

LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y RESOLUCIONES DE ORDEN GENERAL

Núm. 43.171

Sábado 5 de Febrero de 2022

Página 1 de 6

Normas Generales

CVE 2083494

MINISTERIO DE HACIENDA

Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio

DETERMINA PROPUESTA PRELIMINAR DE LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO EN PRIMER PROCESO PARA LA DETERMINACIÓN DE LÍMITES A LAS TASAS DE INTERCAMBIO

(Resolución)

Núm. 1 exenta.- Santiago, 4 de febrero de 2022.

Vistos:

Lo dispuesto en los artículos 3 y 48 de la ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; en los artículos 1, 3, 7, 8, segundo transitorio y cuarto transitorio de la ley N° 21.365, que Regula las Tasas de Intercambio de Tarjetas de Pago; la resolución exenta N° 1, de 6 de agosto de 2021, del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio; lo acordado por el Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio en la sesión de fecha 3 de febrero de 2022, y en la resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República.

Considerando:

1. Que, en la sesión del Comité, de fecha 3 de febrero de 2022, se acordó determinar la propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio para el presente proceso, de conformidad a lo consignado en el acta de dicha sesión.

I. Antecedentes normativos

2. 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.

3. 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. Asimismo, el literal a) del mencionado artículo, indica que el Comité deberá publicar en su sitio web la resolución en que conste el acuerdo de iniciar un proceso para determinar límites a las tasas de intercambio.

4. Que, con fecha 6 de agosto de 2021 se publicó en el sitio web del Comité la resolución exenta N° 1 del Comité, que ejecuta acuerdo de iniciar un proceso para la determinación de las tasas de intercambio de tarjetas de pago.

5. Que, el literal b) del artículo 8 de la Ley de Tasas de Intercambio señala que, una vez cumplido un plazo de 45 días hábiles desde la mencionada publicación, el Comité procederá a preparar una propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio, la cual deberá también ser publicada en su sitio web, para efectos de que pueda ser observada o comentada por cualquier interesado u órgano público cuya competencia diga relación directa o indirecta con esta materia, dentro de un plazo de 60 días hábiles contado desde la respectiva publicación.

CVE 2083494

Director: Juan Jorge Lazo Rodríguez
Sitio Web: www.diarioficial.cl

Mesa Central: 600 712 0001 Email: consultas@diarioficial.cl
Dirección: Dr. Torres Boonen N°511, Providencia, Santiago, Chile.

6. Que, el artículo segundo transitorio de la Ley de Tasas de Intercambio establece que “Los primeros límites transitorios a las tasas de intercambio deberán ser fijados por el Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio, dentro de los primeros seis meses desde la entrada en vigencia de la presente ley”, es decir, a más tardar el 6 de febrero de 2022.

7. Que, el artículo cuarto transitorio de la Ley de Tasas de Intercambio indica que, la propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio referida en el literal b) del artículo 8 de la mencionada ley, “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.”. Asimismo, en su inciso segundo señala que la mencionada propuesta preliminar “deberá dictarse en el plazo no superior a seis meses, contado desde la integración del Comité”, es decir, a más tardar el 6 de febrero de 2022. Por último, su inciso final agrega que “El Comité determinará la fecha de entrada en vigencia de dicha propuesta preliminar, la que no podrá contemplar un plazo mayor a cuarenta y cinco días hábiles desde la dictación de la misma.”.

II. Antecedentes del mercado de tarjetas de pago

8. Que, el mercado de tarjetas de pagos ha presentado cambios relevantes desde el año 2017, debido a modificaciones estructurales, como la emisión de normas que permitieron pasar de un “modelo de 3 partes” (en adelante, el “M3P”) a un “modelo de 4 partes” (en adelante, el “M4P”), lo que ha favorecido la entrada de emisores no bancarios, adquirentes y subadquirentes; y a eventos coyunturales, como la pandemia provocada por la enfermedad covid-19.

9. Que, al momento de iniciar el actual proceso de determinación de límites a las tasas de intercambio, el mercado de tarjetas de pago estaba compuesto por: i) 28 emisores de tarjetas (de los cuales el 61% correspondía a emisores bancarios y el 39% correspondía a emisores no bancarios); ii) 5 adquirentes, de los cuales, a junio de 2021, el volumen de transacción de un solo adquirente representaba alrededor del 98% del mercado; iii) alrededor de 20 subadquirentes constituidos como procesadores de servicios de pago; iv) 3 titulares de marcas, dos de ellos representando casi la totalidad del mercado nacional; y v) alrededor de 10 instituciones en proceso de autorización para ser emisor ante la Comisión para el Mercado Financiero.

III. Antecedentes del primer proceso de determinación de TI preliminares

10. Que, en virtud de las facultades establecidas en los incisos tercero y cuarto del artículo 8 de la Ley de Tasas de Intercambio, el Comité solicitó la información necesaria para la determinación de los límites a las tasas de intercambio a 28 emisores de tarjetas, 2 procesadores, 5 adquirentes, 3 titulares de marcas, a la Fiscalía Nacional Económica y a la Comisión para el Mercado Financiero, lo que equivale a un total de 78 oficios reservados enviados. El Comité recibió respuesta por parte de todas las instituciones a las que se le solicitó información. Adicionalmente, en virtud de distintas consultas recibidas relativas a la información solicitada, el Comité envió 17 oficios de respuestas y 37 oficios aclaratorios.

11. Que, con fecha 15 de octubre de 2021, de forma adicional a las instancias de participación ya contempladas en la Ley de Tasas de Intercambio, el Comité acordó iniciar un procedimiento público de participación de interesados para efectos de facilitar la exposición de propuestas, antecedentes y documentos de carácter público, que digan directa relación con el proceso de determinación de los límites a las tasas de intercambio.

El mencionado procedimiento contempló la celebración de audiencias los días 18 y 19 de noviembre de 2021, en las cuales expusieron 17 interesados, cuyas presentaciones y antecedentes entregados se encuentran publicados en la página web del Comité. El procedimiento de participación también contempló la posibilidad de que los interesados que participaron en dichas audiencias pudieran presentar, dentro de un plazo de 10 días desde la publicación de las audiencias, aclaraciones, conclusiones o antecedentes de hecho, debidamente fundamentados y por escrito, respecto a las presentaciones, antecedentes y documentos acompañados en cualquiera de las audiencias. El Comité recibió 7 aclaraciones, conclusiones o antecedentes de hecho dentro del mencionado plazo.

12. 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 mencionada ley, el Comité solicitó al Ministerio de Hacienda, en virtud del inciso décimo del mencionado artículo 7, contratar la asesoría de la Sociedad de Asesorías Profesionales Tobar & Saavedra Limitada (en adelante el “Asesor”), representada por don Eduardo Saavedra Parra.

La mencionada asesoría tiene por objeto: a) analizar y comparar en detalle las posibles metodologías para calcular límites a las tasas de intercambio (considerando a lo menos la prueba de la indiferencia o test del turista, una metodología basada en los costos de los emisores de tarjetas, y una metodología basada en las tasas de intercambio implícitas en el M3P), con especial énfasis en posibles falencias de cada metodología, identificando factores de la realidad nacional que sería necesario considerar en la aplicación de cada una de ellas y los potenciales impactos de la aplicación de cada una de las metodologías en el mercado de pagos con tarjeta; b) determinar la información necesaria para calcular los límites a las tasas de intercambio y realizar una propuesta de solicitud de dicha información a las entidades que correspondan; c) proponer el cuestionario requerido para la prueba de la indiferencia y -en caso que sea solicitado- supervisar la aplicación de dicha encuesta; d) caracterizar el grado de desarrollo de Chile en medios de pago en general; e) realizar estimaciones de límites aplicando cada una de las metodologías mencionadas, considerando las características específicas del mercado chileno y, en lo posible, corrigiendo las falencias de cada metodología; y, f) proponer al Comité un conjunto de variables a recolectar para hacer seguimiento a los posibles efectos de las tasas de intercambio y colaborar en el análisis de las observaciones que el Comité pueda recibir respecto de las tasas preliminares publicadas.

13. Que, los cálculos de las tasas de intercambio utilizando la prueba de la indiferencia requieren adaptar su aplicación al contexto del mercado nacional y realizar encuestas a una muestra relevante de comercios, que materialmente no era factible de realizar dentro del plazo legal establecido para la determinación de la primera propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio, de manera que, el Comité, a la fecha, cuenta solo con cálculos de tasas de intercambio resultantes de la aplicación de la metodología basada en los costos de los emisores (en adelante las “TI de Costos”), de las tasas de intercambio implícitas en el M3P (en adelante las “TI implícitas”) y de las tasas de intercambio vigentes, publicadas por los titulares de marcas de tarjetas (en adelante las “TI Explícitas”).

14. Que, los resultados que entregó el Asesor permiten a este Comité considerar una serie de rangos estimados para TI de Costos, para TI Implícitas y para TI Explícitas, en atención a las dificultades para la aplicación de un proceso de costeo con la información no auditada, reportada por las distintas fuentes de datos y a las alternativas metodológicas disponibles:

	Tarjetas de Débito	Tarjetas de Crédito	Tarjetas de Prepago
TI de Costos promedio ponderado	0,14% - 0,19%	0,43% - 0,66%	0,324%
TI Implícita promedio ponderado	0,58%	1,30%	N/A
TI Explícita promedio ponderado	0,64%	1,23%	0,86%

IV. Criterios para la determinación de la primera propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio

15. Que, con fecha 13 de enero de 2017, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante el “TDLC”) emitió la Proposición de Modificación Normativa N° 19/2017, sobre servicios asociados a la utilización de tarjetas de crédito y débito de aceptación universal, Rol ERN N° 20-2014, en la que realizó un análisis de la situación del mercado de medios de pago, señalando en su párrafo 256 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, en el párrafo 287 de la referida proposición de modificación normativa indica que “Si bien la fijación de tasas de intercambio puede, dependiendo de su magnitud, reducir la competencia en precios en la adquirencia, la integración vertical entre adquirente y emisores -actuando conjuntamente- permite que éstos puedan fijar los merchant discounts por sobre el nivel que existiría en un mercado competitivo.”.

Afirma el TDLC -en el párrafo 446- que “[...] un indicador más preciso para comparar el nivel de competencia de la industria de pagos con tarjetas en Chile es la tasa de intercambio. Como se mostrará, el resultado de esta comparación es que, por regla general, las tasas de intercambio en otras jurisdicciones son sustancialmente menores a la de nuestro país” para el periodo 2012 - 2015, y -en el párrafo 451- “Relacionado con lo anterior, existe en cuarto riesgo derivado de la estructura actual del mercado, el que dice relación con el hecho que las rentas sobrenormales derivadas de la actividad adquirente no se disipan completamente en el lado emisor”, situación que no ha variado con la nueva regulación tarifaria de Transbank en el M4P.

Por último, en la sección X.3.6. de la mencionada proposición de modificación normativa recomienda una “Fijación de la tasa de intercambio: en virtud de las medidas propuestas, que buscan fomentar principalmente la competencia en el mercado de la adquirencia, resulta indispensable que la autoridad fije las tasas de intercambio, esto es, aquellos pagos que deben ser hechos a los bancos emisores de tarjetas por las operaciones que se realizan en aquellos establecimientos comerciales afiliados por otro emisor o un adquirente no emisor. Bajo el actual sistema, en el que todos los emisores de tarjetas afilian establecimientos comerciales a través de Transbank, existe una tasa de intercambio implícita, que se ha mantenido constante, a pesar de las bajas en los merchant discounts. En un esquema de competencia en la adquirencia, como el recomendado, es la autoridad la que debe regular esta tasa de intercambio de la forma más eficiente posible, entregando los incentivos adecuados para fomentar la participación en esta actividad.”.

16. Que, la resolución N° 53/2018, de fecha 5 de septiembre de 2018, del TDLC, señala en su párrafo 90 que “en muchos países el sistema de medios de pagos con tarjetas es de cuatro partes, con lo que los merchant discounts quedan directamente determinados por las tasas de intercambio cobradas. Ello ha llevado a que diversas autoridades de otros países regulen esta tasa (...). De este modo, indirectamente y por vía de la competencia en adquirencia, se acota el merchant discount que puede ser cobrado al comercio adquirente.”.

Por último, el párrafo 147 de la mencionada resolución indica que “tratándose de ingresos diferentes por canal de comercialización, los emisores perciben diferentes tasas de intercambio implícita, lo que no tiene justificación basada en los costos de los emisores ni en las elasticidades de demanda de los tarjetahabientes. Esta diferencia genera efectos indeseados desde el punto de vista de la competencia en todos aquellos mercados que transan un mismo producto, favoreciendo la posición competitiva de unos (supermercados) en desmedro de otros (farmacias).”.

17. Que, la sentencia de fecha 27 de diciembre de 2019, en la causa rol N° 24.828-2018 de la Corte Suprema, señala en su considerando vigésimo segundo que “los sentenciadores del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia aciertan al concluir que los merchant discount en Chile son, en promedio, más elevados que en países con mayor grado de bancarización y que son siempre más elevados que en aquellos países que han regulado la tasa de intercambio y de los cuales se dispone de información, esto es, Estados Unidos, Canadá, México, Reino Unido y Australia.”.

Asimismo, el considerando vigésimo noveno de la referida sentencia expresa que “resulta de la mayor relevancia la información aportada por la Fiscalía Nacional Económica a fojas 737, en cuanto indica que a fines del año 2015 “las tarifas de intercambio para todos los países de Europa fueron reguladas a niveles de 0,2% y 0,3% para transacciones de débito y crédito, respectivamente”, puesto que se trata de la regulación de países con una importante tradición jurídica, y a quienes, históricamente, hemos observado en innumerables ocasiones para adoptar decisiones en torno a nuestra propia regulación en diversas materias.”.

Por último, el considerando trigésimo indica que “los antecedentes vertidos en lo que precede 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.”.

18. Que, en la historia de la Ley de Tasas de Intercambio, específicamente en el mensaje de la indicación sustitutiva N° 214-368, se señala que “con el objeto de seguir avanzando en las medidas que permitan contar con un sistema de medios de pago más competitivo y eficiente en su funcionamiento, y asimismo, propendiendo a una masificación del uso y aceptación de medios de pago alternativos al efectivo, se ha estimado necesario limitar las tasas de intercambio que deben pagar los operadores que presten servicios de adquirencia, y encargar a un Comité especial la labor de fijar dichos límites.”.

19. Que, el inciso segundo del artículo 3 de la Ley de Tasas de Intercambio señala que la determinación de los límites a las tasas de intercambio que fije el Comité debe efectuarse “con el objetivo de establecer condiciones tarifarias orientadas a la existencia de un mercado de tarjetas competitivo, inclusivo, transparente y con fuerte penetración, y que, asimismo, considere el resguardo del eficiente y seguro funcionamiento del sistema de pagos minoristas.”.

20. Que, adicionalmente, de la información recopilada en este proceso, entre diciembre de 2017 a diciembre de 2020, se observa un aumento de 8,2% en el número de tarjetas de crédito bancarias vigentes (el aumento es de 36% si se considera el número de tarjetas de crédito bancarias con operaciones) y un aumento de 0,3% en el número de tarjetas de débito vigentes (el aumento es de 33,5% si se considera el número de tarjetas de débito con operaciones). Asimismo, se observa un aumento de 23,7% en el número de transacciones por POS (point of

sale), que dan cuenta de la necesidad de impulsar el segmento de adquisición para incrementar la afiliación de nuevos comercios al sistema de pagos con tarjetas.

21. Que, en razón de los considerandos anteriores, el Comité estima que existen razones suficientes para fijar límites máximos a las tasas de intercambio que lleven las tasas de intercambio efectivas por debajo de los niveles de las TI Explícitas a la fecha.

22. Que, si bien este Comité basó su decisión en la información de costos de los emisores, también consideró otros elementos relevantes de conformidad a lo mandado por el artículo 3 de la Ley de Tasas de Intercambio. Esto es, fijar 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.

23. Que, en ese sentido, la propuesta preliminar de tasas de intercambio es parte del primer proceso de determinación de límites, el cual no concluye con la presente resolución. Se requiere de la participación activa de los interesados, durante el periodo de observaciones, y realizar una serie de nuevos requerimientos de información que permitan ajustar el cálculo de las tasas de intercambio, en la medida que los nuevos antecedentes así lo justifiquen, y luego, una vez determinadas las primeras tasas de intercambio definitivas, abocarse a calcular las tasas de intercambio según la metodología de la prueba de indiferencia, o aquella que se defina como más adecuada a la realidad local, y analizar su posible aplicación para tarjetas de crédito y débito.

24. Que, los límites provisorios a las tasas de intercambio se distinguirán exclusivamente en límites a tarjetas de crédito, tarjetas de débito y tarjetas de pago con provisión de fondos, en razón de que la metodología utilizada -considerando costos de los emisores- no es adecuada para diferenciar por categoría de tarjeta (normal o premium), por rubro o tipo de transacción (presencial o no presencial). Sin perjuicio de lo anterior, el Comité analizará la factibilidad y pertinencia de hacer dichas distinciones, en la medida que los nuevos antecedentes o metodologías así lo justifiquen.

25. Que, en lo que respecta a las tarjetas de pago con provisión de fondos, ante las restricciones regulatorias específicas de este medio de pago, el nivel de desarrollo del producto, la dificultad para aplicar la metodología de TI de Costos atendido al escaso número de emisores, y el objeto de aumentar la penetración de medios de pago innovadores a segmentos no bancarizados, el Comité considera adecuado fijar un límite a las tasas de intercambio que corresponda al punto medio entre los límites a las tasas de intercambio de tarjetas de débito y de tarjetas de crédito.

26. Que, los límites a las tasas de intercambio que defina este Comité deben ser factibles de implementación oportuna por los actores del mercado de tarjetas y de fiscalización por parte de la Comisión para el Mercado Financiero, por lo que se ha optado por una propuesta preliminar estructurada con una tasa de intercambio máxima por tipo de tarjeta, definida como un porcentaje del valor de cada transacción.

27. Que, los límites a las tasas de intercambio que fije este Comité tendrán efectos en la estructura de tasas de intercambio determinadas por los titulares de marcas, los que deberán ajustar dichas tasas de forma tal que ninguna supere las tasas de intercambio máximas preliminares que se establecen en la presente resolución.

28. Que, asimismo, se reconoce la posibilidad de determinar tasas de intercambio en montos fijos (\$/Transacción) y también aplicar dicha tasa fija en combinación con una tasa porcentual, siempre que la suma del valor de tales tasas de intercambio no sobrepase el porcentaje de TI máximas preliminares, respecto del valor semestral total por operación a nivel nacional de cada tipo de tarjeta.

29. Que, el Comité mantendrá un monitoreo de indicadores relevantes para evaluar los efectos de los límites a las tasas de intercambio fijados en la presente resolución, entre los que se cuentan el número y monto de transacciones por tarjeta y por comercio, la evolución de la afiliación de comercios por rubro y por área geográfica, variación en comisiones y costos de marca, y en las tasas de intercambio efectivas por emisor.

30. Que, finalmente, en razón de que el Comité no cuenta con información suficiente para distinguir las distintas posibilidades de pagos indirectos entre adquirentes y emisores, no se excluirá ningún tipo de ingreso o pago de la definición de tasas de intercambio, de conformidad a lo señalado en el inciso segundo del artículo 1 de la Ley de Tasas de Intercambio.

Se resuelve:

1. Determinase, por mayoría del Comité, de acuerdo a lo consignado en el acta de la sesión de fecha 3 de febrero de 2022, la siguiente propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio:

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

2. Establézcase que la propuesta preliminar de tasas de intercambio determinada en esta resolución será vinculante y regirá en forma provisoria hasta la publicación definitiva de los límites de tasas de intercambio del presente proceso.

3. Establézcase que la propuesta preliminar de tasas de intercambio indicada en el resuelvo 1 precedente entrará en vigencia una vez transcurridos 45 días hábiles desde la dictación de la presente resolución.

4. Establézcase que cualquier interesado u órgano público cuya competencia diga relación directa o indirecta con la materia de esta resolución, podrá formular observaciones o comentarios sobre la propuesta preliminar de límites a las tasas de intercambio indicada en el resuelvo 1, dentro del plazo de 60 días hábiles contados desde la publicación de la presente resolución en la página web del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio, los que deberán ser enviados al correo electrónico ctdi@hacienda.gov.cl.

5. Ordénase publicar 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.- Hugo Caneo Ormazábal, Presidente del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio.- Catherine Tornel León, Vicepresidenta del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio.- Carolina Flores Tapia, Miembro Titular del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio.- Gastón Palmucci, Miembro Titular del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio.- Juan Pablo Loyola Mellado, Secretario Técnico del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio.