ajustados o en situación deficitaria en algunos casos.

27. Que, de acuerdo a lo establecido en el inciso décimo primero del artículo 7 de la Ley de Tasas de Intercambio los miembros y el Secretario Técnico del Comité deberán guardar reserva sobre los documentos y antecedentes a que tengan acceso en el ejercicio de su función, siempre que estos no tengan carácter público, como el caso de la información aportada fuera de un proceso de fijación de límites, con motivo de las audiencias a que se refiere el considerando anterior. Sin embargo, el Comité ha considerado oportuno dejar constancia de algunos de los antecedentes a que tuvieron acceso y dan cuenta de las circunstancias a que se refiere el numeral anterior:

a) Información aportada por un emisor bancario muestra una desaceleración de la emisión de tarjetas y decrecimiento del parque de tarjetas de débito y crédito durante el año 2023.

b) Información aportada por una entidad emisora proporciona antecedentes de ingresos y costos asociados a uno de sus principales productos, dando cuenta de que la reducción de los ingresos por tasas de intercambio podría amenazar la viabilidad de dicho negocio.

c) Información aportada por un emisor no bancario expuso antecedentes respecto de los efectos que ha producido la reducción de los límites a las tasas de intercambio sobre la extensión del periodo estimado para alcanzar el punto de equilibrio.

d) Información aportada por entidades emisoras dan cuenta de que, durante los últimos meses, se ha producido el cierre de aplicaciones digitales, evidenciando cambios en los modelos de negocios del mercado de pago.

28. Que, para efectos de los cálculos de los límites definitivos a las tasas de intercambio, el Comité utilizó información del año 2021, que correspondía al último periodo con información disponible.

29. Que, datos recientes de emisores no bancarios de la Comisión para el Mercado Financiero muestran un detrimento en los resultados del ejercicio, registrándose pérdidas en los años 2022 y 2023, para el caso de las tarjetas de crédito y tarjetas de pago con provisión de fondos.

30. Que, las pérdidas registradas por los emisores no bancarios de tarjetas de crédito se explicarían por una disminución de los ingresos y un aumento de los gastos observados en los años mencionados anteriormente, mientras que para el caso de los emisores no bancarios de tarjetas de pago con provisión de fondos se debería a un considerable aumento de los gastos generales en los últimos años.

IV. Sustento normativo.

31. Que, en virtud de lo expuesto, el Comité ha llegado a la conclusión de que hay elementos suficientes para iniciar un proceso de revisión de los límites a las tasas de intercambio y, si bien, a su juicio, cuenta con respaldo suficiente para determinar la existencia de cambios sustantivos en el mercado de medios tarjetas de pago, no así para evaluar razonablemente los efectos de los límites ya fijados y los razonablemente previsibles, sin la realización de un estudio de impacto o a través de otro mecanismo, asesoría o estudio técnico que le permita recabar la información necesaria.

32. Que, adicionalmente, el hecho de iniciar un proceso de revisión de los límites a las tasas de intercambio, faculta al Comité para requerir cualquier información, incluso sujeta a reserva, que pueda ser necesaria para determinar los citados límites, de acuerdo a lo establecido en el tercer inciso del artículo 8 de la Ley N°21.365, lo que permitirá realizar una evaluación más completa.

33. Que, sin perjuicio de no haber un proceso abierto, el Comité ha sido activo en solicitar información, en virtud del principio de cooperación establecido en la Ley N°18.575, al Servicio de Impuestos Internos y a la Comisión para el Mercado Financiero vía oficio.

34. Que, para la revisión de los límites a las tasas de intercambio, el artículo 9 de la Ley N° 21.365 remite al procedimiento del artículo 8 de la misma. El que establece en su literal a), que el Comité deberá publicar en su sitio web la resolución en que conste el acuerdo de iniciar un proceso para la determinación de límites a las tasas de intercambio, resolución que por este acto se emite y que será publicada en la página web del Comité con fecha de hoy y en el Diario Oficial al día siguiente.

35. Que, sin embargo, la sola apertura de un proceso de revisión de las tasas de intercambio no supone, per se, ninguna alteración a la decisión previamente adoptada por el Comité.

36. Que, siendo el Comité un organismo técnico, autónomo, de carácter administrativo y que desarrolla una función pública, le es plenamente aplicable la Ley N° 19.880. Por consiguiente y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 32 del referido cuerpo normativo, cuenta con la facultad de establecer las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la decisión que pudiera adoptar en el proceso de revisión que abre a través de la presente resolución, por existir elementos de juicio suficiente para ello.

37. Que, por su parte, el Comité ha entendido que no cuenta con facultades para establecer condiciones suspensivas o determinar la suspensión de una decisión ya adoptada, por lo que se deja de manifiesto que la aplicación del considerando 36 anterior, se enmarca dentro de un nuevo procedimiento de revisión a los límites a las tasas de intercambio, que podrá implicar la determinación de nuevos límites o el mantenimiento de los límites vigentes.

38. Que, en virtud de lo anterior, el Comité en cumplimiento de las funciones y los objetivos establecidos en el artículo 3 de la Ley de Tasas de Intercambio, debe velar por establecer una tarifa que permita la existencia de tarjetas de pago orientadas

a incluir a la población con menos acceso a los servicios financieros, fomentar la incorporación de nuevos actores al sistema, y permitir un ajuste paulatino de los actores a un sistema con tarifas reguladas.

V. Consideraciones adicionales.

39. Que, el Comité, para el cumplimiento de sus funciones, debe necesariamente tener presente los antecedentes y la evolución del mercado de tarjetas de pago en Chile, tal y como se da cuenta en el considerando 23 de la Resolución Exenta N°1 de 2023.

40. Que, sin perjuicio de la facultad del Comité para realizar estudios de impacto en cualquier momento, la que se reflejó y reservó en la Resolución Exenta N°1 de 2023, el referido estudio de impacto no ha podido ser realizado a la fecha de esta resolución.

41. Que, considerando lo anterior, por razones de buen servicio y velando por el debido cumplimiento de sus funciones, el Comité ha estimado conveniente contar con los resultados del referido estudio de impacto u otro mecanismo, asesoría o estudio técnico que le permita conocer a mayor abundamiento los efectos de la fijación de límites a las tasas de intercambio y los efectos que sea posible y razonable de proyectar en el mercado, antes de que se materialice la segunda baja de tasas de intercambio dispuesta en la Resolución Exenta N°1 de 2023, ya referida, por lo que, tal como se ha indicado, hará uso del mecanismo previsto en el artículo 32 de la ley N° 19.880.

42. Que, el Comité reafirma que, en virtud de la experiencia internacional, la metodología de costos utilizada es perfectamente válida, sin perjuicio de lo cual, se reserva la posibilidad de aplicar esta u otra metodología que defina como la más adecuada para la realidad local en el proceso de revisión a que da inicio en esta resolución.

43. Qué, la mayoría de los miembros del Comité estiman que a partir de los antecedentes regulatorios y económicos que se han tenido a la vista, en caso de proceder con la rebaja de las tasas conforme se establece en la Resolución Exenta N° 1 de 22 de febrero de 2023, se pondría en riesgo la adecuada evolución de la oferta de tarjetas de pago, y por lo tanto el grado de penetración de las mismas, especialmente en los sectores menos bancarizados de la población, ya sea por una disminución de la misma hacia tales segmentos o, en los casos más extremos, por una salida del mercado de aquellos emisores cuyos productos y servicios apuntan a dicho público, situación que luego sería difícil de revertir.

44. Que, en el sentido indicado, y con el objeto de preservar el adecuado funcionamiento del mercado de pagos y prevenir los efectos adversos que la disminución podría generar, se estima pertinente la adopción de medidas provisionales orientadas a mantener la tasa en los límites vigentes a la fecha de esta resolución, a la espera de contar con la información suficiente que permita al Comité evaluar en su mérito los límites máximos a las tasas de intercambio en el contexto actual.

45. Que, por todo lo anterior, el Comité ha acordado lo siguiente, de lo que se da cuenta en las respectivas actas:

SE RESUELVE:

1. DÍSPONGASE, por unanimidad, el inicio de un procedimiento de revisión a los límites a las Tasas de Intercambio actualmente vigentes, el que iniciará, conforme lo establece el artículo 8° de la Ley de Tasas de Intercambio, una vez publicada la presente resolución en el sitio web oficial del Comité.

Se deja constancia que la miembro titular Doña Julie Massmann, vota a favor de iniciar un nuevo procedimiento, pero en base a argumentos diferentes a los vertidos en la presente resolución por la mayoría de los miembros.

2. DÍSPONGASE, por la mayoría de los miembros del Comité, como medida provisional, invocando lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Nº 19.880, la mantención de los límites a las tasas de intercambio vigentes a la fecha de esta resolución.

Se deja constancia que la miembro titular Doña Julie Massmann, no concurre a la decisión de la mayoría de establecer medidas provisionales.

3. ESTABLÉZCASE que, desde la fecha de publicación de esta Resolución en el Diario Oficial hasta la publicación de la resolución que ponga término al proceso de revisión iniciado en esta Resolución, a que se refiere el artículo 9 de la Ley Nº 21.365, las Tasas de Intercambio máximas serán aquellas vigentes a la fecha de esta Resolución, para cada marca, rubro (Merchant Category Code), tipo de transacción y categoría de tarjeta, las que se transcriben para mayor claridad:

Tipo de tarjetas	Límite
Tarjetas de débito	0,50%
Tarjetas de crédito	1,14%
Tarjetas de pago con provisión de fondos	0,94%

4. PUBLÍCASE la presente resolución en el sitio web del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio y en el Diario Oficial.

ANÓTESE, PUBLÍQUESE Y ARCHÍVESE



Loreto Neumann
Ministerio de Hacienda
Presidenta



Renzo Daputo
Banco Central de Chile
Vicepresidente



Daniel Calvo
Comisión para el Mercado Financiero
Miembro titular



Julie Massmann
Fiscalía Nacional Económica
Miembro titular



Rodrigo Riquelme
Ministerio de Hacienda
Secretario Técnico