



COMISIÓN
PARA EL MERCADO
FINANCIERO

Comisión de Economía del Senado

Proyecto de Ley que Fija las Tasas de Intercambio (Boletín N° 13.654-03)

22 de diciembre 2020

Agenda

- I. Rol de la CMF en la Industria de Medios de Pago
- II. Proyecto de Ley que fija Tasas de Intercambio
- III. Indicación Sustitutiva
- IV. Comentarios Finales

I. Rol de la CMF en la Industria de Medios de Pago

CMF y Mercado de Medios de Pago

El rol de la CMF en el mercado de medios de pago se establece en el artículo 2° de la Ley General de Bancos.

Artículo 2° (Extracto).-

Corresponderá a la Comisión para el Mercado Financiero (en adelante, la "Comisión") la fiscalización del Banco del Estado de Chile y de las demás empresas bancarias, cualquiera sea su naturaleza.



Fiscalización Bancos

*Asimismo, la Comisión tendrá la **fiscalización** de las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito, tarjetas de pago con provisión de fondos o de cualquier otro sistema similar a los referidos medios de pago, siempre que éstos importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público en general o ciertos sectores o grupos específicos de él.*



Fiscalización empresas de medios de pago

.....

CMF y Mercado de Medios de Pago (cont.)

El rol de la CMF en el mercado de medios de pago se establece en el artículo 2° de la Ley General de Bancos.

Artículo 2° (Extracto) cont.-

*Las empresas a que se refiere el inciso segundo del presente artículo deberán sujetarse a las **normas que dicte el Banco Central de Chile** de conformidad con el número 7 del artículo 35 de la ley N° 18.840, ley orgánica constitucional del Banco Central de Chile. Igualmente, quedarán sujetas a las disposiciones contenidas en los artículos 8, 9, 14, incisos primero, segundo y final, 16, 17, 19 y 21, de este Título, 118 del Título XIV, 154 y 155 del Título XVI, y 157 y siguientes del Título XVII de la presente ley y, en lo pertinente, **a la ley N° 20.950, que autoriza la emisión y operación de medios de pago con provisión de fondos por entidades no bancarias.***



Regulación
de medios de
pago

Mercado de Medios de Pago

Estructura de la regulación y fiscalización

- El foco principal de la regulación del Banco Central de Chile (BCCh) y del esquema de fiscalización de la CMF apunta a la continuidad de la cadena de pagos.
- Las normas son del tipo prudencial (requisitos de capital, liquidez, resguardos operacionales y de seguridad) para que emisores y operadores cumplan en forma oportuna sus obligaciones con el comercio afiliado no relacionado.
- En el caso particular de las tarjetas con provisión de fondos (prepago), además de resguardar la cadena de pagos, se resguardan los depósitos, por tratarse de captaciones recibidas del público (requisitos de integridad y restricciones para la inversión de los fondos depositados).
- El ámbito de la regulación de los medios de pago que corresponde al Banco Central en el ejercicio de sus facultades no considera materias de precios ni condiciones de competencia. En consecuencia, el ámbito de acción de fiscalización de la CMF tampoco incluye estas materias.

Mercado de Medios de Pago

Desarrollos recientes

- Tras la modificación legal que autorizó la emisión de tarjetas de prepago a instituciones no bancarias en el año 2016, el Banco Central realizó una revisión integral de su normativa (Capítulos III J del CNF).
- Dentro de las modificaciones que el BCCh implementó en el año 2017, se habilitó la posibilidad de operar en un modelo de cuatro partes, permitiendo la separación de emisores y operadores.
- A partir de ese momento, se sucedieron varios cambios en la configuración de este mercado tales como, la implementación efectiva del modelo de cuatro partes, el desarrollo de nuevos productos y la entrada de nuevos actores (emisores y operadores):
 - Los bancos y cooperativas comienzan a emitir tarjetas de prepago.
 - Se inscriben nuevos emisores de tarjetas no bancarias (a la fecha, 2 emisores de prepago nuevos y 7 en proceso de autorización, más 2 emisores de crédito en proceso).
 - Se inscriben nuevos operadores (a la fecha, 1 nuevo operador y 3 en proceso).
 - Se desarrollan nuevos servicios a través de empresas PSP (no reguladas).

Alcance de las tarjetas como instrumento

Cifras a junio de 2020

Tarjetas vigentes según el tipo de cuentas proveedoras de fondos

Instrumento	Número de tarjetas
Tarjetas de débito	21.856.555
Tarjetas de crédito bancarias	15.677.451
Tarjetas de crédito no bancarias	3.569.118
Tarjetas de prepago bancarias	1.323.499
Tarjetas de prepago no bancarias	83.684
Total tarjetas	42.510.307

Fuente: Datos CMF.

El número de comercios afiliados (clientes) es cercano a los 200 mil.

Se estima que la afiliación de comercios es de un 30% aproximadamente

II. Proyecto de Ley Boletín N° 13.654-03

Contexto para fijación de Tasas de Intercambio

Elementos a considerar:

- Largo historial de análisis y actuaciones por parte de la autoridades de competencia en relación con el mercado de medios de pagos y particularmente con la operación (Transbank).
- El Tribunal de la Libre Competencia (TDLC) recomendó en 2017 (Proposición Normativa N°19) la fijación de las Tasas de Intercambio.
- El 27 de diciembre 2019, la Corte Suprema ordenó a Transbank eliminar la discriminación de tarifas.
- En junio 2020, cuatro senadores presentan Proyecto de Ley que fija límites a las Tasas de Intercambio (0,2% débito /prepago y 0,3% crédito)*.
- El 3 de diciembre, el TDLC resolvió iniciar un procedimiento no contencioso con el objeto de dictar instrucciones de carácter general que deberán considerar las empresas al determinar las tasas de intercambio en el mercado de medios de pago con tarjetas, hasta que las mismas se regulen por ley.
- El 10 de diciembre el Ministerio de Hacienda ingresa indicación sustitutiva del Proyecto de Ley.

(*) Proyecto de Ley presentado por los Senadores Harboe, Rincón, Elizalde y Durana.

Tasas de intercambio: Experiencia Internacional

Varianza entre jurisdicciones

País	Antecedentes	Valores	Organismo que regula
Argentina	2017: El Banco Central de la República Argentina (BCRA) introduce un cronograma para reducir gradualmente la tasa de intercambio.	Transición del 1% al 0,6% para débito y del 2% al 1,3% para tarjetas de crédito para 2021.	Banco Central
Australia	A partir de julio 2017, el Banco de la Reserva de Australia reduce la tasa de intercambio promedio ponderada de referencia. El sistema de tarjetas queda sujeto a regulación.	0,2% para débito y 0,8% para crédito.	Banco Central
Brasil	2018, con vigencia desde octubre : En marzo, Banco Central do Brasil limita las tarifas de intercambio.	0,8% por transacción para débito, con un promedio de no más de 0,5%.	Banco Central
Canadá	1990: La empresa a cargo cobra 0% por la tasa de intercambio de débito. 2018: el Departamento de Finanzas compromete a Visa y MasterCard para reducir las tarifas de intercambio de tarjetas de crédito, a partir del 1 de mayo de 2020 por un período de cinco años.	0% efectivo en débito y 1,4% en crédito. (acuerdo voluntario)	Ministerio de Finanzas
China	2016: El Banco Popular de China anuncia una nueva política para limitar las tarifas de intercambio.	0,35% para débito y 0,45% para crédito.	Banco Central
Unión Europea	2015: El Parlamento Europeo aprueba el límite de las tasas de intercambio.	0,2% para débito y 0,3% para crédito.	Consejo de Ministros UE

Contenido del Proyecto

Boletín N° 13.654-03

Artículo 1

Define que el objeto de la ley es regular límites máximos de las tasas de intercambio aplicables a las operaciones domésticas de pago con tarjetas.

Artículo 2

Define tasa de intercambio, operaciones domésticas de pago con tarjetas, régimen de tarjetas y señala como aplicables las definiciones ya establecidas por el Banco Central de Chile (Tipos de tarjeta, operadores PSP, titular de marca).

Artículo 3

Señala: “La tasa de intercambio máxima a cobrar ascenderá a un 0,3% del valor de la operación tratándose de tarjetas de crédito, y un 0,2% del valor de la operación, tratándose de tarjetas de débito y de prepago”

Comentarios al Proyecto de Ley

- En ese contexto, el Proyecto de Ley da cuenta del desafío de establecer límites a las Tasas de Intercambio (TI) en un nivel determinado (0,2% débito y 0,3% crédito).
- El límite para las TI establecido en el proyecto estaría extraído de la experiencia internacional (Unión Europea) en la fijación de tasas máximas.
- La fijación del nivel de TI es un ejercicio complejo que debería ser determinado a partir de un estudio especializado en esta materia que considere las particularidades del mercado nacional de medios de pago.
- Los límites a las TI del Proyecto de Ley quedan establecidos permanentemente en los niveles señalados, lo cual no permite adaptar los potenciales cambios que se produzcan en este mercado.
- Las modificaciones en TI determinarán un cambio en la distribución de las rentas y potenciales variaciones en merchant discounts, cuyos impactos se debe estimar.
- En este sentido, la indicación sustitutiva abre un camino para determinar las TI, que permite considerar las características propias de nuestro mercado.

III. Indicación Sustitutiva del Ejecutivo

Tasas de intercambio

Fijación por un Comité

Se define el concepto de “tasa de intercambio” y se establece que estas estarán sujetas a límites, que serán determinados por un Comité creado especialmente al efecto, denominado “Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio”

El Comité estará integrado por 4 miembros, los que serán designados de la siguiente manera:

- Un miembro designado por el Ministro de Hacienda.
- Un miembro designado por el Consejo del Banco Central de Chile.
- Un miembro designado por la **Comisión para el Mercado Financiero**.
- Un miembro designado por la Fiscalía Nacional Económica.

Tasas de intercambio

Procedimiento de determinación de las TI

El proyecto regula el proceso de determinación de los límites a las tasas de intercambio y establece que, para tales efectos:

- El Comité deberá publicar el inicio del proceso para determinar límites a las tasas de intercambio y se determinan plazos para que los interesados envíen sus opiniones y propuestas al Comité (45 días); elaboración de propuesta para observaciones públicas (60 días) y determinación final de tasas.
- El Comité deberá contratar a lo menos una asesoría o estudio técnico y podrá solicitar la información requerida para determinación de TI a todos los participantes del sistema de pagos (autoridades y empresas participantes).
- Por último, la indicación contempla la revisión de los límites a las tasas de intercambio cada 3 años, y, a lo menos cada 6 meses, la evaluación de la existencia de cambios sustantivos en el mercado de medios de pago que, a juicio del Comité, justifiquen la revisión y la determinación de nuevos límites a las tasas de intercambio, antes del mencionado plazo de 3 años.

Tasas de intercambio

Otros Aspectos destacados

- El Comité se crea como “un organismo de carácter técnico”, independiente, cuya función será determinar los límites a las TI.
- Todas las designaciones deberán recaer en funcionarios, empleados o servidores públicos de las respectivas instituciones, incluyendo honorarios o regidas por el Código del Trabajo, de reconocido prestigio por su experiencia y conocimiento en materias económicas o financieras.
- Un funcionario del Ministerio de Hacienda actuará como Secretario Técnico del Comité y tendrá la calidad de Ministro de Fe respecto de sus actuaciones. El Ministerio de Hacienda proporcionará al Comité el apoyo administrativo y los recursos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- El cumplimiento de los límites a las tasas de intercambio será supervisado por la **Comisión para el Mercado Financiero**.

Comentarios

- En términos generales, el proyecto aborda la problemática para determinar las Tasas de Intercambio, entregando al Comité las facultades para considerar los aspectos técnicos necesarios para la fijación de los límites aplicables.
- Un aspecto relevante a considerar es la necesidad de concretar lo antes posible las etapas necesarias para determinar las TI que regirán en el mercado de medios de pagos y así, entregar certeza a todos los participantes involucrados (emisores, operadores, marcas, PSP, comercios, usuarios y potenciales nuevos entrantes).
- En este sentido, un aspecto que puede ser objeto de revisión en el proyecto son los plazos de las distintas etapas consideradas para determinar el límite a las TI (algunas de ellas no tienen plazo definido, como por ejemplo, la preparación de la propuesta por parte del Comité y la dictación de la Resolución (letras b) y c) del Art.8). Una opción es agregar un plazo global para el proceso completo de determinación de TI.

Comentarios

- Así también, se identifican otros aspectos específicos que potencialmente se pueden mejorar para entregar más solidez al proyecto en los siguientes ámbitos:

Dependencia Administrativa del Comité: Se sugiere aclarar la dependencia del comité, con el fin de dar certeza respecto de la aplicación de los recursos jerárquicos y extraordinario de revisión establecidos en la Ley 19.880 y responsabilidad administrativa de los miembros designados al comité.

Recurso de impugnabilidad: Se sugiere establecer recurso de impugnabilidad específico que se revise en sede judicial, ya que no basta con hacer referencia a instancias jurisdiccionales en general. La falta de indicación específica acarrea un riesgo de paralización judicial del efecto de las resoluciones del Comité vía recurso de protección. Se propone incorporar el recurso de ilegalidad en términos similares al que rige a la CMF (artículo 70 DL 3538 / no suspende los efectos del acto impugnado), permitiendo a los involucrados recurrir por las decisiones del Comité.

Cálculo de las TI: se faculta al Comité a excluir del cálculo de las TI, determinados tipos de ingresos o pagos. Se sugiere exigir que tales exclusiones se efectúen por resolución fundada, detallando las razones de la decisión.

Comentarios (cont.)

Información sujeta a reserva: La información que puede ser solicitada a la CMF se encuentra amparada por la obligación de reserva del artículo 28. En consecuencia, para poder alzar dicha restricción es necesario que se disponga expresamente en dicho sentido y que el precepto sea aprobado con quórum calificado, dado que dicho artículo se aprobó con esa exigencia.

- Como parte de este Comité, la CMF contribuirá desde su mirada prudencial y de desarrollo de mercado en la fijación de las TI. Para ello, resulta muy relevante dotar al Comité con los recursos necesarios para contratar estudios especializados y desarrollar la labor encomendada con recursos razonables.
- Al mismo tiempo, a la CMF le compete la fiscalización del cumplimiento de las TI para lo cual deberá disponer de los recursos para fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de la ley.
- La CMF manifiesta su disposición a apoyar la tramitación del proyecto con los antecedentes que estén dentro del ámbito de su competencia.



COMISIÓN
PARA EL MERCADO
FINANCIERO

Comisión de Economía del Senado

Proyecto de Ley que Fija las Tasas de Intercambio (Boletín N° 13.654-03)

22 de diciembre 2020