

Fijación ordinaria de comisiones máximas del sistema de tarjetas de pago 2025

División Económica

División Sistemas de Pago

Diciembre 2025

Tabla de Contenido

Resumen	2
Introducción.....	6
1. El sistema de tarjetas de pago en el 2024.....	7
1.1 Actividad del sistema de tarjetas de pago	7
1.2 De las comisiones y beneficios a clientes y afiliados en el 2024	13
1.3 Del impacto de la regulación sobre los proveedores de servicios del sistema de tarjetas.....	23
1.4 De la vigilancia al sistema de tarjetas de pago	32
1.5 La Ley 9831 no ha sido modificada	33
2. Propuesta Regulatoria.....	35
2.1 De la regulación por comparación.....	35
2.2 Comisiones máximas aplicables a operaciones de pago locales	35
2.3 Comisiones máximas aplicables a las operaciones de pago transfronterizas.....	42
2.4 Comisión máxima de la terminal punto de venta	49
2.5 Del desarrollo de la propuesta técnica	50
3. Conclusiones y recomendaciones.....	53
4. Anexos.....	55

Abreviaturas

ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
BCCR	Banco Central de Costa Rica
EEE	Espacio Económico Europeo
Ley 9831	Ley de Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Resumen

El 24 de marzo del 2020 fue publicado en el Alcance N° 57 a la Gaceta N° 59, el Decreto Legislativo N° 9831, Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas. Según lo establece el artículo 1 de esta ley, su objeto “*es regular las comisiones cobradas por los proveedores de servicio sobre el procesamiento de transacciones que utilicen dispositivos de pago y el funcionamiento del sistema de tarjetas, para promover su eficiencia y seguridad, y garantizar el menor costo posible para los afiliados*”, delegando en el Banco Central de Costa Rica (BCCR) la responsabilidad de “*emitir la regulación y vigilar su cumplimiento, en atención del interés público y garantizar el menor costo posible para los afiliados, siguiendo las mejores prácticas internacionales*”.

Por su parte, el artículo 14 establece la obligatoriedad del BCCR de revisar las comisiones máximas autorizadas por concepto de adquirencia, intercambio y otras comisiones al menos una vez al año de forma ordinaria, y ajustarlas para alcanzar los objetivos de la ley.

Para ello, la División Sistemas de Pagos del BCCR recolecta información sobre el sistema costarricense de tarjetas, a fin de evaluar su desempeño frente a la nueva regulación, y la División Económica realiza las comparaciones internacionales, a fin de sustentar, técnicamente, las comisiones máximas propuestas en cada revisión ordinaria anual.

Así, en conjunto, el equipo de trabajo (en adelante, el Equipo Técnico) prepara y sugiere las recomendaciones de política aquí contenidas, uniendo la pericia de cada una de estas divisiones. Producto de esta labor, el Equipo Técnico recomienda a la Junta Directiva del BCCR:

- **Mantener la diferenciación de los límites máximos a las comisiones de adquirencia entre operaciones de pago locales y transfronterizas**, en concordancia con el artículo 4 de la Ley 9831, por cuanto esto conduce al buen funcionamiento, la eficiencia y seguridad del sistema costarricense de pagos y al menor costo para el afiliado.
- **Mantener la comisión máxima de intercambio para operaciones de pago locales en 1,00% y mantener la comisión máxima de adquirencia para operaciones locales en 1,95%.**

Esta propuesta de comisiones máximas se fundamenta en la técnica de regulación por comparación (*yardstick competition*), que permite contrastar el precio del bien o servicio que se pretende regular, en este caso las comisiones de intercambio y adquirencia, con los precios -comisiones- aplicables a proveedores regulados de distintos territorios, pero para la misma industria -el sistema de tarjetas de pago- considerando los contextos de desarrollo de sus mercados y economías.

En el caso de las operaciones de pago locales, el ejercicio se desarrolla a partir de información para 75 países, que conforman un total de 235 observaciones durante el periodo 2010 a 2025. La información contiene a los 30 países del Espacio Económico Europeo (EEE), así como la totalidad de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Considerando información de tres variables de Global Findex del Banco Mundial¹ (el porcentaje de personas mayores de 15 años que tienen acceso a una cuenta en una entidad financiera, el porcentaje de personas mayores de 15 años con una tarjeta de crédito y de débito, y el porcentaje de personas mayores de 15 años que realizaron o recibieron un pago digital), se elaboró un ranking de los diez países que lideran cada variable, como un reflejo del buen funcionamiento de sus sistemas de tarjetas de pago. Esto arrojó que 22 países diferentes lideran estas listas, y de ellos 20 poseen regulación en las comisiones de intercambio o de adquirencia. Destaca, además, que un 64% de los países en la lista son miembros del EEE, que también establece toques máximos a estas comisiones.

Con ello se atiende la disposición legal establecida en el artículo 1 de la Ley 9831, de que la regulación emitida por el BCCR debe garantizar el menor costo posible para los afiliados, siguiendo las mejores prácticas internacionales, en este caso, la comparación con países pertenecientes a la OCDE y el EEE, típicamente referentes de buenas prácticas para el sistema de tarjetas y el sistema de pagos en general.

La técnica de comparación internacional permitió delimitar el intervalo [0,93%, 1,28%] para la comisión máxima de intercambio local, con un punto medio de 1,10%, y el intervalo [1,45%, 2,10%] para la comisión máxima de adquirencia local, con un punto medio de 1,77%.

La propuesta de comisiones aplicables al año 2025 que se presenta en este estudio permite consolidar a la comisión máxima de intercambio local en el promedio simple de los límites mínimos de los intervalos de confianza de las regresiones econométricas elaboradas para cada una de las revisiones ordinarias de comisiones anuales, que parecen converger al 1,00%.

Con ella, Costa Rica alcanzaría el percentil 82 de la OCDE. Este tope sugiere comisiones menores que México (1,33%), Turquía (1,32%), Colombia (1,17%) y Chile para tarjetas de crédito (1,14%), cercana a la comisión negociada por el gobierno de Canadá con Visa y Mastercard en mayo de 2023 (0,95%), y es 3,3 veces más alto a la comisión máxima vigente en el EEE de 0,30% para tarjetas de crédito.

Resulta relevante señalar que, de previo a la regulación del BCCR, el nivel de 1,00% había sido establecido por los propios emisores nacionales como comisión de intercambio aplicable a las actividades de estaciones de servicio y organizaciones de beneficencia. En este sentido, refleja condiciones bajo las cuales el sistema ha logrado operar por casi treinta y cinco años.

¹ Global Findex 2024 del Banco Mundial. Disponible en (accesado el 23 de octubre de 2025): <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>

Para el caso de la comisión de adquirencia, la propuesta consiste en mantener la comisión máxima generalizada en 1,95%, considerando que la cantidad de comercios afiliados y de terminales punto de venta aumentó conforme el BCCR disminuyó las comisiones máximas. Resalta la evolución de los índices Herfindahl-Hirschman (HHI) elaborados para la cantidad de comercios afiliados y terminales punto de venta, que reflejan un mercado altamente concentrado dominado por pocos proveedores. En este caso, resulta razonable mantener el margen de adquirencia (diferencia entre la comisión máxima de adquirencia y la comisión máxima de intercambio) en 95 puntos base como un estímulo al ingreso de nuevos proveedores adquirentes que promuevan una mayor competencia de mercado.

De previo a la regulación establecida por el BCCR en atención a la Ley 9831, el segmento de adquirencia operaba con un margen de 9 puntos base. El BCCR amplió dicho margen a 50 puntos base desde el 24 de noviembre de 2020 al 11 de febrero de 2023, seguido de un margen de 70 puntos base hasta el 19 de febrero de 2024. Desde el 20 de febrero de 2025 y a la fecha, dicho margen se mantiene en 95 puntos base. En este mismo periodo de tiempo la cantidad de adquirentes aumentó de 8 a 13 proveedores para sistemas abiertos. Otros dos proveedores se preparan para ofrecer servicios a partir del 2026, lo que demuestra que existen incentivos suficientes para aumentar la competencia.

Al mantener el límite máximo de adquirencia para operaciones de pago locales de 1,95%, el país tendría menores comisiones que las reportadas para Estados Unidos (2,26% en el 2020) y México (2,18% en el 2024), ambos países miembros de la OCDE. Además, permitiría alcanzar comisiones más bajas que los países de América Latina que no forman parte de la OCDE (3,04%) e incluso posicionarse dentro del rango de [1,52%, 2,68%] que engloba a los países de América Latina que sí son miembros de la OCDE.

Cabe resaltar que, dado que el valor imputado en el modelo econométrico corresponde a un promedio, es posible que algunas empresas de dichos territorios enfrenten comisiones de adquirencia local superiores a las máximas propuestas para Costa Rica.

- **Mantener el límite máximo de 2,50% a la comisión de adquirencia transfronteriza y el límite máximo de la comisión de intercambio transfronterizo en 1,00%.** En ambos casos, la información disponible en la comparación internacional no permite realizar modificaciones.

A nivel internacional, en Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido las autoridades han elaborado estudios que respaldan la pertinencia de reducir las comisiones de intercambio transfronterizo, por lo que es posible que en el corto a mediano plazo otras autoridades nacionales implementen menores comisiones.

- **Mantener las comisiones máximas de intercambio y adquirencia para actividades particulares en 1,00% y 1,50% respectivamente.** De previo a la regulación del BCCR, algunas de estas actividades ya contaban con comisiones diferenciadas a este nivel, particularmente las estaciones de servicio, de forma que no resulta objetivo someterlas a las mayores comisiones de adquirencia aplicables de forma generalizada.

Las actividades a las que aplicarían ambas comisiones son las estaciones de servicio, servicios de recarga de vehículos eléctricos, peajes, servicios de transporte regulados por la ARESEP y organizaciones de beneficencia. Dichos límites aplicarían tanto a las operaciones de pago locales como transfronterizas.

Es importante señalar que, con una comisión de intercambio de 1,00%, el BCCR otorga un trato no diferenciado entre actividades económicas, desde el punto de vista de las comisiones de intercambio para operaciones de pago locales y transfronterizas que son cobradas al adquirente y traspasadas por este a los comerciantes afiliados.

- **Mantener el límite máximo de la comisión mensual aplicable a las terminales punto en ₡14.000**, ante la ausencia de cambios significativos en los insumos utilizados para determinar esta comisión, vigente desde febrero del 2024.

Así, el presente documento tiene como propósito atender la fijación ordinaria de las comisiones del sistema de tarjetas de pago del año 2025 conforme lo establece la Ley 9831. Se presenta el informe como un análisis transparente de rendición de cuentas que el BCCR debe exponer a la ciudadanía, al sector comercial, a los proveedores de servicios de pago y al sistema financiero.

Introducción

La Ley 9831, publicada en el Alcance N° 57 a La Gaceta N° 59 del martes 24 de marzo del 2020, otorga al BCCR el mandato de regular y vigilar el sistema de tarjetas, un componente esencial del sistema de pagos.

En particular, la Ley 9831 faculta al BCCR a determinar las comisiones máximas de intercambio y adquirencia para el sistema de tarjetas, así como cualquier otro elemento necesario para desarrollar sus objetivos.

Este documento incorpora dos elementos regulatorios esenciales. Primeramente, un informe del desarrollo y funcionamiento del sistema de tarjetas de pago costarricense para el año 2024, que muestra su evolución y desempeño frente a la regulación del BCCR. Para ello, la División Sistemas de Pago recolectó información directamente de las entidades proveedoras de servicios del sistema de tarjetas.

Por su parte, la Sección 2. incluye el desarrollo de la técnica regulatoria de comparación internacional de comisiones de intercambio y adquirencia para operaciones de pago locales y transfronterizas, según cada caso analizado. La modelación econométrica fue desarrollada por la División Económica del BCCR. Adicionalmente, en esta sección se incorporan las recomendaciones efectuadas por el Equipo Técnico y las razones de necesidad, idoneidad y proporcionalidad por las cuales se plantean dichas recomendaciones.

Finalmente, las conclusiones se desarrollan en la Sección 3. y los Anexos en la Sección 4. Vale resaltar que el Anexo 1 exhibe las responsabilidades asignadas al BCCR bajo la Ley de Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas, en adelante denominada Ley 9831.

1. El sistema de tarjetas de pago en el 2024

1.1 Actividad del sistema de tarjetas de pago

Un pago típico con tarjeta involucra a cuatro participantes de la cadena de pagos – el cliente, la entidad financiera del cliente (emisor de la tarjeta), el comerciante (afiliado) y la entidad financiera del afiliado (el adquirente). El cliente recibe la tarjeta del emisor, que puede tratarse de una tarjeta prepago, de débito o crédito habilitada para efectuar compras en el punto de venta o por internet. Al recibir un pago en el punto de venta (POS), el afiliado genera un mensaje de autorización del pago en el momento de la transacción, indicando el monto del pago y la moneda. El mensaje pasará desde el adquirente hasta el emisor de la tarjeta, de forma que este último pueda comprobar si existen fondos suficientes en la cuenta asociada a la tarjeta, lo que le permitirá enviar un mensaje de confirmación o bloqueo del pago al afiliado, por la misma terminal POS.

Posteriormente, las marcas de tarjetas efectúan un proceso de compensación y liquidación de las operaciones de pago, que calcula la posición neta individual de cada emisor y adquirente, incluyendo las comisiones de intercambio y las comisiones de la marca. Finalmente, el afiliado recibe los fondos en una cuenta asociada al servicio de adquirencia, en tanto el cliente recibe el descargo en tiempo real de los fondos cuando utiliza una tarjeta de débito y prepago, y un registro de crédito cuando utiliza una tarjeta con este servicio.

Las operaciones antes descritas podrían suceder en condiciones donde el emisor y el adquirente son entidades diferentes, lo que resultaría en una relación cuatripartita, o bien, la misma entidad podría fungir como emisor y adquirente, lo que daría como resultado una relación tripartita.

Múltiples comisiones caracterizan al mercado de los pagos con tarjetas. La comisión de intercambio es pagada por el adquirente al emisor en la forma de un porcentaje sobre el valor del pago, cada vez que el cliente paga con su tarjeta. Para atender este costo, el adquirente cobra al comerciante afiliado una comisión de adquirencia que está compuesta por el costo de proveer el servicio (incluyendo su utilidad), más la comisión que debe trasladar al emisor de la tarjeta (la comisión de intercambio) y el costo que la marca de la tarjeta le realiza.

En atención de la Ley 9831, el BCCR establece las comisiones máximas de intercambio y adquirencia correspondientes a todas las operaciones de pago del sistema costarricense de tarjetas para atender los objetivos de esta ley: promover la eficiencia y seguridad del sistema de tarjetas de pago, y garantizar el menor costo posible para los afiliados.

La comisión máxima de adquirencia está conformada por dos partes: una comisión máxima porcentual sobre el valor del pago, y una comisión máxima fija mensual por la terminal punto de venta y la tecnología de telecomunicación, de forma que no es posible cobrar al afiliado otras comisiones por la prestación del servicio básico de adquirencia. Ambas comisiones funcionan como un tope, con lo cual el adquirente y el afiliado pueden negociar libremente menores comisiones, pero nunca superar el máximo establecido por el BCCR.

Por su parte, la comisión máxima de intercambio se establece como un valor porcentual cobrado por un emisor a un adquirente sobre el monto de la operación de pago. Cada marca internacional de tarjetas es responsable de actualizar, en sus plataformas tecnológicas, las diferentes comisiones máximas de intercambio aplicables a su red, sin superar los límites máximos establecidos por el BCCR, y de esta forma atender el proceso de compensación y liquidación de conformidad con la regulación nacional.

El cliente enfrenta comisiones muy variadas por el servicio de emisión de dispositivos de pago, tales como anualidades o mensualidades, cargos por la renovación o sustitución del plástico de la tarjeta y por la apertura de la cuenta o por inactividad de esta. Otras comisiones están asociadas a servicios adicionales electivos por el cliente, como el retiro o adelanto de efectivo, la contratación de un seguro contra fraude y la asociación de la cuenta del dispositivo para el pago electrónico de peajes (*Quickpass*), entre otras.

También es común que el cliente reciba beneficios de parte de su emisor para motivar el uso de las compras con tarjetas, como pueden ser los descuentos en comercios, los programas de recompensa (se le devuelve un porcentaje del valor de las compras realizadas con la tarjeta) y facilidades de pago a plazo sin intereses en el caso de las tarjetas de crédito.

Para el año 2024 el sistema costarricense de tarjetas de pago contó con 32 emisores de dispositivos de débito que ofrecieron 8.054.663 tarjetas habilitadas para pagos, y 34 emisores de dispositivos de crédito cuya colocación resultó en 3.098.781 plásticos (los Anexos 2 y 3 incluyen el detalle de los emisores de débito y crédito), para un total de 11.153.444 tarjetas al cierre del año (Cuadro 1).

Desde el año 2020, cuando el BCCR asumió la regulación del sistema de tarjetas de pago, la cantidad de dispositivos de pago y clientes reportada por los emisores ha venido en aumento. Así por ejemplo, al finalizar el 2024 se dispone de 1,9 millones de dispositivos de débito adicionales, en manos de 662.860 nuevos clientes físicos y jurídicos (30,0% y 12,1% de incremento en la cantidad de dispositivos y clientes de débito, respectivamente) y 581.689 mil dispositivos de crédito para 509.684 nuevos clientes (23,1% y 31,8% de incremento en la cantidad de dispositivos y clientes de crédito, respectivamente).

En términos del uso de los dispositivos para realizar pagos, en el 2024 se reportó una mayor proporción de los dispositivos de crédito con actividad (67%), en comparación con los dispositivos de débito (64%).²

Cabe señalar que, en el caso de los clientes con dispositivos de crédito, para el año 2024 se reportaron 323.869 clientes físicos de más en comparación al año 2019, de previo a la entrada en rigor de la Ley Contra la Usura Crediticia (Reforma Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472).

² Se consideran tarjetas con actividad aquellas que registraron algún cargo o pago en comercio (presencial o no presencial, doméstico o transfronterizo) autorizado por el titular de la tarjeta durante el período julio-diciembre 2024. No se considera actividad la acreditación de intereses por parte del emisor entidad, el cobro de una mensualidad o penalidad por no pago de la tarjeta o por la inactividad de esta, ni el retiro de efectivo.

Así, la cantidad de dispositivos de pago por cliente de débito aumentó de 1,1 a 1,3, y en el caso de crédito disminuyó de 1,6 a 1,5 entre el 2020 y el 2024, respectivamente. La colocación de tarjetas de débito fue dominada por la banca pública, que emitió el 67% de estas tarjetas, en tanto la banca privada dominó la colocación de tarjetas de crédito, con un 80% del total de dispositivos de crédito habilitados para pagos.

En el 2024 se efectuaron 1.139,4 millones de pagos con tarjetas emitidas por emisores costarricenses, para un incremento de 16,4% respecto del año anterior. El 76,2% de estos pagos se efectuó con dispositivos de débito, que más que se duplicaron respecto de la cantidad reportada en el 2020, pasando de 325,6 millones a 868,6 millones. El restante 23,8% se efectuó con dispositivos de crédito, que también han registrado un crecimiento importante (de 129,8 millones en 2020 a 270,8 millones en el 2024).

El 78,4% de los pagos efectuados por los clientes nacionales correspondió a operaciones de pago locales³ con tarjeta presente, un 11,0% a operaciones de pago locales con tarjeta no presente (comercio en línea), 2,5% de forma transfronteriza con tarjeta presente⁴, 3,7% de forma transfronteriza con tarjeta no presente y 4,4% en servicios digitales transfronterizos⁵.

En el caso de las operaciones de pago locales con tarjeta presente, el 97% de los pagos con dispositivos de débito se efectuó por un monto menor o igual a cincuenta mil colones (monto de pago rápido), en tanto para los dispositivos de crédito el porcentaje fue de 92%. Estos pagos mantienen la característica de que no requieren la autenticación del cliente, la digitación del PIN o cualquier otra medida de seguridad reforzada establecida por el emisor, como un método de promoción de pagos con tarjeta acordada por los emisores nacionales y avalada por el BCCR en la regulación aplicable al sistema de tarjetas de pago.

Respecto de las marcas de tarjetas, para el segmento de tarjetas de débito es posible encontrar tarjetas de las marcas American Express, Mastercard y Visa, además de la marca local de BAC San José. Por su parte, en el segmento de crédito, además de las marcas antes indicadas, se ofrecen tarjetas de las marcas propietarias Credix World y Credisiman.

³ De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago, una operación de pago es local toda aquella que realiza un cliente, utilizando un dispositivo de pago emitido o habilitado por un emisor nacional, al comprar un bien o servicio provisto por un comercio afiliado operando en el territorio costarricense, que es procesada electrónicamente por un adquirente nacional.

⁴ Se refiere a toda operación de pago realizada por un cliente, utilizando un dispositivo de pago emitido o habilitado por un emisor extranjero, al comprar un bien o servicio provisto por un afiliado operando en el territorio costarricense, que es procesada electrónicamente en conjunto entre un adquirente nacional y la marca de tarjeta respectiva.

⁵ Se refiere al servicio proveído por plataformas tecnológicas que permiten que por medio de un adquirente transfronterizo ofrecer productos y servicios para ser consumidor dentro del territorio nacional.

Cuadro 1. Indicadores del servicio de emisión de dispositivos de pago
- 2020 a 2024 -

Indicador	2020	2021	2022	2023	2024	Indicador por tipo de tarjeta	2020	2021	2022	2023	2024
Cantidad de clientes (en millones)						Débito					
Débito	5,5	5,7	6,2	6,3	6,1	Tarjetas por cliente	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3
Crédito	1,6	1,6	1,8	2,0	2,1	Pagos por tarjeta	53	69	81	96	108
Total	7,1	7,4	7,9	8,3	8,2	Pagos locales (%)	84	86	88	90	90
Cantidad de plásticos (en millones)						Pago promedio (¢)	13 063	12 677	12 301	10 711	9 898
Débito	6,2	6,6	7,6	7,7	8,1	Crédito					
Crédito	2,5	2,5	2,6	2,8	3,1	Tarjetas por cliente	1,6	1,5	1,5	1,4	1,5
Total	8,7	9,1	10,2	10,5	11,2	Pagos por tarjeta	52	63	76	83	87
Cantidad de pagos (en millones)						Pagos locales (%)	84	85	86	87	87
Débito	325,6	453,7	619,6	743,9	868,6	Pago promedio (¢)	27 360	26 989	27 977	24 747	23 662
Crédito	129,8	156,2	195,5	235,3	270,8	Colocación por tipo de banca (porcentaje)					
Total	455,4	609,9	815,1	979,2	1 139,4	Débito					
Valor de los pagos (en billones de colones)						Banca Pública	71	69	71	69	67
Débito	4,3	5,8	7,6	8,0	8,6	Banca Privada	29	31	29	31	33
Crédito	3,6	4,2	5,5	5,8	6,4	Crédito					
Total	7,8	10,0	13,1	13,8	15,0	Banca Pública	13	14	15	17	20
						Banca Privada	87	86	85	83	80

Notas:

- Dado que un mismo cliente puede contratar tarjetas con emisores diferentes, la cantidad de clientes de este cuadro no puede interpretarse como la cantidad total de habitantes que disponen al menos una tarjeta, sea de débito o crédito.
- “*Tarjetas por cliente*” se refiere a la cantidad de plásticos entre la cantidad total de clientes.
- “*Pagos por tarjeta*” se refiere a la cantidad de pagos promedio por cada tarjeta emitida.
- “*Pagos locales*” se refiere al porcentaje resultante de dividir la cantidad de operaciones de pago locales respecto de la cantidad total de operaciones de pago con tarjeta.
- “*Pago promedio*” se refiere al valor promedio, en colones, resultante al dividir el valor total de los pagos entre la cantidad total de pagos con tarjeta.
- “*Banca Pública*” se refiere a los bancos estatales Banco Nacional de Costa Rica y Banco de Costa Rica, así como al Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
- La serie de datos es revisada y actualizada anualmente con información suministrada por los emisores, de forma que puede variar respecto de la reportada en años anteriores. Datos preliminares para los años 2023 y 2024.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores.

En el 2024 el servicio de adquirencia fue ofrecido por trece entidades: BAC Credomatic, Banco Davivienda, Banco de Costa Rica, Banco Lafise, Banco Nacional de Costa Rica, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Banco Promerica, Coopenae, dLocal, MPOS Global, ONVO, Payvalida y Scotiabank de Costa Rica que adquieren pagos para las marcas Mastercard y Visa. Por su parte, BAC Credomatic, Banco Lafise, Banco Promerica, dLocal, ONVO y Payvalida también ofrecieron el servicio de adquirencia bajo la marca American

Express. En el caso de las empresas Credix World, Credisiman y Petroservicios, estas operan bajo sistemas cerrados, actuando como emisores de tarjetas de crédito de su propia marca y adquirentes de estos pagos, únicamente en afiliados de su grupo empresarial.

Desde el año 2020, cuando el BCCR asumió la regulación del sistema de tarjetas, se abrió el procesamiento de la marca American Express y el mercado cuenta con cinco adquirentes adicionales en sistemas abiertos y Petroservicios como sistema cerrado para el pago de combustible en los aeropuertos internacionales.

Al cierre del 2024 se registraron 143.486 comercios afiliados al sistema de tarjetas (ver Cuadro 2), 6.340 más respecto del año previo. En ellos se mantienen instaladas 201.780 terminales punto de venta de distintos tipos, siendo las terminales más frecuentemente contratadas los POS tradicionales (85,1%). Los afiliados que únicamente contrataron terminales para comercio en línea representaron el 6,4% del total de afiliados, en tanto los que contrataron terminales *M-POS* y los de tecnología *Tap on phone* concentraron el 3,3% y 6,7% respectivamente. El 5,2% de la cantidad total de afiliados contrató más de un tipo de terminal para recibir pagos presenciales y no presenciales. Tres proveedores adquirentes ofrecen servicios únicamente para comercio en línea (no reportan dispositivos físicos).

Desde el año 2020, cuando el BCCR inició la regulación del sistema de tarjetas, la cantidad de comercios afiliados aumentó en 4.340, utilizando en términos relativos, una mayor cantidad de terminales no tradicionales y con ventas a través de comercio en línea, lo que, juntamente con una mayor cantidad de proveedores adquirentes, sugiere una estructura de mercado diferente, y por tanto, la satisfacción de las necesidades de los comerciantes con diferentes tecnologías y más proveedores.

Para el año 2024, los adquirentes reportaron 1.140 millones de pagos con tarjeta por un valor de ₡15,0 billones, un 21,9% más que la cantidad de pagos registrada en el 2023, y un 9,8% en el valor. El pago promedio de la operación de pago local fue ₡11.951 y el de la operación de pago transfronteriza ₡32.308.

Es relevante señalar la disminución en el valor del pago promedio de las operaciones transfronterizas, de 7,4% respecto del valor promedio del año 2023 (₡34.872). Dicho valor se encuentra influenciado por la disminución en el tipo de cambio, desde un promedio anual de ₡544,1 por US\$1 a ₡515,1 por US\$1. De ahí que, aunque la cantidad de pagos transfronterizos adquiridos aumentó de forma importante (9,7%) el valor total de estos pagos lo hizo únicamente en 1,6%.

Desde el año 2020, cuando el BCCR asumió la regulación del sistema de tarjetas de pago, la cantidad de operaciones de pago locales se triplicó (de 348 a 1.072 millones) y la de operaciones de pago transfronterizas casi se quintuplicó (de 13 a 68 millones). Como resultado de ello, cada terminal de pago recibió, en promedio, 5.312 operaciones de pago locales en el 2024, es decir, 15 pagos locales diarios frente a 5,0 en el 2020.

Cuadro 2. Indicadores del servicio de adquirencia de operaciones de pago
- 2020 a 2024 -

Indicador	2020	2021	2022	2023	2024	Indicador	2020	2021	2022	2023	2024
Cantidad de afiliados según tipo de terminal						Cantidad de pagos adquiridos (en millones)					
POS tradicional	121 438	96 192	96 715	106 393	112 361	Locales	348	518	695	873	1 072
M-POS	5 497	5 374	4 451	5 015	4 719	Transfronterizos	13	23	43	62	68
Tap on phone	2 414	5 816	7 254	11 819	9 626	Total de pagos	361	540	738	935	1 140
Comercio en línea	3 678	7 348	7 677	6 278	9 248	Valor de los pagos adquiridos (en billones)					
Distintas terminales	6 119	17 786	19 109	7 641	7 532	Locales	6,1	8,3	10,5	11,5	12,8
Total de afiliados	139 146	132 516	135 206	137 146	143 486	Transfronterizos	0,6	1,2	2,1	2,2	2,2
Cantidad de terminales punto de ventas						Total de pagos	6,7	9,6	12,6	13,7	15,0
POS tradicional	175 099	170 792	168 899	166 309	171 621	Otros indicadores					
M-POS	13 717	15 555	17 368	18 162	15 079	Cantidad promedio de terminales por afiliado	1,38	1,45	1,44	1,45	1,41
Tap on phone	2 895	6 130	7 949	13 722	15 080	Cantidad promedio de pagos por terminal	1 816	2 689	3 578	4 405	5 312
Total de terminales	191 711	192 477	194 216	198 193	201 780	Valor promedio pago local	17 454	16 099	15 118	13 176	11 951
Cantidad de proveedores adquirentes						Valor promedio pago transfronterizo	46 151	54 392	48 748	34 872	32 308
Sistemas abiertos	8	8	10	12	13						
Sistemas cerrados	2	2	2	2	3						
Total de adquirentes	10	10	12	14	16						

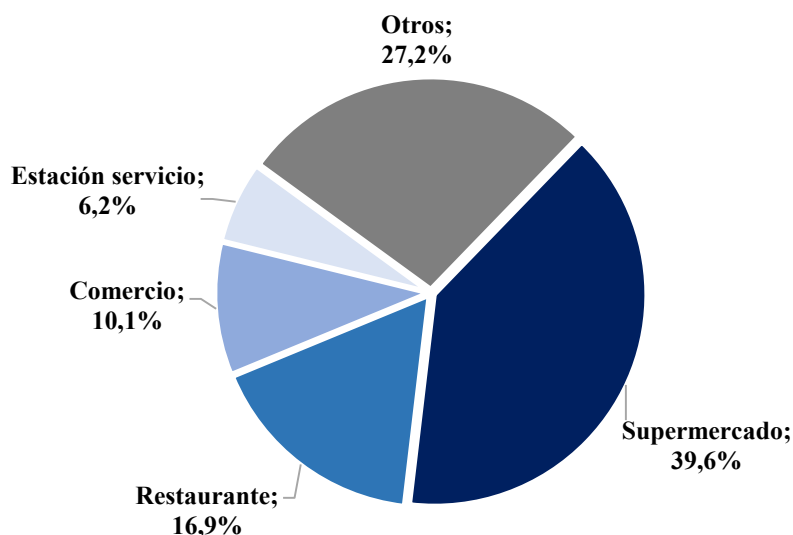
Notas:

- Dado que un mismo afiliado puede contratar a más de un proveedor adquirente, la cantidad de afiliados de este cuadro no puede interpretarse como la cantidad total de empresas que aceptan pagos con tarjeta.
- La cantidad y valor de los pagos informados por los adquirentes no es igual a la cantidad y valor de pagos informados por los emisores, en particular porque los emisores nacionales suministran información sobre los pagos efectuados por sus clientes dentro y fuera del territorio nacional, en tanto los adquirentes informan pagos con tarjetas emitidas localmente y por emisores foráneos, pero adquiridos dentro del territorio nacional.
- “POS tradicional” se refiere a las terminales POS físicas tradicionales.
- “M-POS” se refiere a las terminales punto de venta móviles en cualquiera de sus presentaciones: el que incorpora un lector a un teléfono móvil para procesar el pago, o la terminal no tradicional que cuenta con una conexión de internet integrada.
- “Tap on phone” se refiere a las terminales punto de venta instaladas mediante un software especializado en teléfonos móviles, tabletas y computadores para procesar pagos presenciales, sin importar si el dispositivo ha sido suministrado o no por el adquirente.
- “Comercio en línea” se refiere al procesamiento de operaciones de pago con tarjeta no presente.
- “Distintas terminales” se refiere a la disposición de más de un tipo de terminal para recibir pagos de forma presencial y no presencial.
- La serie de datos es revisada y actualizada anualmente con información suministrada por los adquirentes, de forma que puede variar respecto de la reporta en años anteriores. Datos preliminares para los años 2023 y 2024.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los adquirentes.

En conjunto, las actividades comerciales⁶ de supermercado, restaurantes, comercios y estaciones de servicio concentraron el 72,80% de la cantidad total de operaciones de pago, según se puede apreciar en la Figura 1.

Figura 1. Estructura porcentual por actividad comercial de la cantidad total de operaciones de pago con tarjeta
- 2024 -



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los adquirentes.

1.2 De las comisiones y beneficios a clientes y afiliados en el 2024

1.2.1 De las comisiones y beneficios a clientes

Tal y como se indicó en la sección anterior, el cliente enfrenta comisiones muy variadas por disponer y utilizar su dispositivo como instrumento de pago de débito o crédito, que en muchos de los casos se convierten en costos no electivos para el cliente, tales como las anualidades o mensualidades, los cargos por la renovación o sustitución del plástico de la tarjeta, por cambiar el PIN de autenticación en algunos canales de servicio, y por la apertura de la cuenta o por inactividad de esta.

Otras comisiones están asociadas a servicios adicionales al pago que el cliente es libre de contratar, es decir, son costos optativos, como en el caso del costo de retiro o adelanto de efectivo, la contratación de un seguro contra fraude, la asociación de la cuenta del dispositivo para el pago electrónico de peajes (*Quickpass*), y la conversión de un pago de contado a un pago en cuotas a distintos plazos, entre otras.

⁶ El sistema de tarjetas utiliza el estándar internacional *Merchant Category Code* (MCC) para clasificar a los comercios afiliados. Para los efectos de este estudio, las actividades comerciales indicadas incluyen a los MCC de Supermercados: 5300, 5411, 5422, 5441, 5451, 5462, 5499; Restaurantes: 5812-5814; Estaciones de servicio: 5541 y Comercio: 5013, 5021, 5044-5047, 5051, 5065, 5074-5111, 5131-5231, 5261, 5271, 5309-5399, 5531-5533, 5551-5561, 5592-5735, 5815-5832, 5921-5999, 7298.

Cuadro 3. Cobros y beneficios aplicados a clientes
- en colones, millones de colones, porcentajes y unidades –
2020 a 2024

Indicador	Tarjetas Débito	Tarjetas Crédito	Total Tarjetas	 Emisores Débito	
Cargos al cliente 2020 (mill. ₡)	17 515	6 949	24 464	Aumentaron cargos a clientes	8/32
Cargos al cliente 2021 (mill. ₡)	13 157	3 199	16 357	Disminuyeron beneficios	3/32
Cargos al cliente 2022 (mill. ₡)	14 310	2 524	16 834	Cantidad de emisores que ofrecen:	
Cargos al cliente 2023 (mill. ₡)	13 260	2 128	15 388	Programa Lealtad	2/36
Cargos al cliente 2024 (mill. ₡)	12 921	1 854	14 775	Descuentos comercios	5/36
Anualidad/Mensualidad	8 881	1 269	10 150	Otros	3/36
Renovación plástico	3 350	151	3 500	Disfrute Prog. Lealtad (%)	0,44
Apertura de cuenta	23	0	23	Costo Neto del cliente (mill. ₡)	11 757
Estados de Cuenta	79	77	156		
Inactividad / Saldo Mínimo	161	346	507		
Otros	427	11	438		
				 Emisores Crédito	
Beneficios al cliente 2020 (mill. ₡)	1 846	39 884	41 731	Aumentaron cargos a clientes	5/34
Beneficios al cliente 2021 (mill. ₡)	1 865	42 364	44 229	Disminuyeron beneficios	1/34
Beneficios al cliente 2022 (mill. ₡)	4 635	50 970	55 605	Cantidad de emisores que ofrecen:	
Beneficios al cliente 2023 (mill. ₡)	1 748	54 904	56 652	Programa Lealtad	27/34
Beneficios al cliente 2024 (mill. ₡)	1 165	62 857	64 022	Descuentos comercios	6/34
Programa Lealtad	179	57 348	57 527	Otros	6/34
Descuentos comercios	749	1 951	2 700	Disfrute Prog. Lealtad (%)	96,5
Otros	236	3 558	3 794	Costo Neto del cliente (mill. ₡)	-61 003
Costos por tarjeta 2020 (₡)	2 827	2 761	2 808		
Costos por tarjeta 2021 (₡)	1 987	1 282	1 794		
Costos por tarjeta 2022 (₡)	1 881	977	1 652		
Costos por tarjeta 2023 (₡)	1 719	753	1 460		
Costos por tarjeta 2024 (₡)	1 676	656	1 402		

Notas:

- “*Otros cargos*” incluye cobros por atención de reclamos, cargo por apertura de cuenta, reposición de PIN y otros.
- “*Disfrute Prog. Lealtad*” se refiere a la relación porcentual entre la cantidad de clientes que hicieron efectivos los beneficios, respecto de la cantidad total de clientes con tarjetas.
- “*Costo Neto del cliente*” se refiere al valor total pagado por los clientes menos el valor total de los beneficios recibidos.
- “*Otros*” beneficios incluye acceso a las salas VIP en los aeropuertos internacionales, los valet parking, las rifas de pago de marchamos, entradas a conciertos, bonificación por referencia de nuevos clientes de crédito, entre otros.
- Datos preliminares para los años 2023 y 2024.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores.

En el 2024, los clientes pagaron comisiones por un valor de ₡12.921 millones a los emisores de débito y ₡1.854 millones a los emisores de crédito (Cuadro 3). La mayor proporción de estas comisiones está ligada a los cobros de anualidades y mensualidades, seguido de la renovación del plástico en el caso de los dispositivos de débito y de cobros por inactividad para los dispositivos de crédito.

La recolección de información regulatoria para la elaboración del presente informe incluía una consulta a los emisores sobre el aumento de comisiones con cargo al cliente en el 2024, respecto de las comisiones cobradas en el 2023. En caso de que el emisor reportara un incremento de comisiones, se solicitó informar el nivel de las comisiones vigentes en el 2023, para evaluar el impacto de dichos incrementos sobre el cliente.

En total, ocho de treinta y dos emisores de tarjetas de débito y cinco de treinta y cuatro emisores de tarjetas de crédito aumentaron las comisiones al cliente. En el caso de los dispositivos de débito, los incrementos están asociados a anualidades, membrecías y administración de cuentas para algunos de los clientes, la reposición del plástico, cobro por inactividad, suministro de estados de cuenta impresos y la disminución en la cantidad de retiros de efectivo gratis que se otorgaban a los clientes. Para los dispositivos de crédito se reportaron incrementos en la reposición de plásticos, el suministro de PIN en ventanillas físicas, anualidades, seguros y eliminación de retiros de efectivo en cajeros automáticos de forma gratuita.

Cabe destacar que, algunos emisores establecen sus comisiones en dólares norteamericanos, y considerando que el tipo de cambio promedio de cuentas nacionales disminuyó de ₡544,1/US\$1 a ₡515,1/US\$1 entre el 2023 al 2024, esto refleja una disminución en la comisión pagada por el cliente por el efecto del tipo de cambio y no porque las comisiones hayan disminuido.

Así, el valor total pagado por los clientes de débito disminuyó ₡338 millones respecto del 2023, y ₡274 millones para los clientes de crédito. De acuerdo con el Cuadro 4, los cargos efectuados a clientes de crédito suelen ser más altos que para los clientes de débito, como en el caso de las anualidades, que para el caso del débito varía entre US\$1 a US\$22, pero para el crédito va de US\$31 a US\$150. Estos costos no son cobros generalizados a todos los clientes y dependen del tipo de plástico. Por ejemplo, en el caso de los retiros de efectivo, el cobro depende de si se utiliza un cajero automático propio del emisor o uno externo, de la cantidad de retiros efectuados en la semana o mes, entre otros.

Considerando los costos asumidos por los clientes y la cantidad de tarjetas vigentes al cierre del 2024, el costo promedio por disponer de una tarjeta de débito se redujo de ₡2.827 en el 2020 a ₡1.676 en el 2024, en tanto el costo promedio por disponer de una tarjeta de crédito se redujo desde ₡2.761 a ₡656 en el mismo periodo (ver Cuadro 3). En términos relativos al valor de los pagos, el costo asumido por el cliente representó el 0,15% y 0,03% para las tarjetas de débito y crédito, respectivamente.

Cuadro 4. Principales comisiones cobradas a clientes en el 2024

- en colones, dólares o porcentajes -

Tipo de cargo	Tarjetas de Débito			Tarjetas de Crédito		
	Cargo mínimo	Cargo máximo	Cantidad de emisores que aplican el cobro	Cargo mínimo	Cargo máximo	Cantidad de emisores que aplican el cobro
Anualidad	US\$1,00	US\$22,00	12	US\$31,00	US\$150	2
Sustitución de plástico	US\$3,9	US\$25,00	23	US\$1,6	US\$56,5	15
Cambio de PIN	US\$5,00	US\$10,00	1	-	US\$1,00	1
Apertura de cuenta	US\$4,9	US\$9,7	4	-	-	-
Inactividad de cuenta	US\$3,5	US\$11,1	3	US\$5,00	-	1
Estado de cuenta impreso	US\$1,90	US\$25,00	8	US\$1,90	US\$3,0	3
Retiros de efectivo (transacción)	US\$0,60	US\$11,60	16	US\$0,04	US\$10	17
Retiros de efectivo (por valor)	-		0	2,50%	5,00%	4
Atención de reclamos	US\$10		1	US\$10,0	US\$60,00	3

Notas:

- “*Anualidad*” incluye el cobro anual o el mensual multiplicado por los 12 meses.
- “*Sustitución del plástico*” incluye el cargo al cliente por cambiar una tarjeta vencida o deteriorada, robada o perdida. El costo varía dependiendo de estas situaciones.
- “*Cambio de PIN*” se refiere a la modificación del PIN en los canales con cobro, que de acuerdo con el artículo 12 del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago será la plataforma de servicios presencial y los cajeros automáticos operados por terceros.
- “*Atención de reclamos*” se refiere al cobro que se le carga al cliente cuando se le demuestra participación efectiva en el pago reclamado. De acuerdo con el artículo 23 del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago, no se le puede cargar un costo al cliente por el simple hecho de interponer una reclamación.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores.

En cuanto a los beneficios otorgados por los emisores de tarjetas de débito y crédito, dos emisores de débito y uno de crédito consideran que los programas vigentes para el 2024 fueron peores que en el 2023, según se muestra en el Cuadro 3.

Para los clientes con tarjetas de débito, los beneficios comerciales representaron el 0,01% del valor total de pagos reportado por los emisores. Los programas de lealtad que devuelven un porcentaje del valor del pago y los descuentos en comercios fueron los principales beneficios ofrecidos por estos emisores, pero únicamente 5 de los 32 emisores de débito indicó ofrecer algunos de estos beneficios.

Por su parte, para los clientes con tarjetas de crédito, los beneficios representaron el 1,08% del valor total de pagos reportado, siendo los programas de lealtad el principal beneficio otorgado por 27 de los 34 emisores de crédito. Le siguen los descuentos en comercios, ofrecidos por seis emisores, y otros beneficios otorgados bajo la forma de acceso a las salas VIP en los aeropuertos internacionales, los valet parking, las rifas de pago de marchamos, entradas a conciertos, bonificación por referencia de nuevos clientes de crédito, entre otros.

Los programas de lealtad fueron efectivamente recibidos por el 96,5% de los clientes de crédito (poco más de dos millones de clientes), de los cuales el 38% recibió un beneficio de hasta ₡10.000, 34% hasta ₡25.000, 15% hasta ₡50.000 y solo 15% más de ₡50.000. En el caso de los clientes de débito, solo el 0,44% de los clientes (poco más de 26 mil) percibieron este tipo de beneficios, donde el 76% recibió un valor menor o igual a ₡10.000.

Considerando los cargos y beneficios de los clientes, el acceso a una tarjeta de débito supone un costo neto anual (costos mayores a los beneficios) de ₡11.757 millones, en contraposición con el caso de los clientes de crédito, donde los beneficios otorgados equivalen a 34 veces el valor de los costos.

En este punto, cabe referirse al concepto de beneficio comercial otorgado por el emisor al cliente, y su diferencia respecto de lo que la teoría regulatoria considera como bienestar económico, y que debe guiar a la fundamentación de la política pública del BCCR sobre el sistema de tarjetas de pago.

Tradicionalmente, las marcas de tarjetas, sus emisores y adquirentes han privilegiado la posición del cliente mediante el encubrimiento de los costos asociados a la entrega y uso de los dispositivos de pago, y al ofrecimiento de beneficios comerciales en la forma de devolución de fondos para promover un mayor uso de estos dispositivos. Ello porque, estos usuarios tienen una menor disposición a pagar que los comerciantes. Bajo este razonamiento, los sistemas de tarjetas han justificado la existencia de la comisión de intercambio como un método eficaz para cubrir los costos del emisor y obtener ganancias, sobrecargando la comisión de adquirencia que enfrentan los afiliados y que los clientes no reconocen, de forma consciente, en el precio final de los bienes y servicios comprados.

El caso costarricense sigue esta misma práctica comercial, pero no a nivel generalizado, pues, como se indicó anteriormente, los tarjetahabientes de débito únicamente perciben, bajo la forma de beneficios comerciales el 0,01% del valor de los pagos efectuados, mientras que para los tarjetahabientes de crédito el porcentaje es 1,08%. Adicionalmente, los beneficios comerciales aumentaron ₡7.370 millones en el 2024, respecto del valor total reportado en el 2023, y ₡22.291 millones desde el año 2020 cuando el BCCR asumió la regulación del sistema de tarjetas.

No obstante, la determinación de a cuáles dispositivos de pago y clientes se brindan estos esquemas comerciales recae, única y exclusivamente, en los emisores y en las marcas de tarjetas, de conformidad con sus fines de rentabilidad y lucro, mediante una evidente segmentación de clientes.

Por su parte, y desde el punto de vista de la teoría económica, en el bienestar del consumidor influyen tanto los ingresos como los costos que se asumen al participar de cierta actividad. Desde esta perspectiva, el beneficio comercial entregado por los emisores a los tarjetahabientes en la forma de descuentos, puntos, millas o cash back se considera un ingreso, mientras que los cargos a clientes como membresías o mensualidades corresponden al costo de participar en el sistema de tarjetas.

Así, para obtener una evaluación integral del impacto de la regulación sobre el consumidor, es necesario considerar tanto los ingresos de los beneficios comerciales, como los costos que enfrentó el consumidor en el 2024 respecto del 2023. Si todo lo demás permanece constante (*ceteris paribus*), un aumento en el valor de los beneficios y una disminución de los costos conduce a un efecto equivalente a un aumento en el ingreso real disponible de los consumidores, y por tanto, una mejora en términos de su bienestar⁷.

En el caso que nos compete para el sistema de tarjetas de pago costarricense, el costo neto de los clientes de débito y crédito se ha venido reduciendo desde el año 2020 cuando el BCCR asumió la regulación del sistema de tarjetas, pasando, en el caso de las tarjetas de débito de ₡15.668 millones en el 2020 a ₡11.757 millones en el 2024, en tanto para las tarjetas de crédito el costo neto es negativo (hay más beneficios que costos) y los beneficios son cada vez más altos en proporción a los costos, representando en el 2024 casi 34 veces los costos.

De esta forma, *ceteris paribus*, los clientes aumentaron su ingreso disponible en ₡7.982 millones en el 2024 con su participación en el sistema de tarjetas de pago, y ₡31.980 millones respecto del 2020, lo que permite demostrar que las reducciones en las comisiones de intercambio no han afectado al cliente.

1.2.2 De las comisiones a comercios afiliados

El 19 de febrero del 2024 entraron en vigor las comisiones máximas de adquirencia establecidas por el BCCR en la fijación ordinaria de comisiones correspondiente al año 2023, de 1,95% de forma generalizada para las operaciones de pago locales, en tanto para las operaciones de pago transfronterizas se mantuvo el 2,50% de forma generalizada y vía excepción el 1,50% para las estaciones de servicio, servicios de recarga de vehículos eléctricos, organizaciones de beneficencia, peajes y el transporte remunerado de personas regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), aplicable tanto a operaciones de pago locales como transfronterizas. La comisión máxima mensual por terminal punto de venta se estableció en ₡14.000.

Información recolectada en los proveedores adquirentes muestra que en el 2024 los afiliados enfrentaron costos de aceptación de pagos con tarjetas de ₡283.633 millones, de los cuales el 93,5% correspondió a la comisión porcentual, el 5,8% al cobro de terminales punto de venta y el restante 0,7% a otros rubros, tales como el servicio de seguridad 3DS, el cobro por POS dañados o perdidos, gestiones de interconexión con cajas y otras soluciones digitales.

En cuanto al cobro por terminal punto de venta, este se reportó en el 77,2% de los afiliados al sistema de tarjetas que contratan POS tradicionales, el 83,5% de los que contrataron terminales *M-POS* y el 52,0% los que contrataron la tecnología *Tap on phone*. De la cantidad total de terminales POS tradicionales, se cobró el 84,0% con una comisión moda de ₡12.500. Las aplicaciones *Tap on phone* son las que menos se cobraron (únicamente el 33,3%), con una comisión mensual moda de ₡515, según se puede apreciar en el Cuadro 5.

⁷ El argumento delineado supone que el consumidor presenta preferencias monótonas, que es un supuesto de uso común en el análisis económico.

Cuadro 5. Cobros y beneficios a afiliados

- en millones de colones, colones y porcentajes -

Indicador	Sistema Cuatripartito	Sistema Tripartito	Total		
Cargos al afiliado 2020 (mill. ₡)	113 890	61 871	175 760	Porcentaje de afiliados con cobro mensual de terminales (%)	
Cargos al afiliado 2021 (mill. ₡)	146 675	65 669	212 344	POS tradicional	77,2
Cargos al afiliado 2022 (mill. ₡)	184 599	76 899	261 498	M-POS	83,5
Cargos al afiliado 2023 (mill. ₡)	193 037	74 864	267 900	Tap on phone	52,0
Cargos al afiliado 2024 (mill. ₡)	190 185	93 449	283 633		
Comisión adquirencia	173 528	91 550	265 078	Porcentaje de terminales sujetas de cobro mensual (%)	
Terminales punto de venta	16 577		16 577	POS tradicional	84,0
Seguridad 3DS	16	1 340	1 357	M-POS	75,4
Otros	64	558	622	Tap on phone	33,3
Costo promedio en el 2020 (%)	2,80	2,37	2,63		
Costo promedio en el 2021 (%)	2,41	1,88	2,22		
Costo promedio en el 2022 (%)	2,23	1,78	2,08		
Costo promedio en el 2023 (%)	2,11	1,66	1,96		
Costo promedio en el 2024 (%)	1,99	1,72	1,89	Comisión por tipo de terminal (₡)	
Beneficios para afiliados 2020 (mill. ₡)		4 124		Máxima BCCR	14 000
Beneficios para afiliados 2021 (mill. ₡)		3 832		POS (moda)	12 500
Beneficios para afiliados 2022 (mill. ₡)		4 641		M-POS (moda)	8 200
Beneficios para afiliados 2023 (mill. ₡)		1 766		Tap on phone (moda)	515
Beneficios para afiliados 2024 (mill. ₡)		3 424			

Notas:

- “Costo promedio” se refiere a la relación porcentual entre los cargos al afiliado, respecto del valor total de los pagos adquiridos con tarjetas.
- “Porcentaje de afiliados con cobro mensual de terminales” se refiere a la relación porcentual entre la cantidad de afiliados a los que se aplica el cobro de la terminal punto de venta, respecto de la cantidad total de afiliados que disponen de ese mismo tipo de terminal.
- “Porcentaje de terminales sujetas de cobro mensual” se refiere a la relación porcentual entre la cantidad de terminales habilitadas para pagos que son objeto de cobro, respecto de la cantidad total de terminales, según el tipo de terminal.
- “Moda” se refiere a la comisión más usual cobrada a la mayor cantidad de afiliados.
- La serie de datos es revisada y actualizada anualmente con información suministrada por los adquirentes, de forma que puede variar respecto de la reportada en años anteriores. Datos preliminares para los años 2023 y 2024.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los adquirentes.

El Cuadro 5 también muestra el costo promedio de adquirencia, el cual pasó de 2,63% en el 2020, a 1,89% en el 2024, consecuente con las reducciones periódicas que ha emprendido en BCCR desde noviembre de 2020, cuando se dio la primera fijación de comisiones al sistema de tarjetas de pago. Cabe denotar que, durante el primer mes y medio del 2024, las comisiones máximas de adquirencia fueron de 2,00%, reduciéndose en 5 puntos base las aplicables a las operaciones de pago locales.

Cuadro 6. Comisiones de adquirencia al 31 de diciembre de 2024
(porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 31 de diciembre de 2024				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Mediana
Operaciones de pago locales - sistema cuatripartito					
Agencias de viajes	1,60	1,88	1,95	1,95	1,95
Alojamiento	1,43	1,90	1,95	1,95	1,95
Comercio	1,09	1,82	1,95	1,95	1,95
Enseñanza	1,65	1,88	1,95	1,95	1,95
Entretenimiento	1,35	1,89	1,95	1,95	1,95
Farmacia	1,10	1,60	1,95	1,95	1,95
Ferretería y Construcción	1,30	1,69	1,95	1,95	1,95
Gasolinera	0,60	1,25	1,40	1,50	1,15
Información y Comunicación	1,34	1,89	1,95	1,95	1,95
Renta de automóviles	1,70	1,95	1,95	1,95	1,95
Restaurantes	1,23	1,88	1,95	1,95	1,95
Salud	1,10	1,87	1,95	1,95	1,95
Transporte de pasajeros	0,00	1,47	1,50	1,50	1,50
Servicio de entregas	1,65	1,84	1,95	1,95	1,95
Servicios veterinarios	1,80	1,86	1,95	1,95	1,95
Supermercado	0,01	1,87	1,95	1,95	1,95
Peajes	0,00	0,75	0,75	1,50	0,75
Organizaciones de beneficencia	1,00	1,46	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,03	1,82	1,95	1,95	1,95
Operaciones de pago locales - sistema tripartito					
Agencias de viajes	0,00	1,93	1,95	1,95	1,95
Alojamiento	0,00	1,95	1,95	1,95	1,95
Comercio	0,00	1,85	1,95	1,95	1,95
Enseñanza	1,60	1,88	1,95	1,95	1,95
Entretenimiento	0,00	1,94	1,95	1,95	1,95
Farmacia	1,10	1,94	1,95	1,95	1,95
Ferretería y Construcción	1,20	1,66	1,95	1,95	1,95
Gasolinera	0,00	1,12	1,05	1,50	1,05
Información y Comunicación	0,00	1,91	1,95	1,95	1,95
Renta de automóviles	1,70	1,95	1,95	1,95	1,95
Restaurantes	0,00	1,84	1,95	1,95	1,95
Salud	1,10	1,88	1,95	1,95	1,95
Transporte de pasajeros	0,00	1,10	1,50	1,50	1,46
Servicio de entregas	0,25	1,88	1,95	1,95	1,95
Servicios veterinarios	1,00	1,95	1,95	1,95	1,95
Supermercado	0,00	1,79	1,95	1,95	1,95
Peajes	0,00	0,67	1,00	1,50	1,00
Organizaciones de beneficencia	0,00	1,45	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,00	1,85	1,95	1,95	1,95

Continúa Cuadro 6. Comisiones de adquirencia al 31 de diciembre de 2024
(porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 31 de diciembre de 2024				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Mediana
Operaciones de pago transfronterizas					
Agencias de viajes	1,65	2,35	2,50	2,50	2,50
Alojamiento	1,50	2,36	2,50	2,50	2,50
Comercio	1,15	2,37	2,50	2,50	2,50
Enseñanza	1,50	2,35	2,50	2,50	2,50
Entretenimiento	1,32	2,36	2,50	2,50	2,50
Farmacia	1,10	2,10	2,50	2,50	2,50
Ferretería y Construcción	1,30	2,03	2,50	2,50	2,50
Gasolinera	0,60	1,29	1,15	1,50	1,24
Información y Comunicación	1,50	2,04	2,50	2,50	2,50
Renta de automóviles	1,64	2,35	2,50	2,50	2,50
Restaurantes	1,23	2,37	2,50	2,50	2,50
Salud	1,10	2,33	2,50	2,50	2,50
Transporte de pasajeros	0,00	1,44	1,50	1,50	1,47
Servicio de entregas	1,65	2,47	2,50	2,50	2,50
Servicios veterinarios	1,95	2,32	2,50	2,50	2,50
Supermercado	0,25	2,28	2,50	2,50	2,50
Peajes	0,00	0,50	0,75	1,50	0,75
Organizaciones de beneficencia	1,00	1,28	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,25	2,35	2,50	2,50	2,50

Nota: El sistema de tarjetas utiliza el estándar internacional *Merchant Category Code* (MCC) para clasificar a los comercios afiliados. Para los efectos de este estudio, las actividades comerciales indicadas incluyen a los siguientes MCC:

Agencia de viajes: 4722, 7991	Peajes: 4784
Alojamiento: 3501-3999, 7011, 7012	Renta de automóviles: 3351-3500, 7512
Comercio: 5013, 5021, 5044-5047, 5051, 5065, 5074-5111, 5131-5231, 5261, 5271, 5309-5399, 5531-5533, 5551-5561, 5592-5735, 5815-5832, 5921-5999, 7298	Restaurantes: 5812-5814
Enseñanza: 7911, 8211, 8220, 8241, 8244, 8249, 8299, 8351	Salud: 8011-8099
Entretenimiento: 7032, 7800, 7801, 7802, 7841, 7922, 7929, 7932, 7933, 7941, 7992, 7993, 7994, 7995, 7996, 7997, 7998, 7999	Servicio de entrega: 4215
Estación de servicio: 5541	Servicios veterinarios: 742
Farmacia: 5122, 5912	Supermercado: 5300, 5411, 5422, 5441, 5451, 5462, 5499
Ferretería: 1520, 1711, 1731, 1740, 1750, 1761, 1771, 1799, 2791, 5039, 5072, 5251	Transporte de personas: 4111
Información y comunicación: 4812, 4814, 4816, 4821, 4899, 7829, 7832	Otros: todos los demás MCC.
Organizaciones de beneficencia: 8398	

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los adquirentes.

Las comisiones porcentuales de adquirencia vigentes al 31 de diciembre del 2024 por actividad comercial se muestran en el Cuadro 6. Dichas comisiones se reportaron dentro de los límites máximos establecidos por el BCCR, y no se recibieron denuncias por parte de afiliados sobre posibles incumplimientos de parte de los adquirentes.

A nivel de las operaciones de pago locales del segmento cuatripartito, la comisión porcentual de adquirencia más baja fue de 0% para la actividad de peajes y transporte de pasajeros, seguida de 0,01% para supermercados y 0,03% otros comercios y servicios. Le siguen en nivel, la actividad de comercio con 1,09%, para una diferencia de 106 puntos base respecto a otros comercios y servicios.

Cabe destacar el comportamiento que se observa para algunas actividades comerciales, como en el caso de los peajes y transporte de pasajeros, para la cual el adquirente debe entregar al emisor una comisión de intercambio de 1,0%, y en el caso de supermercados y otros comercios y servicios en las que debe entregar una comisión de 1,25%, de forma que, con las comisiones mínimas antes señaladas, el adquirente asume una pérdida neta que incluye, además de la comisión de intercambio, al costo de marca y al costo propio por ofrecer el servicio en estas condiciones.

Esta situación de pérdidas netas se reporta en 9 actividades en total, con la mayor pérdida en otros comercios, supermercados (124 puntos base), otros comercios y servicios (122 puntos base), peajes y transporte de pasajeros (100 puntos base); en estaciones de servicio (40 puntos base), comercio (16 puntos base), farmacias y servicios de salud (15 puntos base) y restaurantes (2 puntos base). Si se realiza este mismo cálculo con la comisión de adquirencia promedio o la moda, las pérdidas sólo se registrarían en la actividad de peajes.

Para las operaciones de pago locales del segmento tripartito, las comisiones de adquirencia más bajas reportadas corresponden a 0,00% en doce actividades comerciales. En estos casos el adquirente no pierde la comisión de intercambio, pero sí el costo de marca y los costos propios.

Tres actividades no perciben diferencias entre las comisiones de adquirencia del segmento cuatripartito y tripartito (farmacia, renta de automóviles y salud) En el otro extremo, las agencias de viajes perciben las mayores reducciones (160 puntos base), seguidas de los alojamientos (143 puntos base) y los servicios de entrega (140 puntos base).

Con excepción de las comisiones de adquirencia cobradas a las estaciones de servicio y peajes, la comisión moda, es decir, la que se cobra más frecuentemente a los comercios afiliados, coincide con el tope máximo establecido por el BCCR.

Como reflejo de lo anterior, el 64,4% valor de las operaciones de pago locales mantienen comisiones cercanas a los límites máximos establecidos por el BCCR, entre 1,76% y 2,00% (hasta el 18 de febrero de 2024 la comisión máxima de adquirencia fue 2,00% y a partir del 19 de febrero de 1,95%). El 14,6% se liquidó con comisiones entre 1,51% a 1,75% y el restante 21,0% con las menores comisiones de adquirencia.

En el caso de las operaciones transfronterizas, el 58,4% se liquidó con comisiones de adquirencia entre 2,26% a 2,50%, el 16,8% logró una reducción de hasta 25 puntos base, y el restante 24,8% con comisiones todavía menores, según indica en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Estructura porcentual del valor de las operaciones de pago, según comisión de adquirencia (porcentajes)

Comisión de adquirencia	Valor de los pagos (%)		
	Operaciones locales	Operaciones Transfronterizas	Operaciones Totales
0,0% - 1,00%	8,6%	0,5%	7,4%
1,01% - 1,50%	12,4%	7,3%	11,7%
1,51% - 1,75%	14,6%	6,3%	13,4%
1,76% - 1,95%	56,7%	6,3%	49,4%
1,96% - 2,00%	7,7%	4,5%	7,2%
2,01% - 2,25%		16,8%	2,5%
2,26% - 2,50%		58,4%	8,5%

Nota: La comisión máxima de adquirencia para operaciones de pago locales disminuyó de 2,00% a 1,95% el 19 de febrero de 2024, en tanto la comisión máxima de adquirencia para operaciones de pago transfronterizas se mantuvo vigente en 2,50% durante todo el año 2024.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los adquirentes.

Las entidades adquirentes también ofrecieron beneficios a los afiliados preferentes, bajo la forma de pautas publicitarias, entrega de POS sin costo, visitas por instalación, atención de averías y reprogramaciones sin costo, entre otras. Si bien estos beneficios no se contabilizan como ingresos de fondos para los afiliados, algunos de estos elementos pueden tener un impacto en el nivel de ventas de estos, y consecuentemente, en sus ingresos finales. El valor de los beneficios otorgados fue de ₡3.424 millones, casi duplicando el reportado para el 2023, y representó el 0,02% del valor total de las operaciones de pago.

1.3 Del impacto de la regulación sobre los proveedores de servicios del sistema de tarjetas

De la sección anterior se desprende que, en el 2024, el sistema de tarjetas mantuvo una dinámica acorde al objetivo de mayor eficiencia establecido en la Ley 9831, con un incremento en la cantidad de clientes y dispositivos habilitados para pagos, así como en la cantidad de afiliados y terminales punto de venta conectados al sistema de tarjetas, lo que redundó en una mayor cantidad y valor de los pagos adquiridos. Con ello, el BCCR también atiende al objetivo de su Ley Orgánica para disponer de un sistema costarricense de pagos con menor dependencia del efectivo.

La evidencia recopilada señala una disminución en el costo que enfrentan los clientes al disponer de una tarjeta, lo que en términos económicos equivale a un aumento en el ingreso real disponible de los consumidores, y por tanto, una mejora en términos de su bienestar, y se mantienen recibiendo beneficios comerciales otorgados por los emisores en forma de puntos, millas o cash back. Ambos elementos reflejan un aumento en la eficiencia del servicio de emisión que, vía la competencia, fomenta que los emisores atraigan a los tarjetahabientes con esquemas de compensación o beneficios.

El índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) es una medida de concentración del mercado habitualmente utilizada para reflejar el nivel de competencia de una industria. Se calcula a partir de las cuotas o porcentajes del mercado que ostenta cada empresa, sumando el cuadrado de dichas cuotas.

Un índice más alto indica un mercado más concentrado y menos competitivo, mientras que un índice más bajo sugiere un mercado más competitivo. El Cuadro 8 presenta la interpretación del HHI, de acuerdo al nivel del HHI.

Cuadro 8. Interpretación del Índice de Herfindahl-Hirschman

Nivel de competencia	Límite mínimo	Límite Máximo	Interpretación
Alta competencia	0	1 499	Característico de un mercado no concentrado con muchas empresas de tamaño similar.
Competencia significativa	1 500	2 499	Característico de un mercado moderadamente concentrado con un número limitado de empresas que disponen de una participación de mercado mayor, pero en el que aún existe competencia significativa.
Poca competencia	2 500	10 000	Característico de un mercado altamente concentrado, dominado por una o pocas empresas, lo que en la práctica puede llevar a un oligopolio o un monopolio.

Fuente: Elaboración propia, a partir del documento “*Horizontal Merger Guidelines*” del U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission (2010).

Para medir el nivel de competencia del segmento de emisión dispositivos de débito y de crédito, se construyeron dos índices HHI por segmento. El primero de ellos utiliza la cantidad de clientes físicos y jurídicos reportados por cada emisor; el segundo utiliza la cantidad de dispositivos colocados, ello para el periodo 2020 a 2024. El Cuadro 9 muestra los resultados de los HHI estimados. En todos los casos, el HHI se redujo entre el año 2020 al 2024, lo que refleja un movimiento hacia una mayor competencia en la emisión de dispositivos de débito y crédito, acorde con los objetivos de la Ley 9831⁸.

⁸ Los indicadores HHI de valor de las operaciones de pago para los servicios de emisión de tarjetas de débito y crédito, así como para el servicio de adquirencia mantienen un nivel de alta concentración y una tendencia a mantenerse estable en el periodo analizado.

Cuadro 9. HHI para la emisión de dispositivos de débito y crédito, y la adquirencia de operaciones de pago, según la cantidad de usuarios, cantidad de tarjetas, cantidad de comercios afiliados o cantidad de terminales punto de ventas 2020-2024

Variable	2020	2021	2022	2023	2024
Emisión dispositivos de débito					
HHI - Cantidad de usuarios	2 293	2 183	2 186	2 126	1 908
HHI - Cantidad de tarjetas	2 317	2 221	2 333	2 256	2 175
Emisión dispositivos de crédito					
HHI - Cantidad de usuarios	1 933	1 887	1 718	1 688	1 745
HH - Cantidad de tartejas	3 128	2 872	2 739	2 744	2 839
Adquirencia de operaciones de pago					
HHI - Cantidad de afiliados	3 422	3 271	3 165	3 109	3 002
HHI - Cantidad de terminales	3 089	3 039	3 130	3 074	2 953

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del servicio de emisión de dispositivos de débito (ver Figura 2), durante los cinco años de análisis los HHI se ubican entre los límites [1.500, 2.500] característicos de un mercado moderadamente concentrado, pero con competencia significativa.

Pese a que los HHI del año 2020 se ubican relativamente en el mismo nivel (en torno a 2.300), para el 2024 el HHI de cantidad de usuarios se redujo de forma más pronunciada que el de cantidad de tarjetas (386 versus 142), lo que refleja una mayor competencia por atraer el cliente.

Cabe indicar que, durante este periodo se redujo la cantidad de emisores con el retiro de Coopeamistad⁹, Coopeservidores¹⁰, Coopeuna¹¹, Financiera Desyfin¹² y Prival Bank¹³. Únicamente se registró una incorporación, en el caso de Coopecaja.

⁹ En la sesión de CONASSIF 1891-2024 del 18 de setiembre se acordó autorizar la compraventa de activos y traslado de pasivos de la Cooperativa de Ahorro y Crédito La Amistad R.L.(Coopeamistad) a la Cooperativa Nacional de Educadores R.L. (Coopenae).

¹⁰ El 13 de mayo de 2024 la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF) intervino Coopeservidores y posteriormente, el viernes 21 de junio del mismo año, CONASSIF determinó que la entidad era financieramente inviable y ordenó un proceso de resolución.

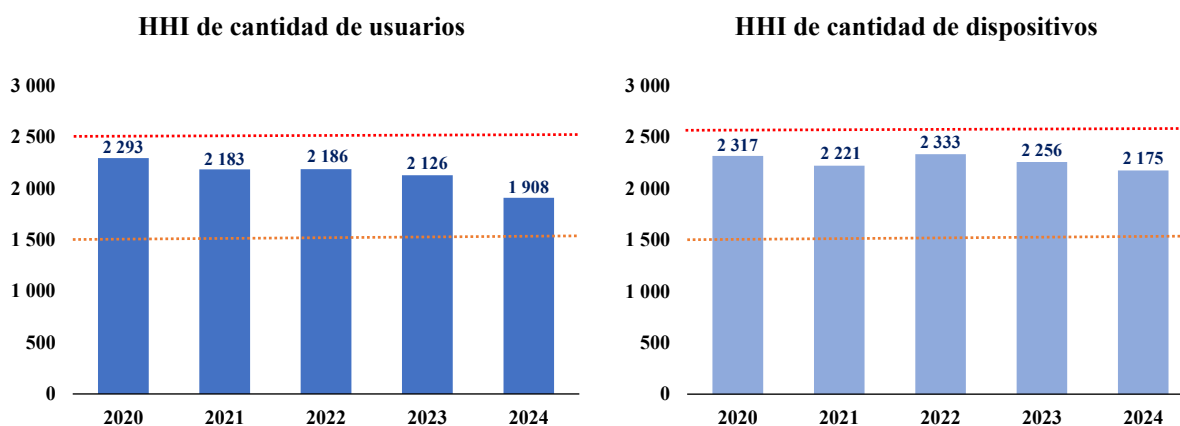
¹¹ Coopeuna dejó de emitir tarjetas de débito en diciembre de 2024 por una decisión comercial. Durante el periodo analizado, la cooperativa reportó menos de 200 dispositivos de débito al año.

¹² El 13 de agosto de 2024 la SUGEF intervino la Financiera Desyfin y posteriormente, el miércoles 9 de octubre de ese mismo año, CONASSIF determinó que la entidad era financieramente inviable y ordenó un proceso de resolución.

¹³ En julio de 2021, Prival Bank tomó la decisión estratégica de no emitir tarjetas de débito y crédito. El 30 de setiembre de 2025 cerró su actividad bancaria en Costa Rica tras solicitar el cese voluntario.

Al mismo tiempo, los cuatro emisores de dispositivos de débito de mayor tamaño pasaban de concentrar el 86,1% al 82,9%. En este sentido, pese al retiro de proveedores y una alta concentración en cuatro emisores, la dinámica del mercado mostró una competencia efectiva por atraer clientes y suministrarles dispositivos de débito.

**Figura 2. HHI para la emisión de dispositivos de débito,
según cantidad de usuarios y cantidad de tarjetas
2020-2024**



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, para el año 2020 el segmento de emisión de dispositivos de crédito reportaba una mayor competencia que el de emisión de dispositivos de débito, esto en cuanto a la atracción de clientes, con un HHI de 1.933 en crédito versus 2.293 en débito respectivamente. Al finalizar el periodo, el HHI de clientes se ubicó en 1.745, como el indicar más cercano al límite de 1.500 de alta competencia (ver Figura 3). En este sentido, los resultados reflejan un mercado moderadamente concentrado, pero con competencia significativa.

A diferencia de la emisión de dispositivos de débito que termina el 2024 con cuatro emisores menos, en el segmento de emisión de dispositivos de crédito se registraron seis salidas (Asebanacio¹⁴, Coopeamistad, Coopeservidores, Cooprole¹⁵, Financiera Desyfin y Prival Bank) y cuatro entradas de nuevos emisores (Coopecaja, Coopemep, Grupo Mutual Alajuela-La Vivienda, Mutual de Ahorro y Crédito de Cartago), por lo que el saldo neto de proveedores únicamente disminuyó en dos entidades.

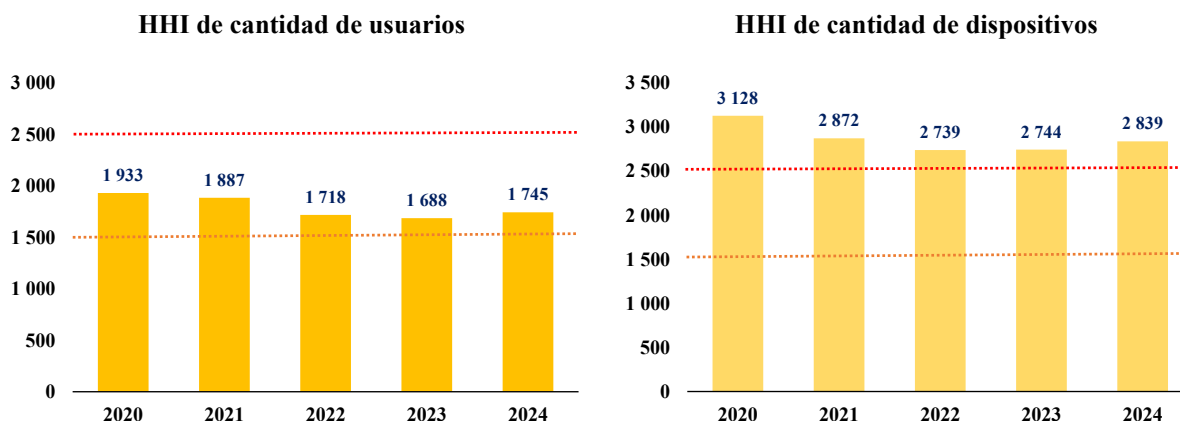
Asimismo, resalta que los cuatro emisores con mayor cantidad de clientes y tarjetas de crédito emitidas en el 2020 no son los mismos cuatro emisores con mayor cantidad de clientes y tarjetas emitidas para el 2024. De los cuatro emisores iniciales, solo dos siguen manteniendo su rango dominante, pero con menor proporción de mercado. A pesar de este cambio, la concentración de mercado en manos de los cuatro emisores de mayor tamaño de cada año se mantuvo en 65% para la cantidad de clientes y el 74% para la cantidad de dispositivos emitidos, tanto para el 2020 como para el 2024.

¹⁴ Asebanacio dejó de emitir tarjetas de crédito en el 2023 por una decisión comercial. Durante el periodo analizado, la cooperativa reportó menos hasta un máximo de 1.300 dispositivos de crédito.

¹⁵ Cooprole emitió tarjetas de crédito hasta el año 2020, pero no se cuenta con información sobre su actividad.

Las diferencias en la concentración entre la cantidad de clientes y la cantidad de dispositivos radica en que, una vez atraído el cliente, los emisores de crédito, principalmente los de mayor tamaño, ofrecen varias tarjetas al cliente. Así por ejemplo, para el año 2019, previo a la entrada en rigor de la Ley 9831 y la Ley de Usura, la colocación promedio de plásticos por cliente era de 1,7; disminuyó a 1,57 en el 2020 y se mantiene cercana a 1,45 entre los años 2022 a 2024.

**Figura 3. HHI para la emisión de dispositivos de débito,
según cantidad de usuarios y cantidad de tarjetas
2020-2024**



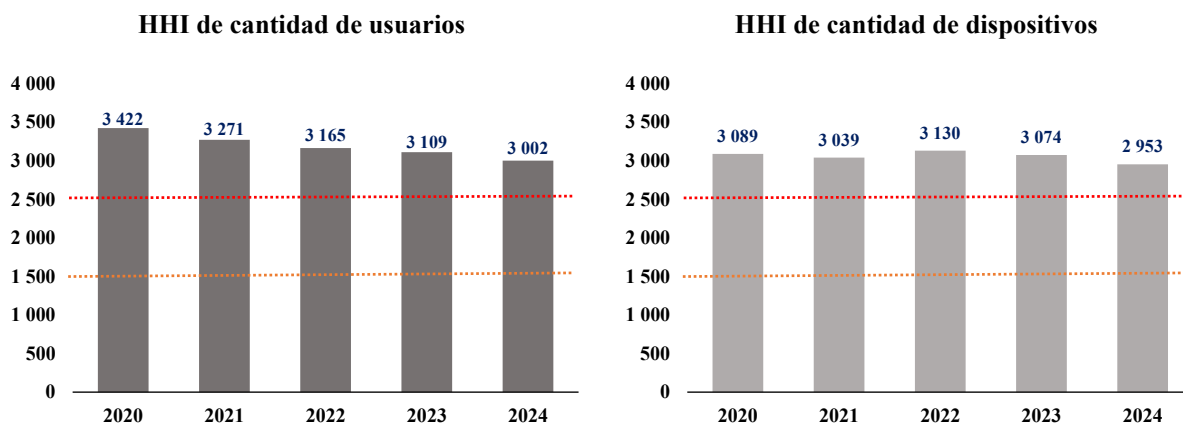
Fuente: Elaboración propia.

Esta característica de entrega de más de un dispositivo de crédito conduce a que el HHI de cantidad de dispositivos supere el límite de 2.500, posicionando al segmento como un mercado altamente concentrado, dominado por pocos emisores. Si bien la concentración de este segmento se redujo en el periodo de tiempo (pasando de 3.128 a 2.839) su nivel se encuentra lejos de poder acercarse al límite de competencia moderada.

El servicio de adquirencia resulta ser el de mayor concentración de mercado, característico de una industria que en la práctica funciona sin competencia, tanto si se mide por el HHI de comercios afiliados al sistema de tarjetas, como en el de cantidad de terminales punto de venta instaladas. Así por ejemplo, en cantidad de comercios afiliados, el HHI para el año 2020 fue de 3.422, reduciéndose hasta 3.002 para el 2024. Por su parte, en 2020 el HHI en cantidad de terminales punto de venta instaladas fue de 3.089, retrocediendo levemente hasta 2.953 en el 2024.

Cabe indicar que, para el año 2020 existía 8 proveedores adquirentes de sistemas abiertos. Para el año 2022 se abrió la exclusividad de procesamiento de la marca American Express, Banco Lafise se integra al mercado y dLocal inició el procesamiento de operaciones de pago con tarjeta no presente (comercio en línea). En los últimos dos años, también se sumaron MPOS Global, ONVO, Payválida como sistemas abiertos, y Petroservicios como sistema cerrado. Esta dinámica permitió la reducción del HHI en cantidad de comercios afiliados, pero no se traspasó de la misma forma al HHI de cantidad de terminales, pues algunos de estos proveedores únicamente atienden comercio en línea.

**Figura 4. HHI para el servicio de adquirencia,
según cantidad de comercios afiliados y terminales punto de venta instaladas
2020-2024**



Fuente: Elaboración propia.

En esta misma línea, la información recolectada para el sector comercial refleja que se reportan menores costos en el servicio de adquirencia en un mercado con distintas tecnologías para adquirir pagos presenciales y no presenciales, y con un mayor número de proveedores adquirentes. A pesar de su alta concentración, se evidencia que cada vez más actividades comerciales acceden a los servicios de procesamiento sin costo para las operaciones de pago tripartito. La comisión de adquirencia más baja del sistema cuatripartito se mantuvo, y se extendió a otros comercios y servicios, incluyendo a las operaciones de pago transfronterizas, que tiene un mayor costo de marca.

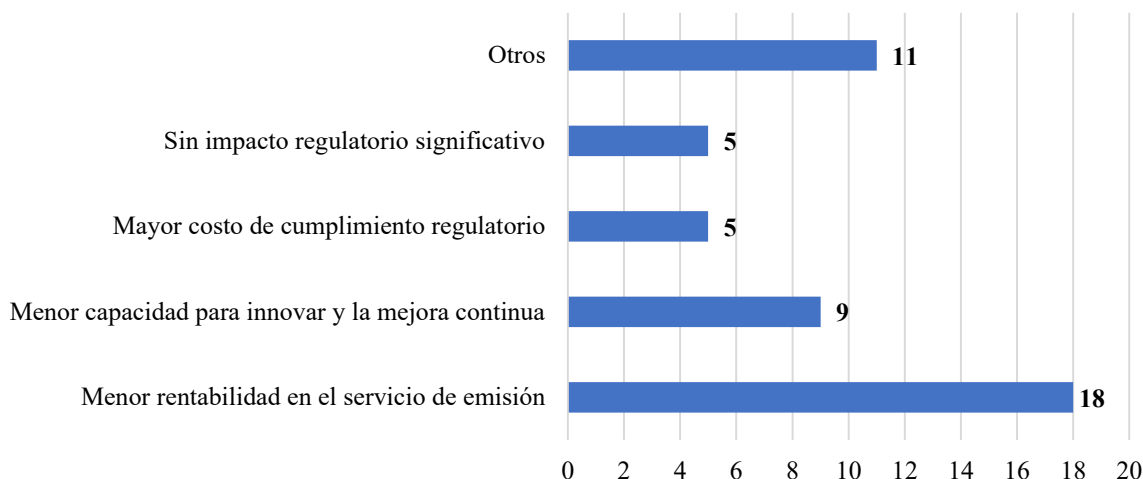
La valoración respecto del 2020, cuando el BCCR asumió la regulación del sistema de tarjetas de pago es coincidente con la evolución del último año. El sistema de tarjetas pasó de un costo promedio de 3,09% en el 2019 a 1,89% en el 2024, en cumplimiento del objetivo de menor costo posible para el afiliado.

La División Sistemas de Pago consultó a los proveedores de servicios emisores y adquirentes sobre el impacto de la regulación establecida en cumplimiento de la Ley 9831, las estrategias adoptadas para mitigar el impacto sufrido y los retos que enfrentan a futuro. Las consultas se efectuaron en una sección de opinión de la encuesta de recolección de información regulatoria solicitada para este informe, y tiene por objeto incorporar en la regulación, todos aquellos elementos que permitan a los proveedores ofrecer sus servicios en un contexto de eficiencia y mejora continua.

En términos del impacto sobre las entidades, de las 49 entidades consultadas, ocho indicaron no haber tenido ningún impacto por la regulación emitida por el BCCR, cuatro indicaron que el impacto era bajo o nulo y una que la regulación había resultado beneficiosa para los participantes del sistema de tarjetas de pago.

La Figura 5 muestra las causales de afectación manifestadas por los proveedores de servicios, siendo la menor rentabilidad del servicio de emisión, producto de la disminución en las comisiones de intercambio, la afectación más comúnmente señalada. De seguido se señala a la menor capacidad para invertir en innovación y mejora continua, así como el mayor costo enfrentado para atender la regulación, pues deben entregar informes, cumplir con menores plazos de atención al cliente, implementar medidas de seguridad reforzada, entre otros.

Figura 5. Opinión de emisores y adquirentes sobre el impacto de la regulación al sistema de tarjetas de pago
(Cantidad de respuestas)



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores y adquirentes.

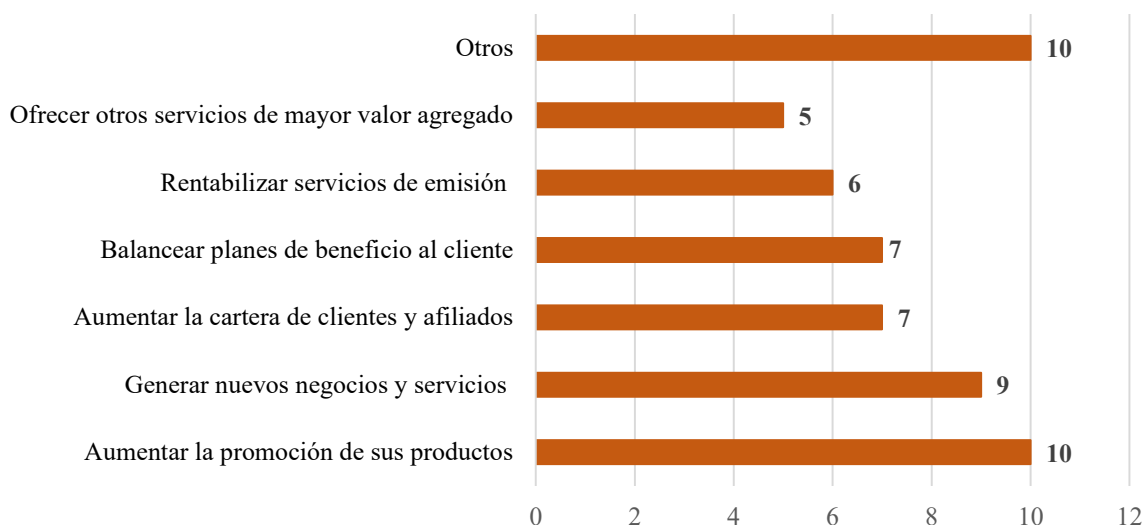
Por su parte, dos adquirentes señalan que las reducciones en las comisiones de adquirencia los hace operar con pérdidas. No obstante, el margen neto de adquirencia establecido por la Junta Directiva del BCCR se amplió en 75 p.b. desde febrero de 2024, y es más amplio que el que mantenían en promedio antes de la regulación del BCCR, que era de apenas 9 p.b. Los adquirentes también señalan aumento de las comisiones de marca para algunos pagos de muy bajo valor.

Adicionalmente, del Cuadro 6 se aprecia que, para muchas actividades comerciales, las comisiones mínimas de adquirencia ni siquiera cubren a la comisión de intercambio para las operaciones de pago locales y transfronterizas que operan de forma cuatripartita. Bajo estas condiciones, las pérdidas aducidas no necesariamente se generan por efectos de la regulación del BCCR, sino de la misma competencia de mercado por atraer a los comercios de mayor tamaño.

También se señalan como impactos, la reducción de beneficios a comercios y clientes, y abandonar segmentos de la población para los que no resulta rentable su atención. Resalta que, dos proveedores señalan que la regulación implementada por el BCCR para los pagos con tarjetas y las transferencias electrónicas resultaría favorable para promover una mayor participación de empresas Fintech y con ello, aumentar la competencia.

Figura 6. Opinión de los emisores y adquirentes sobre los retos comerciales de los servicios ofrecidos

(Cantidad de respuestas)



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores y adquirentes.

Dentro de los retos comerciales señalados por los emisores y adquirentes (ver Figura 6) se mencionan aumentar la promoción y difusión de información de sus productos en el mercado, generar nuevos negocios y alianzas con comercios, e implementar estrategias para aumentar la cartera de clientes y comercios afiliados. Además, señalan la necesidad de ofrecer servicios y beneficios que promuevan la fidelidad del cliente, pero sin que representen un costo excesivo, rentabilizar los servicios de emisión y ofrecer nuevos servicios con mayor valor agregado para el cliente.

Otros retos importantes se refieren a la capacidad de las entidades para atender la regulación del BCCR. Dos entidades señalan que los costos de marca han aumentado en los últimos años.

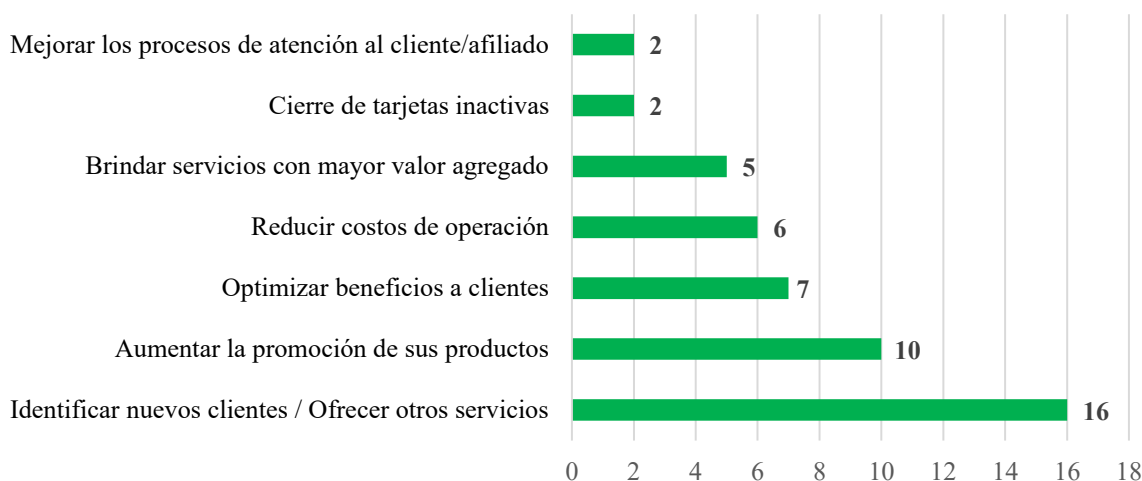
En línea con los retos antes indicados, los emisores y adquirentes adoptarían como estrategias para mitigar el impacto de las reducciones en las comisiones de intercambio y adquirencia implementadas hasta ahora, la búsqueda de nuevos clientes y servicios por ofrecer, aumentar la promoción de sus productos, optimizar los beneficios a los clientes, reducir sus costos de operación, cerrar tarjetas inactivas y mejorar los procesos de atención al cliente (Figura 7).

Resulta importante señalar elementos reiterados bajo la forma de impactos y retos frente a la atención de la regulación del BCCR, y que están asociados a los temas de adopción tecnológica para la autenticación reforzada del cliente; sistemas informáticos, herramientas de gestión de riesgos o similares que permitan dar seguimiento a las transacciones de pago de los clientes, de manera que con el análisis del comportamiento de consumo y el uso de técnicas especializadas, se puedan detectar operaciones sospechosas y mitigar el riesgo de fraude en los sistemas de tarjetas de pago; así como la atención de reclamaciones con menores plazos de investigación y resolución de casos, y el costo operativo de facilitar información regulatoria al BCCR.

En este sentido, la División Sistemas de Pago considera que todos estos elementos señalados por los emisores y adquirentes se han establecido sobre la base fundamentada de mejorar la eficiencia y seguridad del sistema costarricense de tarjetas de pago, así como recolectar la información suficiente para medir los impactos regulatorios, al amparo de la Ley 9831, de forma que no han sido elementos deliberados, y más bien se busca adoptar los estándares internacionales que se encuentran vigentes en sistemas de pagos más avanzados.

Precisamente, el método de regulación por comparación utilizado para establecer las comisiones máximas de intercambio y adquirencia busca mejorar el nivel de eficiencia que se le requiere al sistema costarricense de tarjetas de pago, alcanzando el mismo nivel de eficiencia que otros sistemas de pago.

Figura 7. Opinión de los emisores y adquirentes sobre las estrategias comerciales para mitigar la reducción de comisiones
(Cantidad de respuestas)



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por emisores y adquirentes.

Finalmente, la encuesta de recolección de información regulatoria incluyó un ítem sobre los temas regulatorios y actividades que, en opinión de los proveedores de servicio, el BCCR debe atender en los próximos años para alcanzar los objetivos establecidos en la Ley 9831. Dentro de los aspectos señalados destaca:

- El establecimiento de responsabilidades de las marcas internacionales de tarjetas por no acatar las comisiones máximas de intercambio transfronterizo y los plazos de resolución de contracargos.
- Implementar una política de promoción de pagos con tarjeta en comercios con alta dependencia de efectivo.
- Implementar un canal de intercambio de información entre emisores y adquirentes para la resolución de reclamaciones de los clientes y afiliados.
- La revisión de las comisiones de intercambio y adquirencia, que se consideran bajas.
- Mejorar la regulación sobre el costo del fraude, para que no recaiga de forma desproporcionada sobre el emisor.

- Mejorar la regulación del sistema de tarjetas de pago y las transferencias electrónicas para que las Fintech puedan operar en condiciones equitativas frente a los bancos.
- Simplificar el proceso de afiliación de las pequeñas empresas al sistema de tarjetas.
- Diferenciar los límites máximos de comisiones entre tarjetas de débito y crédito.
- Publicar más información sobre el sistema de tarjetas.
- Adelantar al máximo, la instalación de validadores electrónicos para el pago del transporte público remunerado de personas.
- Regular el uso de Sinpe Móvil en pagos comerciales.
- Efectuar programas de educación financiera para la prevención de fraudes.

1.3.1 La regulación del BCCR mantiene procesos judicializados

Resulta importante señalar que la materia de la Ley 9831 mantiene una acción judicial, ya que el 18 de abril de 2024, la marca internacional Visa interpuso una demanda de conocimiento en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, II Circuito Judicial, San José (Expediente 24-002492-1027-CA), impugnando la legalidad de la regulación aplicable a las operaciones de pago transfronterizas.

Adicionalmente, el 3 de junio de 2025 Visa interpuso una ampliación de la demanda. El BCCR ha atendido la demanda, en tiempo y derecho, por lo que la misma se encuentra en curso judicial.

1.4 De la vigilancia al sistema de tarjetas de pago

La División Sistemas de Pago vigila el cumplimiento de los proveedores de servicio sobre la regulación establecida por el BCCR para el sistema de tarjetas. Para el año 2025, las tareas de vigilancia se concentraron en diferentes áreas que se detallan a continuación:

- **Atención de reclamaciones de clientes.** Al 31 de setiembre del 2025, el BCCR había recibido 22 reclamaciones de clientes que no se consideraban satisfechos con la resolución de sus reclamos frente al emisor, y acuden al regulador para que inste a las partes a resolver las diferencias, de conformidad con el artículo 26 del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago.

Las 22 reclamaciones contemplan 53 operaciones de pago por un valor total de ₡14 millones. Las gestiones del Área de Vigilancia con los diferentes emisores dieron por resultado que 19 de las reclamaciones hayan completado el trámite ante el BCCR a favor del cliente, lo que permitió la devolución de ₡7 millones en el valor reclamado. Además, 3 se encuentran pendientes de trámite.

- **Interoperabilidad de la marca American Express:** el 24 de julio del 2025 se emitió el Comunicado de Prensa CP-BCCR-028-2025 “*Comercios podrán usar el mismo datáfono para recibir pagos con tarjetas American Express, Mastercard y Visa*” al ratificarse que nueve proveedores adquirentes ya permiten la interoperabilidad de las tres marcas de tarjetas, en atención del artículo 29 del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago.

Con la interoperabilidad de los datáfonos, los comercios que contratan los servicios de adquirencia de BAC San José, Banco de Costa Rica, Banco Lafise, Banco Nacional de Costa Rica, Banco Promerica, dLocal, mPOS Global, Tilopay u ONVO podrán permitir a sus clientes, nacionales o extranjeros, pagar con las tarjetas American Express, Mastercard y Visa, sin tener que disponer de más de un proveedor adquirente para recibir los fondos de sus ventas, en los datáfonos que ya disponen.

- **Liquidación de transacciones en BCCR:** El artículo 20 del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago establece que las operaciones de pago efectuadas en colones con dispositivos de pago emitidos en el territorio nacional deben liquidarse sobre las cuentas de fondos mantenidas por los proveedores en el BCCR. Así las cosas, se mantiene un seguimiento constante sobre el proceso de liquidación, verificando la debida atención de este requerimiento.
- **Difusión de información sobre el sistema de tarjetas de pago.** En atención del artículo 13 de la Ley 9831, la página web del BCCR mantiene información actualizada sobre los proveedores de servicio, los canales disponibles por cada emisor de tarjetas para solicitar y modificar el PIN, los estudios de revisión ordinaria de comisiones de cada año, el Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago vigente y su respectiva norma complementaria, así como la evolución de las comisiones reguladas por el BCCR.

1.5 La Ley 9831 no ha sido modificada

En la corriente legislativa existían dos proyectos de ley asociados a la Ley 9831, Ley Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas de Pago:

- Proyecto de Ley para establecer la territorialidad en las comisiones máximas de intercambio en el sistema de tarjetas de pago, con expediente legislativo N°24026.
- Proyecto de Ley de interpretación auténtica del artículo 3 de la Ley Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas, Ley N°9831, de 24 de marzo de 2020 y sus reformas, bajo el expediente legislativo N°24.247.

En ambos casos, los proyectos fueron dictaminados de forma negativa y archivados.

Resulta relevante referirse particularmente al Proyecto 24.247. De acuerdo con el dictamen negativo unánime de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa (del 20 de marzo del 2025), el objetivo de este proyecto era establecer una interpretación auténtica del artículo 3 de la Ley 9831 porque el BCCR *“había interpretado la norma de manera que afectada transacciones transfronterizas”, “estableciendo límites a las comisiones de intercambio en transacciones internacionales”* (ver motivo de la interpretación). Así, se presentaba una propuesta para *“aclarar que la Ley 9831 aplica solo dentro del territorio nacional”* y se *“excluya la posibilidad de regular las comisiones transfronterizas”* (ver propuesta de interpretación).

Considerando el impacto negativo que tendría este proyecto sobre los consumidores, los comercios nacionales y la estabilidad económica del país, así como por razones jurídicas, de oportunidad y de conveniencia, la comisión en mención recomendó a los señores diputados archivar el expediente 24.247.

Dentro de las razones jurídicas consideradas por la Comisión Permanente de Asuntos Económicos se encuentra el Informe Técnico AL-DEST-IJU-268-2024 del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (del 5 de setiembre de 2024) que concluye **que el artículo 3 es claro, no es ambiguo ni oscuro y no deja lugar a dudas del ámbito de aplicación de la Ley 9831 sobre las operaciones de pago transfronterizas:**

“Si bien el artículo 3 no fue objeto de una discusión particularizada por parte de legislador, como se indicó antes, precisamente en el texto sustitutivo aprobado en Sesión N.º26, de 1 de octubre de 2019 de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, los legisladores deciden optar por ampliar el ámbito de aplicación de la ley, eliminando la frase: **“con operaciones en Costa Rica”**, de manera tal que descartan la limitación del ámbito de aplicación de la ley que se dirigía únicamente a las instituciones financieras emisores de tarjetas de crédito y débito, públicos y privados, y a los bancos adquirentes **con operaciones en Costa Rica**; sino que amplía el ámbito de aplicación a: *“todos los proveedores de servicios del sistema de tarjetas, se encuentre o no sujeto a la supervisión financiera de alguna de las superintendencias del Consejo Nacional de Supervisión Financiera (Conassif), así como a las entidades que les presten soporte tecnológico para sus fines comerciales, las marcas de tarjetas, los afiliados y clientes que acepten y utilicen dispositivos de pago.*

Por su parte, la propuesta de interpretación auténtica contenida en el proyecto 24247, pretende lo contrario: que el ámbito de aplicación se circunscriba **únicamente al territorio costarricense**, y que se interprete que la ley se aplica a los proveedores de servicios del sistema de tarjetas **con operaciones en Costa Rica**, excluyendo la **regulación de comisiones por transacciones transfronterizas**. Es decir, la interpretación propuesta difiere de lo regulado actualmente, lo contradice, lo reforma”. (el subrayado no forma parte del original) (Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Informe Técnico AL-DEST-IJU-268-2024 del 5 de setiembre de 2024, página 24)

En este sentido, el informe reconoce explícitamente que las operaciones transfronterizas son objeto de regulación por parte del BCCR, y no como en múltiples ocasiones han indicado las marcas de tarjetas Mastercard y Visa. Para que la propuesta de exclusión de las operaciones de pago transfronterizas pueda surgir a la vida jurídica, necesariamente debe tramitarse una reforma a la Ley 9831, situación que no ha sucedido.

2. Propuesta Regulatoria

El presente apartado se refiere a la propuesta regulatoria planteada para la revisión ordinaria de las comisiones máximas del sistema de tarjetas del año 2025. Con el objetivo de documentar estadística y técnicamente la propuesta, se incluye un breve apartado de los elementos que guiaron al diseño de la política sugerida para cada tipo de operaciones de pago, sean estas locales o transfronterizas.

2.1 De la regulación por comparación

Al igual que las cinco fijaciones ordinarias de comisiones anteriores, la propuesta regulatoria actual se sustenta en la modelación teórica de comparación internacional. Esto debido a que esta metodología, reconocida en la teoría económica como una herramienta de la regulación, permitiría alcanzar el objetivo de la Ley 9831 respecto del mínimo costo para el afiliado, pues las redes de tarjetas utilizan las mismas infraestructuras tecnológicas en todos los países donde ofrecen sus servicios, de forma que, si otros sistemas de tarjetas sirven este tipo de operaciones de pago bajo condiciones de eficiencia mejores a las costarricenses (entendida como menores comisiones de intercambio y adquirencia), debería ser posible operar el sistema de tarjetas de Costa Rica al menos bajo los mismos parámetros, de modo que todos los proveedores de pago involucrados (emisores, adquirentes y marcas de tarjetas) se adapten al cambio regulatorio que ordena la aplicación de la Ley 9831.

Así, el método de comparación permitiría a los operadores costarricense recuperar, mediante la delimitación de las comisiones máximas de intercambio y adquirencia, los costos generados eficientemente.

Para los fines del desarrollo de la técnica de comparación internacional, el Equipo Técnico también ha dado seguimiento a las actuaciones de otros bancos centrales y autoridades de la competencia respecto de la regulación a los sistemas de tarjetas.

El Anexo 8 muestra los elementos destacados para jurisdicciones que recientemente han emitido normativa o realizado estudios al respecto, concretamente: Argentina, Australia, Estados Unidos, Kazajistán, Namibia, Nueva Zelanda, Paraguay, Reino Unido y Suiza.

2.2 Comisiones máximas aplicables a operaciones de pago locales

A partir del análisis de la información regulatoria recabada de proveedores de servicios del sistema de tarjetas de pago, que incluye estadísticas sobre la actividad, ingresos y comisiones de los proveedores de servicios, afiliados y tarjetahabientes; así como de la valoración de las estrategias y retos de los proveedores de servicios frente a dicha regulación, el Equipo Técnico recomienda mantener la técnica de regulación por comparación desarrollada mediante modelos econométricos que permiten estimar las comisiones que debería alcanzar el país para el caso de las operaciones de pago locales, que en el 2024 representaron el 94,1% de la cantidad y el 85,4% del valor total de ventas adquiridas en el territorio nacional.

Para implementar este análisis, se actualizó la base de datos de comisiones de intercambio y adquirencia utilizada en la fijación ordinaria de comisiones del año 2024. Esto da como resultado un panel que abarca a 75 países, para un total de 235 observaciones que datan en algunos casos desde el 2010¹⁶. La base incluye a los 30 países que conforman el EEE, así como la totalidad de los países miembros de la OCDE. De esta forma, se atiende la disposición legal establecida en el artículo 1 de la Ley 9831, de que la regulación emitida por el BCCR debe garantizar el menor costo posible para los afiliados, siguiendo las mejores prácticas internacionales.

La base de datos también contiene información sobre una gama de variables de control, tales como la densidad de población, el número de cajeros automáticos y la tenencia de cuentas en entidades financieras, que permiten capturar información sobre la demanda de los pagos con tarjeta y las economías de escala que pudieran estar presentes en el ofrecimiento de los servicios de emisión y adquirencia.

La estrategia empírica consiste en utilizar un método de regresión lineal que permita, a partir de una comparación con otros países, identificar las comisiones de intercambio y adquirencia que se esperaría observar en Costa Rica. Como una prueba de robustez, estas comisiones se contrastan con los resultados obtenidos a partir de distintos supuestos de modelación, muestras más restrictivas o metodologías econométricas alternativas. Dichos ejercicios sugieren comisiones relativamente similares a la que se presentan en la estimación principal. El detalle de la construcción de base de datos, las estimaciones y pruebas de robustez se incluye en el Anexo 9.

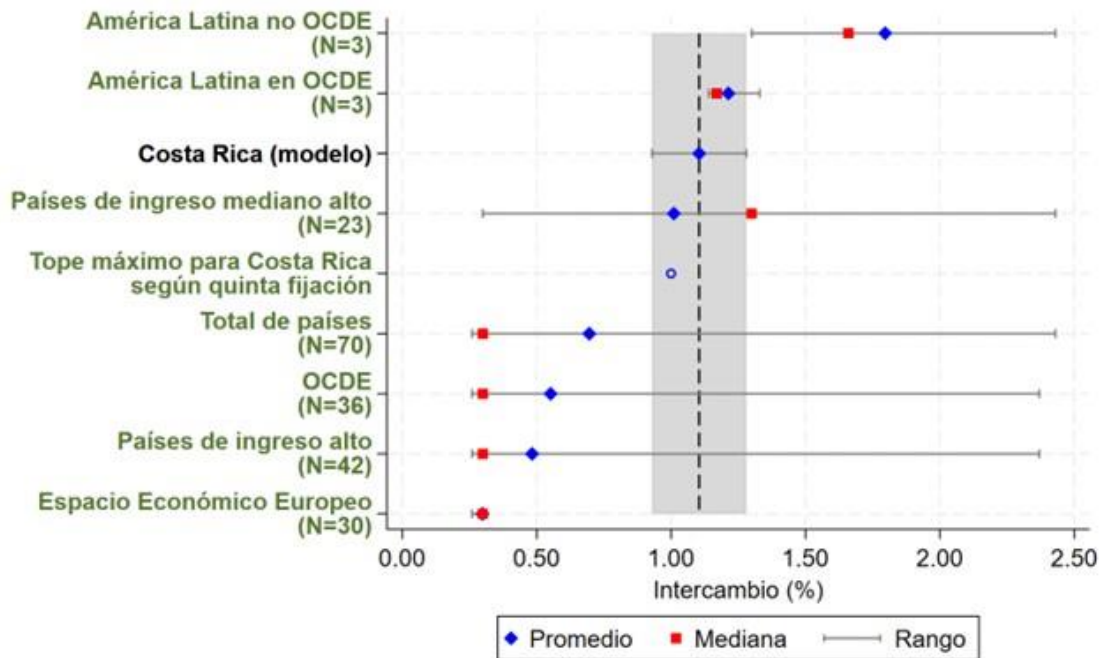
Los principales resultados de las regresiones lineales son los siguientes:

- **Comisión de intercambio para operaciones de pago locales:** la regresión lineal estimada indica que la comisión de intercambio para Costa Rica con regulación corresponde a 1,10%, con un intervalo de confianza de 95% igual a [0,93%, 1,28%]. Dado que el 72% de los países que conforman la muestra recopilada para este estudio regulan el intercambio, el insumo que alimenta el modelo de regresión corresponde en su mayoría a una comisión máxima. En consecuencia, el resultado de 1,10% sería la comisión de intercambio máxima esperada para Costa Rica. Por su parte, el intervalo de confianza permite evaluar la incertidumbre de la estimación.

A manera de comparación, el intervalo de confianza estimado sugiere comisiones menores a las observadas en México (1,33%), Turquía (1,32%), Colombia (1,17%) y Chile para tarjetas de crédito (1,14%). Por otra parte, la comisión de intercambio sería cercana a la comisión negociada por el gobierno de Canadá con Visa y Mastercard en mayo de 2023 (0,95%). Sin embargo, las comisiones estimadas para Costa Rica son aún superiores al intercambio máximo de 0,50% establecido en Chile para las tarjetas de débito.

¹⁶ Que el panel inicie en el 2010, cuando relativamente pocas jurisdicciones regulaban este tipo de comisiones, permite identificar la respuesta de las comisiones cuando un país pasa de ser no regulado a ser regulado. Además, mediante la incorporación de efectos fijos de tiempo se estima la dinámica de las comisiones a lo largo del tiempo.

Figura 8. Comisiones de intercambio por grupos de países
(en porcentajes)



Nota: Para cada país miembro de un grupo particular, se utiliza la información disponible más actual.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos utilizada en la comparación internacional.

Asimismo, y de acuerdo con la Figura 8, el intervalo de confianza estimado para Costa Rica estaría dentro del intervalo de comisiones de intercambio observadas para la OCDE, que van desde un mínimo de 0,30% (correspondiente al EEE) hasta un máximo de 2,37% (correspondiente a Japón). No obstante, la comisión máxima estimada para Costa Rica sería equivalente a 5,5 veces la comisión de débito y 3,7 veces la comisión máxima de crédito vigente en el EEE. Además, se encuentra por encima del promedio simple de 0,55% de la OCDE.

Al efectuar la comparación con países de ingreso alto, donde según la clasificación del Banco Mundial se ubica Costa Rica a partir de 2025, se tiene que el país tiene comisiones de intercambio relativamente mayores a la mediana (0,30%) y promedio (0,48%) de este grupo de países.

- **Comisión de adquirencia para operaciones de pago locales:** el resultado del modelo de regresión lineal sugiere que la comisión de adquirencia en Costa Rica se ubicaría en 1,77%, con un intervalo de confianza igual a [1,45%, 2,10%]. En este caso, dado que el 9% de los países que conforman la muestra regulan la comisión de adquirencia, la base de datos mediante la cual se estima el modelo de regresión contiene en su mayoría comisiones promedio de adquirencia. Por lo tanto, y según se detalla en el Anexo 9, el resultado de la regresión lineal se ajusta para incorporar la distribución de las comisiones observadas para Costa Rica durante el 2024, y de esta manera obtener la comisión

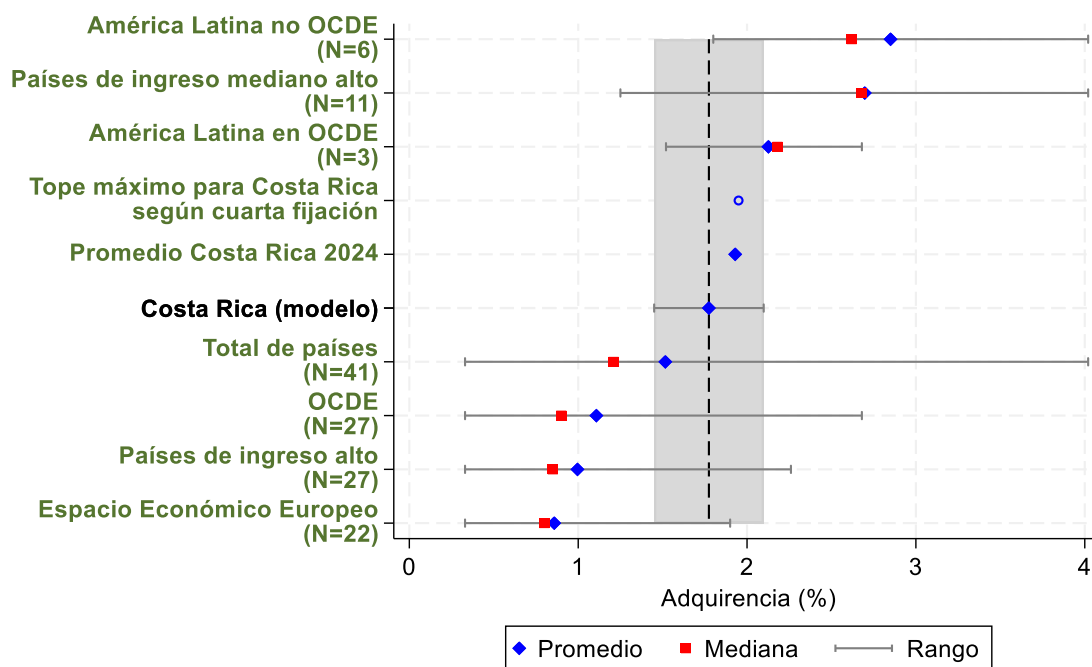
máxima de adquirencia. El resultado anterior ya contiene el ajuste efectuado para reflejar la comisión máxima de adquirencia.

Dentro del intervalo de confianza de la comisión de adquirencia estimada para Costa Rica se encuentran las comisiones de adquirencia para las operaciones locales de Finlandia, país miembro de la OCDE y del EEE.

En términos comparativos, el intervalo de confianza estimado para la comisión de adquirencia local permitiría a Costa Rica alcanzar comisiones más bajas que los países de América Latina que no forman parte de la OCDE (2,85%) e incluso posicionarse dentro del rango de [1,52%, 2,68%] que engloba a los países de América Latina que sí son miembros de la OCDE.

Al efectuar la comparación con países de ingreso alto, la comisión estimada para Costa Rica estaría por arriba del promedio y mediana de las comisiones de adquirencia de este grupo (1,00% y 0,85% respectivamente). Además, la Figura 9 muestra que la comisión de adquirencia promedio observada para Costa Rica durante el 2024 (de 1,93%), ya se ubica en el rango de comisiones promedio sugerido por el modelo.

Figura 9. Comisiones de adquirencia por grupos de países
(en porcentajes)



Notas: para cada país miembro de un grupo particular, se utiliza la información disponible más actual.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos utilizada en la comparación internacional.

Las comisiones de intercambio y adquirencia locales estimadas para Costa Rica, así como sus intervalos de confianza respectivos, se muestran en el Cuadro 10.

**Cuadro 10. Comisiones de intercambio y adquirencia
para operaciones de pago locales estimadas para Costa Rica**
(en porcentajes)

Tipo de Comisión	Estimación puntual	Intervalo de confianza de 95%
Intercambio	1,10%	[0,93%, 1,28%]
Adquirencia	1,77%	[1,45%, 2,10%]

Fuente: Elaboración propia.

Vale resaltar que, del conjunto de países miembros de la OCDE y el EEE, únicamente Corea del Sur regula las comisiones de adquirencia para las operaciones de pago locales¹⁷. Por lo tanto, los valores que se obtienen son para las comisiones de adquirencia promedio y es posible que algunas empresas, en particular las micro y pequeñas empresas de los grupos de países antes indicados, enfrenten comisiones de adquirencia para operaciones de pago locales superiores a las sugeridas por el modelo econométrico para Costa Rica.

A cinco años de que el BCCR asumió la regulación del sistema de tarjetas de pago por ordenanza de la Ley 9831, es importante considerar la evolución de las comisiones de intercambio y adquirencia durante este periodo. El Cuadro 11 muestra las estimaciones para Costa Rica elaboradas en cada revisión anual ordinaria de comisiones, así como el valor máximo vigente establecido por la Junta Directiva del BCCR para cada periodo.

En el caso de las estimaciones para la comisión de intercambio, nótese como el valor puntual se reduce en el 2021 respecto del año 2020, luego aumenta en el 2022, vuelve a disminuir en el 2023 y aumenta en el 2024 para mantenerse en el mismo nivel durante el 2025. En este sentido, ha fluctuado entre 1,07% y 1,25%. Siendo que la Junta Directiva del BCCR implementó una serie de reducciones consecutivas de 25 puntos base en cada año, iniciando en noviembre de 2020 desde un nivel máximo de 2,00%, la comisión vigente de 1,00% pertenece a los intervalos de confianza de las estimaciones de todos los años.

Ahora bien, resulta evidente que al utilizarse como fundamento de decisión una regresión estadística, sucederán variaciones en el valor puntual de las comisiones provocadas por la inclusión de más países, o debidas a la actualización de las variables observadas. Aunque es de esperar que estos cambios sean relativamente pequeños año tras año, acoger como objetivo de política el valor puntual de la estimación correspondiente a la revisión ordinaria en curso podría introducir inestabilidad a los límites máximos que debe establecer el BCCR, los cuales por apegarse a este tipo de criterio se deberían ajustar incluso ante cambios menores, al alza o a la baja.

¹⁷ Al respecto, consultar el documento “*FSC Reforms Card Processing Fee Rates*” de la Comisión de Servicios Financieros de Corea del Sur, disponible en (accesado el 7 de octubre de 2024): <https://fsc.go.kr/eng/pr010101/22195>

**Cuadro 11. Comisiones de intercambio y adquirencia
para operaciones de pago locales estimadas para Costa Rica
según el año de revisión ordinario de comisiones
(en porcentajes)**

Revisión ordinaria de comisiones	Intercambio			Adquirencia		
	Estimación puntual	Intervalo de confianza de 95%	Nivel máximo	Estimación puntual	Intervalo de confianza de 95%	Nivel máximo
2019		[1,00%, 4,00%]	4,00%		[0,25%, 12,00%]	12,00%
2020	1,18%	[1,02%, 1,33%]	2,00%	3,00%	[2,46%, 3,61%]	2,50%
2021	1,17%	[1,05%, 1,30%]	2,00%	1,79%	[1,56%, 2,01%]	2,50%
2022	1,25%	[1,14%, 1,37%]	1,75%	1,94%	[1,72%, 2,16%]	2,25%
2023	1,07%	[0,89%, 1,25%]	1,50%	1,95%	[1,48%, 2,42%]	2,00%
2024	1,10%	[0,95%, 1,24%]	1,25%	1,99%	[1,73%, 2,25%]	1,95%
2025	1,10%	[0,93%, 1,28%]	1,00%	1,77%	[1,45%, 2,10%]	1,95%

Notas: Los intervalos de confianza para las comisiones correspondientes al año 2019 muestran los niveles del sistema costarricense de tarjetas de pago sin regulación. Los niveles de las estimaciones para las comisiones de intercambio de los años 2020 y 2021 se refieren a las estimaciones para Costa Rica en un escenario con regulación. En el caso de las comisiones de adquirencia, en el 2020 se estimó un único caso, y en el 2021 se refiere al escenario con regulación. “Nivel máximo” corresponde al establecido por la Junta Directiva del BCCR y que estuvo vigente para la mayor parte de cada año.

Fuente: Elaboración propia.

Así, el Equipo Técnico encuentra idoneidad mantener el nivel de comisión vigente de 1,00% que es coincidente con el promedio simple del límite mínimo de las regresiones. Resulta relevante señalar que, de previo a la regulación del BCCR, el nivel de 1,00% había sido establecido por los propios emisores nacionales como comisión de intercambio aplicable a las actividades de estaciones de servicio y organizaciones de beneficencia. En este sentido, refleja condiciones bajo las cuales el sistema ha logrado operar por casi treinta y cinco años.

Recuérdese también que, los niveles aprobados por la Junta Directiva del BCCR han respetado este nivel como una excepción al límite máximo generalizado, en apego del artículo 4 de la Ley 9831, con el fin de no incrementar los costos de adquisición de pagos con tarjeta a estas dos actividades comerciales. Así las cosas, al mantenerse el nivel de 1,00% propuesto, el BCCR otorgaría un trato no diferenciado entre actividades económicas, desde el punto de vista de las comisiones de intercambio para operaciones de pago locales que son cobradas al adquirente nacional.

En el caso de la comisión de adquirencia para operaciones locales, las estimaciones puntuales de los años 2022, 2023 y 2024 se mantuvieron entre 1,94% a 1,99%, en tanto las de 2021 y 2025 son menores (1,79% y 1,77%). El promedio simple de las estimaciones puntuales es 1,89%. La comisión de adquirencia vigente, aprobada por la Junta Directiva del BCCR en la revisión ordinaria correspondiente al año 2024 es de 1,95%. No obstante, y a diferencia de la

comisión de intercambio, los límites mínimos de los intervalos de confianza no parecen converger hacia un valor estable, sino que fluctúan entre 1,45% y 1,73%.

Es importante recordar que, en el caso de las comisiones de adquirencia, la información disponible para la regresión econométrica es suficiente para estimar la regresión, pero menos abundante que para la comisión de intercambio, dado que pocos países regulan estas comisiones. Además, las comisiones disponibles para algunos países se refieren a comisiones de adquirencia promedio y no máximas, que se han mantenido invariantes por varios años.

Esta característica de la información sobre el segmento de la adquirencia genera intervalos de confianza de mayor amplitud (diferencia entre el límite inferior y el límite superior del intervalo de confianza) para las comisiones adquirencia que para las comisiones de intercambio. Por ejemplo, mientras que para la comisión de intercambio el margen de amplitud más alto es de 36 puntos base en el año 2023, para la comisión de adquirencia el margen más pequeño es de 44 puntos base en el año 2022, incrementándose a 65 puntos base en el 2025 y a 94 puntos base en el 2023.

En consecuencia, la mayor dispersión de las estimaciones no permitiría anclar las comisiones de adquirencia al límite inferior del intervalo, como en el caso de la comisión de intercambio. Por ello, el Equipo Técnico considera más idóneo y proporcionado, mantener la comisión máxima de adquirencia para operaciones locales en 1,95%.

Vale destacar que la comisión de adquirencia de 1,95% se fundamentó con la regresión estadística de la revisión ordinaria de comisiones correspondiente al 2023, con una estimación puntual de 1,95% y un intervalo de confianza de [1,48%, 2,42%] al 95%.

Para evaluar la necesidad de mantener este límite máximo, el Equipo Técnico consideró la evolución del servicio de adquirencia en los últimos cuatro años, la cual refleja, anualmente, más comercios afiliados al sistema y más terminales punto de venta, lo que redundará en una mayor cantidad y valor de los pagos con tarjeta, de forma que ello denota una respuesta positiva de los comerciantes para aceptar pagos con tarjeta frente a la disminución consecutiva de las comisiones emprendida por el BCCR desde el 2020.

Sin embargo, y de conformidad con el índice HHI de cantidad de comercios afiliados y terminales punto de venta, el servicio de adquirencia es característico de un mercado altamente concentrado, dominado pocos proveedores y que en la práctica no opera en competencia.

Dado que la Ley 9831 ordena al BCCR establecer el mínimo costo para el comerciante afiliado, y siendo que la diferencia entre la comisión máxima de intercambio de 1,00% y la comisión máxima de adquirencia de 1,95% genera un margen de operación amplio para el adquirente, se encuentra que existen incentivos para que nuevos proveedores adquirentes ingresen al mercado, promoviendo la competencia, por lo que tanto los comerciantes afiliados como los proveedores adquirentes resultarían beneficiados con la propuesta realizada.

En este sentido, de previo a la regulación, el segmento de adquirencia operaba con un margen de 9 puntos base. El BCCR amplió dicho margen a 50 puntos base desde el 24 de noviembre de 2020 al 11 de febrero de 2023, seguido de un margen de 70 puntos base hasta el 19 de febrero de 2024. Desde el 20 de febrero de 2025 y a la fecha, dicho margen se mantiene en 95 puntos base. En este mismo periodo de tiempo la cantidad de adquirentes aumentó de 8 a 13 proveedores para sistemas abiertos. Otros dos proveedores se preparan para ofrecer servicios a partir del 2026, lo que demuestra que existen incentivos suficientes para aumentar la competencia.

Para las comisiones establecidas a las actividades de estaciones de servicio, servicios de recarga de vehículos eléctricos, organizaciones de beneficencia, peajes y servicios de transporte público regulados por ARESEP, la propuesta es mantener su nivel vigente de 1,50% como comisión máxima de adquirencia. Información disponible al 31 de diciembre de 2024 muestra que la comisión mínima cobrada a las estaciones de servicio era de 0,00% para las operaciones locales tripartitas, mientras que la comisión mínima para operaciones cuatripartitas era de 0,60% y la promedio era de 1,25%, lo que refleja que la comisión máxima de 1,50% sigue teniendo factibilidad de mercado.

Desea reiterarse que, si bien las regresiones econométricas permiten estimar niveles de comisiones meta, el resultado mismo de la regresión siempre debe ir acompañado del análisis del mercado respectivo. Bien podría suceder que, por la actualización de comisiones de intercambio o adquirencia de otros países, las estimaciones para Costa Rica sugieran niveles de comisiones altas o bajas que puedan desviar los progresos regulatorios alcanzados. De aquí que el análisis efectuado en la primera sección dedicado a reflejar la evolución y desempeño del sistema de tarjetas de pago frente a la regulación del BCCR resulta en un complemento necesario para establecer las comisiones finales, su proporcionalidad e idoneidad.

2.3 Comisiones máximas aplicables a las operaciones de pago transfronterizas

Al igual que para la determinación de las comisiones máximas de intercambio y adquirencia aplicables a las operaciones de pago locales, la determinación de las comisiones máximas de las operaciones de pago transfronterizas se fundamenta en el modelo de comparación internacional y en la evidencia recolectada para este segmento del mercado.

Debe tenerse presente que, a pesar de los esfuerzos del Equipo Técnico para reunir más información sobre las comisiones de intercambio y adquirencia para operaciones de pago transfronterizas, esta es limitada e insuficiente para construir una regresión econométrica, como en el caso de las operaciones de pago domésticas, pero sigue siendo técnicamente correcto comparar las comisiones vigentes en diferentes territorios y seleccionar una comisión objetivo para Costa Rica, y de esta forma propiciar un ajuste en el comportamiento de todos los proveedores de pago involucrados, entiéndase adquirentes y marcas de tarjetas cubiertas bajo el ámbito de aplicación de la Ley 9831 para que alcancen iguales o mejores condiciones de eficiencia que las imperantes en otros territorios. En este sentido, no se pierde validez, objetividad, idoneidad, ni proporcionalidad al sustentar las comisiones de esta forma.

El Equipo Técnico prioriza la comparación con sistemas de tarjetas que han sido regulados, precisamente para aproximarse al mínimo costo que requiere la Ley 9831 al BCCR, ya que las intervenciones del regulador se han efectuado en todos los casos para determinar un precio que fue establecido bajo un acuerdo de industria entre emisores y adquirentes, o de forma unilateral y autónoma por las marcas de tarjetas.

▪ **Comisiones de adquirencia transfronteriza:**

Para la revisión ordinaria de comisiones de 2025, los datos de comparación internacional disponible sobre las comisiones de adquirencia aplicables a operaciones de pago transfronterizas para Australia, Jordania y Pakistán son los mismos que para la revisión ordinaria de comisiones correspondiente al 2024. Por su parte, en el caso argentino, varios proveedores adquirentes se retiraron de un acuerdo firmado en el 2017, mediante el cual se establecía un tope máximo de 1,8% para las tarjetas de crédito y 0,8% para las de débito¹⁸ que estuvo vigente desde el 2021. Por lo tanto, Argentina pasa a considerarse como un caso de país sin regulación a las comisiones de adquirencia.

Por su parte, las comisiones de adquirencia aprobadas por el Banco Central de Paraguay también aplican a las operaciones de pago transfronterizas. En este caso, las comisiones relevantes serían un máximo de 3,00% para las operaciones con tarjetas de débito y un máximo de 4,00% para operaciones con tarjetas de crédito.

De acuerdo con la Figura 10 las comisiones de adquirencia transfronterizas reguladas para Australia, Jordania y Pakistán, se ubican entre un mínimo de 1,95% y un máximo de 2,50%. Paraguay mantiene comisiones más altas. La moda y la mediana de este conjunto de comisiones se ubica en 2,50%, donde precisamente se encuentra Costa Rica.

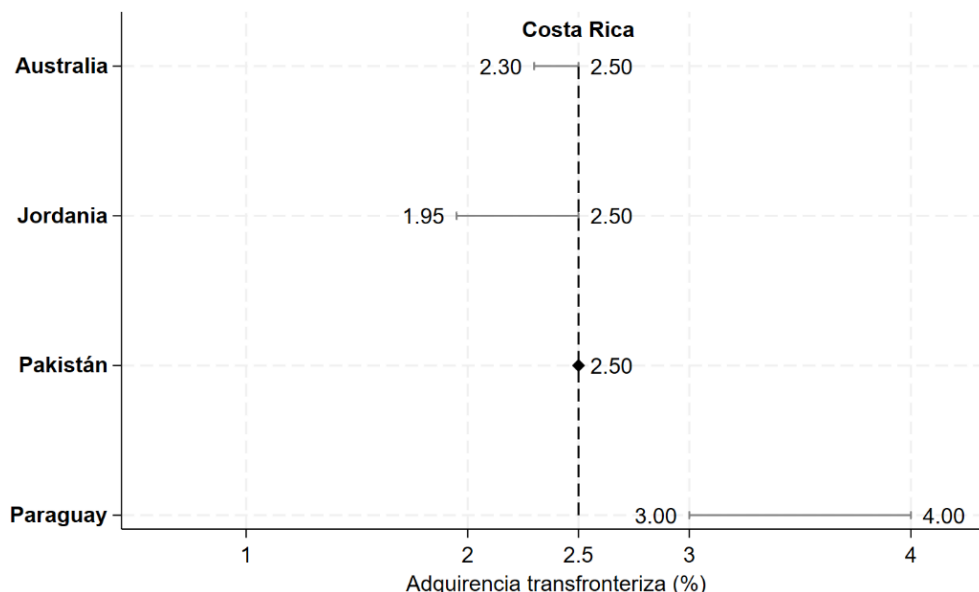
A pesar de los cambios documentos, se considera que estos no permitirían mejorar las condiciones de eficiencia establecidas en la revisión ordinaria de comisiones correspondiente al año 2024, y el Equipo Técnico sugiere mantener el límite máximo de 2,50% a la comisión de adquirencia aplicable a las operaciones de pago transfronterizas.

▪ **Comisiones de intercambio transfronterizo:**

La Figura 11 muestra las comisiones de intercambio transfronterizos de Australia, Canadá, Estados Unidos, el Espacio Económico Europeo (EEE) y Nueva Zelanda. De este panel de países se observa que la comisión de intercambio transfronterizo más baja está en el EEE con 0,20% para pagos con tarjeta presente de débito, y la más alta en Australia y Nueva Zelanda con 2,40% para pagos con tarjeta de crédito de la marca Visa aplicable a los emisores de Asia Pacífico.

¹⁸ Cámara Argentina de Comercio y Servicios. Comunicación al Secretario de Comercio. Lic. Pablo Lavigne. “Ref.: Problemáticas para los Comercios al operar con Tarjetas de Crédito y Débito”. Disponible en (accesado el 25 de setiembre de 2025): [https://cdn.prod.website-files.com/63b4671ba9a3410b46ee0c05/6616b832312c1d49cb51442f_Nota%20tarjetas%205%20de%20abril%20Lavigne%20final%20\(1\).pdf](https://cdn.prod.website-files.com/63b4671ba9a3410b46ee0c05/6616b832312c1d49cb51442f_Nota%20tarjetas%205%20de%20abril%20Lavigne%20final%20(1).pdf)

Figura 10. Comisiones de adquirencia transfronteriza por país
(en porcentajes)



Nota: la línea muestra las comisiones de adquirencia transfronteriza mínimas y máximas para todos los tipos de tarjeta (débito y crédito) y tipos de operación (presencial y no presencial). La línea punteada refleja el valor actual para Costa Rica de 2,50%.

Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: (accesadas el 23 de octubre de 2025):
Para Australia:

Reserve Bank of Australia. “*Merchant Card Payment Costs and Surcharging – Issues Paper – October 2024*” Disponible en: <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-retail-payments-regulation/2024/pdf/merchant-card-payment-costs-and-surcharging-oct-2024.pdf>

Para Jordania:

Regulación del Banco Central de Jordania, Circular N° 26/2/6359. Disponible en: https://www.cbj.gov.jo/ebv4.0/root_storage/en/eb_list_page/4964b106-225f-431a-9b33-9d7c0b236853.pdf

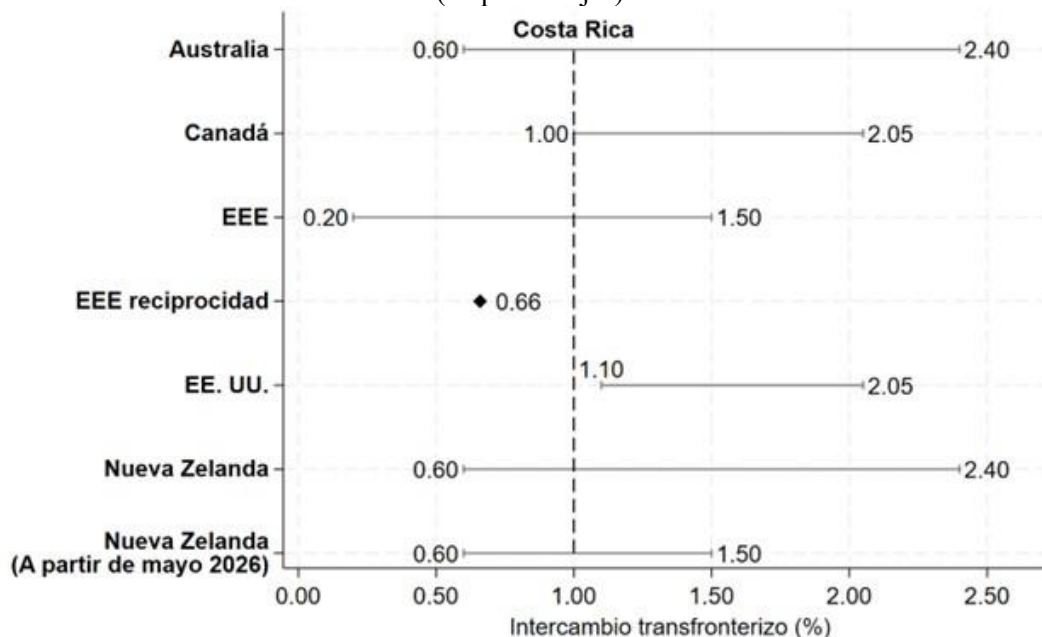
Para Pakistán:

Regulación del Banco Estatal de Pakistán, Circular PSD No. 01 de 2020 del 31 de enero de 2020, y Circular PSD No. 01 del 17 de marzo de 2023. Disponibles en: <https://www.sbp.org.pk/psd/2020/C1.htm> y <https://www.sbp.org.pk/psd/2023/CL1.htm>

Para Paraguay:

Banco Central del Paraguay. Resolución 7 - Acta N° 11 de fecha 13 de marzo de 2025. “*Banco Central del Paraguay – Porcentajes Máximos de las Comisiones en Concepto de Servicios de Intermediación de Pago, realizados a través de Tarjetas de Crédito y Débito*” Disponible en (accesado el 25 de setiembre de 2025): <https://www.bcp.gov.py/documents/20117/0/Resolucion+7+acta+11+%281%29.pdf/58a6d17b-98a7-1cef-9f04-8b9daf2bc5f8?t=1751306798196>

Figura 11. Comisiones de intercambio transfronterizo por grupos de país o región
(en porcentajes)



Nota: la línea muestra las comisiones de intercambio transfronterizas mínimas y máximas para todos los tipos de tarjeta (débito y crédito) y tipos de operación (presencial y no presencial) reportados por las marcas para los distintos países o regiones.

Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes (accesadas el 23 de octubre de 2025):

Para Australia:

Mastercard:

<https://www.mastercard.com.au/en-au/business/overview/support/interchange.html>

Visa – Intercambio Intrarregional (emisores de Asia Pacífico):

<https://www.visa.com.au/about-visa/ap-intra-regional-interchange.html>

Visa – Intercambio Interregional (emisores del resto del mundo):

<https://www.visa.com.au/about-visa/inter-regional-interchange.html>

Para Canadá:

Mastercard:

<https://www.mastercard.ca/content/dam/public/mastercardcom/na/ca/en/smb/other/interchange-changes-october-2024.pdf>

Visa:

<https://www.visa.ca/content/dam/VCOM/regional/na/canada/Support/Documents/visa-canada-interchange-rates.pdf>

Para el Espacio Económico Europeo:

Mastercard:

https://www.mastercard.co.uk/content/dam/public/mastercardcom/eu/gb/Other/MC2__rates.pdf

Visa:

<https://www.visa.co.uk/dam/VCOM/regional/ve/unitedkingdom/PDF/fees-and-interchange/inter-europe-april-2019.pdf>

Para Estados Unidos de América, marca Visa:

<https://usa.visa.com/content/dam/VCOM/download/merchants/visa-usa-interchange-reimbursement-fees.pdf>

Para Nueva Zelanda:

https://www.comcom.govt.nz/assets/pdf_file/0032/367457/Retail-Payment-System-Interchange-fee-regulation-for-Mastercard-and-Visa-networks-Final-Delision-and-Reasons-Paper-17-July-2025.pdf

Cabe resaltar que, en julio de 2024 la Comisión Europea emitió un comunicado con el que aceptó y autorizó a Mastercard y Visa para mantener las comisiones de intercambio transfronterizo hasta noviembre de 2029, siempre y cuando la propia Comisión no lleve a cabo investigaciones o inicie procedimientos en caso de que obtenga pruebas concretas que demuestren que los límites actuales dejen de ser apropiados. Siendo que las comisiones máximas de intercambio transfronterizas del EEE son aprobadas y autorizadas por la Comisión Europea, es clara la labor de esta autoridad para disminuir los costos de transacción en favor de los consumidores que terminan pagando las comisiones establecidas por las marcas de tarjetas, en contraposición a los argumentos esbozados por Mastercard y Visa de que dichas comisiones obedecen a un acuerdo voluntario privado con el regulador.

Australia se suma a los países que analizan cómo las comisiones de intercambio aplicables a las operaciones transfronterizas generan un cargo excesivo a los comerciantes de su territorio. En el 2016, el RBA había realizado una investigación al respecto, concluyendo que existían criterios técnicos y la potestad legal para establecer límites máximos a las comisiones de intercambio transfronterizo, pero se abstuvo de establecer un límite porque en aquel entonces, el valor de los pagos con tarjetas emitidas fuera de Australia era relativamente bajo.

Posteriormente, en la revisión de 2021 el RBA solicitó a las marcas hacer públicas sus comisiones de intercambio transfronterizo en sus sitios web, con el fin de generar tensiones competitivas entre las marcas. Al publicarse estas comisiones, el RBA documentó una disparidad entre las comisiones de intercambio locales y transfronterizas. De ahí que, en julio de 2025 publicó un documento con las conclusiones preliminares del proceso de consulta pública iniciado en el 2024 para indagar si debe establecer un límite máximo a las comisiones de intercambio transfronterizo.

Estas conclusiones preliminares establecen una propuesta para introducir un límite máximo a las transacciones con tarjetas emitidas en el extranjero de 0,2% para transacciones con tarjetas de débito y el 0,4% para crédito para transacciones, ambos con tarjeta presente, y de 1,15 % para débito y de 1,5 % para tarjetas de crédito cuando la transacción es sin tarjeta presente (comercio en línea). El Anexo 8 detalla la propuesta regulatoria australiana para disminuir las comisiones de intercambio para operaciones locales y transfronterizas.

Nueva Zelanda es otra jurisdicción que analiza el impacto de las comisiones de intercambio transfronterizo sobre el costo que enfrentan los comerciantes neozelandeses. En julio de 2024 la Comisión de Comercio de Nueva Zelanda (autoridad responsable de la regulación relacionada con la competencia), anunció la apertura de un proceso de consulta que analiza la posibilidad de extender la regulación del sistema de tarjetas a los pagos que reciben los comercios neozelandeses con tarjetas emitidas fuera de Nueva Zelanda.

En julio de 2025 publicó el informe final¹⁹ sobre su análisis con las siguientes comisiones de intercambio transfronterizo que entrarían en rigor a partir del 1 de mayo del 2026:

¹⁹ Commerce Commission. “Retail Payment System Interchange fee regulation for Mastercard and Visa networks - Final Decision and Reasons Paper” Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025):

- Operación de pago presencial con tarjeta de débito: 0,60%
- Operación de pago con tarjeta no presente de débito: 1,40%
- Operación de pago presencial con tarjetas de crédito: 0,70%
- Operación de pago con tarjeta no presente de crédito: 1,50%.

El Anexo 8 ahonda sobre las disposiciones aplicables a Nueva Zelanda.

Por su parte, la Comisión de Competencia (COMCO) de Suiza llegó a un acuerdo con Visa en julio de 2025 para establecer las comisiones de intercambio transfronterizo en tarjetas emitidas en el EEE desde 1,00% en el caso de operaciones de pago con tarjetas de débito a 0,20%, y de 1,15% a 0,44% para las operaciones de pago con tarjetas de crédito. En opinión de COMCO, esta reducción implicaría un ahorro de 10 millones de francos suizos por año para los comercios suizos²⁰

Nótese como Costa Rica no es única en el mundo al regular las comisiones transfronterizas, como sugieren las marcas internacionales Mastercard y Visa. Actualmente, 30 países del EEE cuentan con límites máximos a las comisiones de intercambio transfronterizo gracias a la labor de la Comisión Europea. Además, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda ya ha concluido que regulará estas comisiones, en tanto en Suiza, la intervención de COMCO se traducirá en menores costos para los comercios suizos.

En este sentido, y tal y como lo expresó con preocupación Visa en su informe a los accionistas para el año 2022, las redes internacionales de tarjetas corren un riesgo de su negocio privado pues:

“Los reguladores de todo el mundo se fijan cada vez en los planteamientos de otros reguladores de la industria de pagos. En consecuencia, el desarrollo regulatorio de una jurisdicción puede influir en el enfoque regulatorio de otra jurisdicción. Los riesgos creados por una nueva ley, regulación o resultado normativo en una jurisdicción tienen el potencial de replicarse y afectar negativamente nuestro negocio en otra jurisdicción o en otros productos ofrecidos.”²¹

El elemento común de estos 35 países no hace más que reafirmar que, las operaciones de pago que ocurren en cada uno de estos territorios, utilizando una tarjeta emitida fuera de ese país, son perfeccionadas dentro del espacio territorial donde está ubicado el comercio, y por lo tanto, son sujetas de la legislación nacional correspondiente. El BCCR utiliza la definición y conceptos universalmente aceptados para los sistemas de tarjetas de pago. Así, es un hecho, relevante y comprobado, que las autoridades regulatorias de cada uno de estos países actúan

https://www.comcom.govt.nz/assets/pdf_file/0032/367457/Retail-Payment-System-Interchange-fee-regulation-for-Mastercard-and-Visa-networks-Final-Decision-and-Reasons-Paper-17-July-2025.pdf

²⁰ Competition Commission. “COMCO ensures lower interchange fees for Visa cards”. Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025): <https://cms.news.admin.ch/dam/en/weko/WMUO-cldYj-y/COMCO+ensures+lower+interchange+fees+for+Visa+cards.pdf>

²¹ Visa (2022). Annual Report 2022. Páginas 18 a 19. Disponible en (accesado el 17 de octubre de 2024): https://s29.q4cdn.com/385744025/files/doc_downloads/2022/Visa-Inc-Fiscal-2022-Annual-Report.pdf

bajo el principio de legalidad de sus territorios, en protección del interés público que deben resguardar.

Además, la técnica de regulación por comparación se torna en una metodología cada vez más utilizada en el caso de los sistemas de tarjetas de pago, incluso sin desarrollar regresiones, como para el caso de las operaciones de pago transfronterizas. Múltiples reguladores comparan sus comisiones de intercambio transfronterizo con las del EEE y establecen las comisiones máximas aplicables a las redes de tarjetas que brindan servicios en sus territorios. Por ejemplo, en la última revisión de la Comisión de Comercio de Nueva Zelanda, es claro cómo este ente fundamentó los límites máximos para las comisiones de intercambio a través de la técnica de comparación internacional:

“Logramos este equilibrio mediante un análisis multifactorial, basado en comparaciones con jurisdicciones similares, el contexto de Nueva Zelanda y los costos relevantes para los emisores y beneficios para comerciantes”²². (Traducción del BCCR. El subrayado no forma parte del original)

El Equipo Técnico construyó una comisión de intercambio de reciprocidad con el EEE a fin de contar con un único nivel de comisión para este territorio, ya que la misma fluctúa entre 0,20% para pagos presenciales con tarjeta de débito hasta 1,50% para pagos en línea con tarjetas de crédito. Utilizando información suministrada por las marcas de tarjetas Mastercard y Visa al BCCR mediante los reportes de costos de adquirentes para el primer semestre de 2025, el indicador con el EEE se construyó considerando que el 70% de las operaciones transfronterizas se realizaron como pagos con tarjeta presente y una comisión máxima de intercambio de 0,30%, y el restante 30% como pagos en línea (tarjeta no presente) y una comisión máxima de 1,50%. El resultado de la comisión de intercambio de reciprocidad de Costa Rica con el EEE es de 0,66%.

De previo a la regulación del BCCR, las marcas de tarjetas reportaron una comisión mínima de 1,00% para tarjetas de débito emitidas fuera de Costa Rica y una máxima de 2,00% para tarjetas de crédito empresariales o premium, otorgadas a clientes de alto ingreso económico.

Resalta entonces que, la comparación de la comisión de reciprocidad de intercambio de Costa Rica con el EEE (0,66%) resulta todavía menor a la comisión mínima de 1,00% establecida sin regulación para Costa Rica. En este sentido, pese a la labor regulatoria del BCCR, los comerciantes costarricenses todavía deben hacer frente a 34 puntos base adicionales a los homólogos del EEE, en detrimento de su competitividad y del desarrollo del mercado nacional de adquirencia.

El Equipo Técnico sugiere mantener la comisión de intercambio transfronterizo en 1,00%. Este nivel correspondería al mínimo establecido de forma unilateral y autónoma por

²² La versión original del texto señala: “We struck this balance by adopting a multi-factorial analysis, informed by benchmarking against comparator jurisdictions, the New Zealand context, and relevant issuer costs and merchant benefits”. “Retail Payment System Interchange fee regulation for Mastercard and Visa networks - Final Decision and Reasons Paper”, Commerce Commission, página 7.

Mastercard y Visa para las tarjetas de débito que disponen de la tecnología de banda magnética, pues ello refleja factibilidad de operar con este nivel, y reduciría la brecha con la comisión de reciprocidad de Costa Rica con el EEE.

Debe resaltarse que, la Ley 9831 establece la posibilidad de realizar diferencias entre tipos de dispositivos cuando existan criterios técnicos que lo fundamenten, y siempre que ello conduzca al buen funcionamiento, la eficiencia y seguridad del sistema de pagos costarricense, así como el menor costo posible para el afiliado.

En el caso de las comisiones de intercambio transfronterizo, los tarifarios de las marcas demuestran que, el nivel de 1,00% permite al emisor de tarjetas de débito operar. En este sentido, al establecer igual comisión entre tarjetas de débito y crédito, la regulación conduciría al emisor internacional de tarjetas de crédito a operar bajo las mismas condiciones del emisor internacional de tarjetas de débito.

En esta línea, no es claro por qué los comerciantes y adquirentes costarricenses tendrían que soportar costos excedentes para clientes de alto ingreso con tarjetas de crédito. Aun cuando las marcas internacionales señalan que las diferencias obedecen al mayor valor de los pagos con tarjetas de crédito, y por ende a un eventual mayor fraude, tampoco han aportado una metodología e información que fundamente estadísticamente este argumento.

Además, el servicio de procesamiento de un pago con tarjeta de débito o de crédito es el mismo desde el punto de vista de la trama de la autorización y liquidación, y los beneficios otorgados a los tarjetahabientes no pueden considerarse como objetivos de política, puesto que no son concedidos en forma igualitaria a todos los consumidores que adquieran bienes y servicios en el territorio nacional, sean nacionales o extranjeros, paguen con efectivo, con tarjeta o transferencia electrónica.

En consecuencia, para el Equipo Técnico, el argumento esbozado por Mastercard y Visa es adecuado y válido para el negocio privado que conducen, pero no para fundamentar el objetivo público que el BCCR debe preservar, pues dicha diferenciación no conduce al menor costo posible para el afiliado, ni a la protección del interés público.

Se desea resaltar que, es entendible que existen diferencias entre las economías y el desarrollo de los pagos electrónicos para los grupos de países utilizados para fundamentar las comisiones aplicables a las operaciones de pago transfronterizas. No obstante, bajo la técnica de comparación internacional, si en otros países los emisores internacionales y los adquirentes locales pueden ofrecer sus servicios en contextos de mayor eficiencia, debería ser factible que el sistema costarricense se ajuste para operar de una forma similar.

2.4 Comisión máxima de la terminal punto de venta

En el caso de la comisión máxima aplicable a la terminal punto de venta, el Equipo Técnico revisó los insumos utilizados en el establecimiento de estas comisiones y se determinó que no es necesario actualizar la comisión, manteniéndose en un máximo de ₡14.000 para cualquier tipo de terminal.

El establecimiento de esta comisión considera el costo de una terminal punto de venta con características *3G+Wifi+Ethernet*, los impuestos aduaneros, seguros y fletes, el costo asociado al proceso de programación e instalación de un chip de telecomunicación que debería cargarse al menos una vez al mes, así como el costo de certificar el software instalado frente a la marca. Como parte de la estimación del costo mensual, se asume que la terminal punto de venta requiere de al menos un mantenimiento al año para garantizar su normal funcionamiento.

La vida útil de la terminal es determinada con el *Reglamento a la Ley de Impuesto sobre la Renta* (Decreto Ejecutivo 14445-H publicado en el Alcance N°29 de la Gaceta N°181 del 23 de setiembre de 1998), vía la homologación de términos con el concepto “equipo electrónico especializado” para el cual aplica una vida útil de cinco años, y, por consiguiente, una depreciación lineal de 20%.

2.5 Del desarrollo de la propuesta técnica

El desarrollo de esta propuesta se ha conducido siempre dentro de las mejores prácticas para la elaboración de política pública, particularmente de la que señala la OCDE sobre la toma de decisiones en materia de política del consumidor²³:

- ✓ Se cuantificó la evolución del sistema de tarjetas de pago en el 2024 con el fin de mostrar su dinámica frente a la regulación. El análisis efectuado muestra mayor cantidad de clientes y dispositivos habilitados para pagos, así como de comercios afiliados y terminales puntos de venta, lo que se traduce en una mayor cantidad y valor de los pagos adquiridos, en línea con el objetivo de mayor eficiencia establecido en la Ley 9831 y con el objetivo del BCCR de disponer de un sistema costarricense de pagos menos dependiente del efectivo.

Adicionalmente, se mantienen los beneficios a clientes y se reportan menores costos por disponer de una tarjeta de débito o crédito. Del lado del sector comercial, se reporta un menor costo en el servicio de adquirencia, en un mercado con un mayor número de proveedores adquirentes y diferentes tecnologías para aceptar pagos presenciales y no presenciales con tarjetas.

Los resultados de los HHI estimados para los servicios de emisión de tarjetas de débito y crédito, así como para el servicio de adquirencia muestran que, tras cinco años de regulación, todos estos servicios han aumentado la competencia, si bien parten de niveles diferentes y se desarrollan mediante enfoques comerciales distintos.

- ✓ Se analizó la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de mantener la modelación por comparación internacional para el establecimiento de las comisiones máximas de

²³ OCDE. “*Recommendation of the Council on Consumer Policy Decision Making*”. Disponible públicamente en (accesado el 22 de julio de 2021): <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0403>

intercambio y adquirencia, a fin de alcanzar los objetivos de la Ley 9831, específicamente, el de menor costo posible para los afiliados.

En este sentido, la evidencia internacional recolectada muestra como la metodología de regulación por comparación es ampliamente utilizada en la determinación de comisiones máximas de intercambio y adquirencia aplicables a las redes de las marcas internacionales de tarjetas.

- ✓ Se razonó sobre la efectividad mostrada en la diferenciación de los límites máximos a las comisiones de intercambio y adquirencia para operaciones locales y transfronterizas, emprendida en la revisión ordinaria de comisiones correspondiente al año 2021.

Todos los elementos de valor y supuestos esbozados en su momento se mantienen presentes y no se detectaron situaciones que sugieran la necesidad de revertir estas medidas de diferenciación de comisiones.

- ✓ Se actualizó la base de datos y se estimaron los diferentes modelos econométricos para las operaciones de pago locales. Como resultado de ello, se propone mantener la comisión máxima de adquirencia en 1,95% y la comisión máxima de intercambio en 1,00%, ambas aplicables de forma generalizada, como un requisito necesario para avanzar en la consecución de los objetivos establecidos en la Ley 9831

El Equipo Técnico sugiere mantener la comisión de intercambio transfronterizo en 1,00%, coincidente con la comisión mínima establecida de forma unilateral y autónoma por Mastercard y Visa para Costa Rica de previo a la regulación del BCCR. Para la comisión máxima de adquirencia transfronteriza no existe nueva evidencia internacional que sugiera una modificación del límite máximo de 2,50% vigente.

- ✓ Se alerta que, Mastercard y Visa mantienen sus argumentos en los que alegan una afectación extraterritorial por la regulación del BCCR, situación que ha sido analizada por la Asesoría Jurídica del BCCR en distintas ocasiones, en particular frente a las acciones judiciales emprendidas contra la institución.

En opinión de dichas marcas, algunos emisores internacionales podrían bloquear los pagos en comercios costarricenses como producto de no cubrir los costos de marca y el fraude relativo a las operaciones de pago transfronterizas. Si bien esta es una posibilidad latente, no existe evidencia pública de que los emisores no europeos bloquearan los pagos con tarjeta presente de crédito al disminuir las comisiones de intercambio transfronterizo a 0,30%.

Visa mantiene un proceso judicializado en torno a esta temática, y amplió su demanda en el transcurso del 2025.

- ✓ Se validó que todas las medidas de regulación sugeridas están en línea con las potestades regulatorias del BCCR y la diferenciación de comisiones que establece el artículo 4 de la Ley 9831.

La diferenciación de las comisiones entre operaciones de pago locales y transfronterizas se abordó con detalle en la revisión ordinaria de comisiones del año 2021, y sirve de base para avanzar, en esta oportunidad, sobre el alcance de los objetivos encomendados por ley al BCCR.

Cabe resaltar que, el 20 de marzo de 2025 la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa emitió un dictamen negativo unánime sobre el Proyecto de Ley “*Interpretación Auténtica del Artículo 3 de la Ley de Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas, Ley N°9831, del 24 de marzo de 2020 y sus reformas*”, con expediente legislativo N°24247, que pretendía excluir de la regulación nacional a las comisiones aplicables a operaciones de pago transfronterizas mediante una interpretación auténtica a la Ley 9831.

Respecto de este proyecto, el Informe Jurídico AL-DEST-IJU-268-2024 del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa señala que “**el artículo 3 de la Ley 9831 es claro, no es ambiguo ni oscuro. De su propia literalidad se extrae claramente la voluntad o espíritu del legislador**” y “**para que los aspectos innovadores que, indebidamente se presentan como interpretación auténtica del artículo 3 de la Ley 9831, Ley de Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas puedan surgir a la vida jurídica, deberán ser propuestos mediante la vía de un proyecto de reforma de esa ley y contar con la debida razonabilidad jurídica y técnica**”²⁴. (el resaltado no forma parte del original)

Puesto que a la fecha de emisión de este informe la Ley 9831 no ha cambiado para excluir de la regulación que el BCCR está obligado a desarrollar para los sistemas costarricenses de tarjetas de pago, en específico para los límites máximos de operaciones de pago locales y transfronterizas, se reitera que las medidas de regulación sugeridas están en línea con las potestades regulatorias del BCCR.

- ✓ Se cumplió con el procedimiento de consulta pública establecido en el artículo 16 de la Ley 9831, con la participación efectiva de 8 entidades, incluyendo el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Así las cosas, por medio de la valoración de la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas propuestas por el Equipo Técnico, se determinó que las acciones planteadas están debidamente justificadas y reafirman el objetivo de política pública del BCCR de dotar al país de un sistema de pagos seguro y eficiente.

²⁴ Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. “Informe Técnico AL-DEST-IJU-268-2024 del 5 de setiembre de 2024”, Página 4.

3. Conclusiones y recomendaciones

El artículo 14 de la Ley 9831, Ley de Comisiones Máximas del Sistema de Tarjeta establece la obligatoriedad del BCCR de revisar las comisiones máximas autorizadas por concepto de adquirencia, intercambio y otras comisiones al menos una vez al año de forma ordinaria y ajustarlas para alcanzar los objetivos de la ley: promover la seguridad y eficiencia del sistema de tarjetas de pago, y garantizar el menor costo posible para los afiliados.

En atención a lo anterior, la División Sistemas de Pagos del BCCR actualizó la información recolectada sobre el sistema costarricense de tarjetas para evaluar su desempeño frente a la nueva regulación. Por su parte, la División Económica del BCCR realizó las comparaciones internacionales, a fin de sustentar, técnicamente, las comisiones máximas propuestas. Así, en conjunto, el Equipo Técnico preparó y sugiere las recomendaciones de política aquí contenidas, uniendo la experticia de cada una de estas divisiones.

Como punto de partida, se recomienda mantener la modelación por comparación internacional para el establecimiento de las comisiones máximas de intercambio y adquirencia, a fin de alcanzar los objetivos de la Ley 9831, específicamente, el de eficiencia y el de menor costo posible para los afiliados, en atención del interés público. Asimismo, se recomienda mantener la diferenciación en los límites máximos a las comisiones de adquirencia entre operaciones de pago locales y transfronterizas.

Se considera idóneo mantener la comisión máxima de intercambio en 1,00%, tanto para operaciones locales como para las transfronterizas y para todas las actividades comerciales; la comisión máxima de adquirencia para operaciones de pago locales en 1,95%, y en 2,50% para las operaciones de pago transfronterizas, ello de forma generalizada.

Las comisiones exceptuadas para las actividades de estaciones de servicio, los servicios de recarga de vehículos eléctricos, las organizaciones de beneficencia, los servicios de transporte regulados por la ARESEP y los peajes también mantendrían las comisiones de adquirencia de 1,50%, tanto para operaciones locales como para las transfronterizas.

La propuesta regulatoria también incluye mantener la comisión máxima mensual de ₡14.000 por terminal punto de venta que sería aplicable a cualquier tipo de terminal (datáfono, M-POS, *Tap on phone* o cualquier otra).

La División Sistemas de Pago dio seguimiento al cumplimiento del requisito de interoperabilidad de la marca American Express en las terminales punto de ventas, además de gestionar las reclamaciones que los clientes han presentado ante la institución. En el último año, no se han recibido consultas ni demandas contra adquirentes por incumplimiento a los límites máximos de adquirencia.

La Ley N°9831 no ha sido reformada desde su emisión en marzo de 2020, pese a dos proyectos legislativos que buscaban excluir de la regulación a las operaciones de pago transfronterizas. En este sentido, no se aprecia la necesidad de modificar los alcances, la técnica o la metodología utilizada por el BCCR, en virtud de la legislación nacional.

Así, este informe técnico se presenta como un análisis transparente de rendición de cuentas que el BCCR debe presentar a la ciudadanía, el sector comercial y el sistema financiero. Es importante recalcar que el tipo de análisis desarrollado debe considerarse como un ejercicio dinámico, y por lo tanto, susceptible de actualizaciones capaces de incorporar cambios no previstos en los mercados.

4. Anexos

Anexo 1. Ley de Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas

La Ley de Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas, Ley N° 9831, tiene por objeto regular las comisiones máximas cobradas por los proveedores de servicio sobre el procesamiento de transacciones que utilicen dispositivos de pago y el funcionamiento del sistema de tarjetas de pago, para promover su eficiencia y seguridad, y garantizar el menor costo posible para los afiliados. Esta ley fue publicada en el Alcance N° 57 a La Gaceta N° 59 del martes 24 de marzo del 2020.

Dentro de las responsabilidades que establece esta ley al BCCR se encuentran:

- Emitir la regulación a la ley y vigilar su cumplimiento (art 1 y 15).
- Determinar las comisiones máximas de intercambio que cobrarán los emisores (art 4).
- Determinar las comisiones máximas de adquirencia y límites máximos a otras comisiones y cargos que establezcan los proveedores por el uso de dispositivos de pago (art 4).
- Requerir a los proveedores de servicio y afiliados, toda la información necesaria para cumplir con los objetivos de la ley (art 5).
- Guardar la confidencialidad de la información individual que le suministren las personas físicas y jurídicas (art 5).
- Sancionar administrativamente el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley (art 6, 7, 8, 9 y 10), y llevar un registro público de dichas sanciones (art 12).
- Publicar permanentemente, en su página web y en los medios de comunicación o electrónicos que determine, las comisiones máximas establecidas. Asimismo, deberá publicar la información suministrada por los proveedores de servicio, con la máxima desagregación posible, así como los estudios realizados para determinar las comisiones máximas y cualquier otra información relevante, incluyendo los estándares internacionales y mejores prácticas sobre el sistema de tarjetas, así como las comisiones imperantes en los países miembros de la OCDE y otros mercados que mantenga disponible (art 13).
- Revisar las comisiones de forma ordinaria al menos una vez al año, pudiendo realizar revisiones extraordinarias fundamentadas en estudios técnicos, en caso de que detecte desviaciones importantes en el cumplimiento del objetivo de la ley. Las nuevas comisiones entrarán a regir el 1° de enero de cada año, o conforme lo indique el BCCR (art 14).
- El BCCR deberá seguir un proceso de consulta pública, de conformidad con lo establecido en la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, para la determinación de las comisiones máximas del sistema de tarjetas; debiendo comunicar al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), las comisiones o cargos máximos determinados, el estudio realizado, la metodología empleada y la documentación de respaldo requerida, para que dicho ente emita su criterio dentro del plazo establecido en la Ley 6227. El criterio del MEIC no es vinculante para el BCCR, pero sí está obligado a analizar dichas observaciones y responder a las mismas, pudiendo efectuar los ajustes que considere necesarios antes de publicar las comisiones y cargos máximos que entrarán a regir una vez hayan sido publicados en La Gaceta (art 16).

Anexo 2. Entidades emisoras de tarjetas de débito

Entidad emisora de tarjetas de débito	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ASECCSS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco BAC San José	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco BCT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Cathay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Crédito Agrícola de Cartago	✓	✓								
Banco Davivienda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco de Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco General	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Improsa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Lafise	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Nacional de Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Promérica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Caja de Ahorro y Préstamo de la ANDE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coocique	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopavegra			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopealianza	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopeamistad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Coopeande N°1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopebanpo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopecaja							✓	✓	✓	✓
Coopegrecia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopejudicial				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopemédicos				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopemep			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopenae	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopesanmarcos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopesanramon	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopeservidores	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Coopeuna	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Credecoop	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Financiera Desyfin	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Gente más Gente					✓	✓	✓	✓	✓	✓
Grupo Mutual Alajuela - La Vivienda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Medios de Pago FC								✓		
Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Prival Bank	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Scotiabank de Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TELEDOLAR S.A.						✓	✓	✓	✓	✓
The Bank of NovaScotia	✓	✓	✓							
Total emisores de tarjetas de débito	32	32	33	34	35	36	37	37	36	32

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores.

Anexo 3. Entidades emisoras de tarjetas de crédito

Entidad emisora de tarjetas de crédito	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ASEBANACIO				✓	✓	✓	✓	✓	✓	
ASEIMAS			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco BAC San José	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco BCT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Cathay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco CMB	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Crédito Agrícola de Cartago	✓	✓	✓							
Banco Davivienda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco de Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco General	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Improsa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Lafise	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Nacional de Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Promérica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Caja de Ahorro y Préstamo de la ANDE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coocique	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopealianza	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopeamistad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Coopeande N°1		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopebanpo				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopecaja								✓	✓	✓
Coopegrecia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopemédicos				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopemep								✓	✓	✓
Coopenae	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopesanmarcos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopeservidores	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Cooprole	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Credecoop	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Credisiman	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Credix World	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Financiera Cafsa			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Financiera Desyfin	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Financiera Monge						✓	✓	✓	✓	✓
Grupo Mutual Alajuela - La Vivienda								✓	✓	✓
Innovación en Medio de Pagos Electrónicos	✓	✓	✓							
Medios de Pago FC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo										✓
Prival Bank	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Scotiabank de Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Soluciones de Pago	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
The Bank of NovaScotia	✓	✓	✓							
Total emisores de tarjetas de crédito	32	33	35	35	35	36	35	37	37	34

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores.

Anexo 4. Entidades proveedoras de servicio de adquirencia

Entidad adquirentes	2020	2021	2022	2023	2023	2024
Sistemas abiertos Mastercard y Visa	8	8	10	12	12	13
Banco BAC San José	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Davivienda Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco de Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Lafise			✓	✓	✓	✓
Banco Nacional de Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Promérica	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopenae	✓	✓	✓	✓	✓	✓
D'local			✓	✓	✓	✓
MPOS Global				✓	✓	✓
ONVO						✓
Payvalida				✓	✓	✓
Scotiabank Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sistemas abiertos American Express	1	1	4	4	4	6
Banco BAC San José	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Banco Lafise			✓	✓	✓	✓
Banco Promérica			✓	✓	✓	✓
d'local			✓	✓	✓	✓
ONVO						✓
Payvalida				✓	✓	✓
Sistema cerrado de marcas propietarias	2	2	2	2	2	3
Credix World	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Credisiman	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Petroservicios						✓

Nota: Se considera un sistema abierto cuando el servicio de adquirencia es ofrecido a cualquier tipo de comercio, a solicitud del afiliado; y un sistema cerrado cuando el servicio solo es ofrecido a un comercio particular, donde solo es posible adquirir operaciones de pago con tarjetas emitidas por el organizador del esquema cerrado, que actúa como emisor y adquirente.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por adquirentes.

Anexo 5. Comisiones de adquirencia vigentes al 31 de diciembre de 2019 (porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia 2019				Dif Max (pb)
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	
Sistema cuatripartito					
Estaciones de servicio	0,50	1,20	1,00	7,69	683
Supermercados	0,25	2,63	2,50	5,00	719
Farmacias	1,10	4,07	4,18	7,00	590
Centros educativos	1,50	4,01	4,50	8,33	836
Ocio y espectáculos	1,64	3,86	4,00	10,00	734
Restaurantes	1,75	4,11	4,50	9,09	514
Servicios de salud	2,00	4,08	4,00	7,14	475
Transporte de pasajeros	2,25	3,28	3,00	4,25	200
Otros comercios y servicios	0,00	3,88	4,50	10,00	1 000
Sistema tripartito					
Estaciones de servicio	0,60	1,10	1,00	7,50	600
Supermercados	0,25	2,72	2,50	5,50	690
Farmacias	2,15	3,63	4,00	8,00	585
Centros educativos	0,00	3,65	4,00	6,00	600
Ocio y espectáculos	1,00	3,58	4,00	7,00	614
Restaurantes	1,00	3,65	4,13	7,14	1 000
Servicios de salud	1,00	4,16	4,00	11,00	525
Transporte de pasajeros	2,25	2,95	2,25	5,00	275
Otros comercios y servicios	0,00	3,78	4,00	12,00	1 200

Nota: La actividad de transporte de pasajeros incluye los servicios de transporte remunerado de personas sujeto de regulación por parte de la ARESEP, tales como autobuses de ruta regular, taxis de flota roja y naranja, tren y cabotaje, así como otras actividades de transporte de pasajeros, como por ejemplo servicios privados de transporte, limosinas, transporte acuático, vuelos chárteres, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los adquirentes.

Las comisiones de adquirencia vigentes para los años 2020, 2021 y 2022 se encuentran publicadas en el enlace [https://www.bccr.fi.cr/sistema-de-pagos/Tarjetas-de-Pago-\(d%C3%A9bito-y-cr%C3%A9dito\)](https://www.bccr.fi.cr/sistema-de-pagos/Tarjetas-de-Pago-(d%C3%A9bito-y-cr%C3%A9dito))

Anexo 6. Comisiones de adquirencia vigentes al 31 de diciembre de 2023 (porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 31 de diciembre de 2023				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Mediana
Sistema cuatripartito operaciones de pago locales					
Agencias de viajes	1,60	1,78	2,00	2,00	2,00
Alojamiento	1,50	1,79	2,00	2,00	2,00
Comercio	0,95	1,67	2,00	2,00	2,00
Enseñanza	1,50	1,80	2,00	2,00	2,00
Entretenimiento	1,60	1,74	2,00	2,00	2,00
Farmacia	1,10	1,69	2,00	2,00	2,00
Ferretería y Construcción	1,30	1,75	2,00	2,00	2,00
Gasolinera	0,95	1,28	1,40	1,50	1,10
Información y Comunicación	1,50	1,71	2,00	2,00	2,00
Renta de automóviles	2,00	1,90	2,00	2,00	2,00
Restaurantes	1,50	1,98	2,00	2,00	2,00
Salud	1,10	1,74	2,00	2,00	2,00
Transporte de pasajeros	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Servicio de entregas	1,85	1,73	2,00	2,00	2,00
Servicios veterinarios	1,80	1,75	2,00	2,00	2,00
Supermercado	0,25	1,80	2,00	2,00	2,00
Peajes	0,00	0,50	0,00	1,50	0,00
Organizaciones de beneficencia	0,00	1,24	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,00	1,78	2,00	2,00	2,00
Sistema tripartito operaciones de pago locales					
Agencias de viajes	1,60	1,78	2,00	2,00	2,00
Alojamiento	1,50	1,99	2,00	2,00	2,00
Comercio	0,75	1,89	2,00	2,00	2,00
Enseñanza	1,50	1,89	2,00	2,00	2,00
Entretenimiento	1,00	1,93	2,00	2,00	2,00
Farmacia	1,10	1,91	2,00	2,00	2,00
Ferretería y Construcción	1,25	1,89	2,00	2,00	2,00
Gasolinera	0,50	1,18	1,10	1,50	1,10
Información y Comunicación	1,00	1,86	2,00	2,00	2,00
Renta de automóviles	2,00	1,60	2,00	2,00	2,00
Restaurantes	0,00	1,93	2,00	2,00	2,00
Salud	1,10	1,92	2,00	2,00	2,00
Transporte de pasajeros	1,33	1,20	1,50	1,50	1,50
Servicio de entregas	1,85	1,95	2,00	2,00	2,00
Servicios veterinarios	1,00	1,99	2,00	2,00	2,00
Supermercado	0,25	1,78	2,00	2,00	2,00
Peajes	0,00	0,92	1,25	1,50	1,25
Organizaciones de beneficencia	0,00	1,22	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,00	1,89	2,00	2,00	2,00

Continúa Anexo 6. Comisiones de adquirencia al 31 de diciembre de 2023 (porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 31 de diciembre de 2023				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Mediana
Sistema cuatripartito operaciones de pago transfronterizas					
Agencias de viajes	1,75	2,17	2,50	2,50	2,50
Alojamiento	1,50	2,17	2,50	2,50	2,50
Comercio	1,15	2,14	2,50	2,50	2,50
Enseñanza	1,50	2,14	2,50	2,50	2,50
Entretenimiento	1,75	2,19	2,50	2,50	2,50
Farmacia	1,10	2,03	2,50	2,50	2,50
Ferretería y Construcción	1,30	2,10	2,50	2,50	2,50
Gasolinera	0,60	1,30	1,50	1,50	1,50
Información y Comunicación	1,50	2,01	2,50	2,50	2,50
Renta de automóviles	1,50	2,40	2,50	2,50	2,50
Restaurantes	1,50	2,40	2,50	2,50	2,50
Salud	1,10	2,17	2,50	2,50	2,50
Transporte de pasajeros	1,50	0,90	1,50	1,50	1,50
Servicio de entregas	1,85	2,14	2,50	2,50	2,50
Servicios veterinarios	1,98	2,11	2,50	2,50	2,50
Supermercado	0,25	2,14	2,50	2,50	2,50
Peajes	1,50	0,75	0,75	1,50	0,75
Organizaciones de beneficencia	0,00	1,45	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,00	2,17	2,50	2,50	2,50

Anexo 7. Comisiones de adquirencia vigentes al 31 de diciembre de 2024 (porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 31 de diciembre de 2024				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Mediana
Operaciones de pago locales - sistema cuatripartito					
Agencias de viajes	1,60	1,88	1,95	1,95	1,95
Alojamiento	1,43	1,90	1,95	1,95	1,95
Comercio	1,09	1,82	1,95	1,95	1,95
Enseñanza	1,65	1,88	1,95	1,95	1,95
Entretenimiento	1,35	1,89	1,95	1,95	1,95
Farmacia	1,10	1,60	1,95	1,95	1,95
Ferretería y Construcción	1,30	1,69	1,95	1,95	1,95
Gasolinera	0,60	1,25	1,40	1,50	1,15
Información y Comunicación	1,34	1,89	1,95	1,95	1,95
Renta de automóviles	1,70	1,95	1,95	1,95	1,95
Restaurantes	1,23	1,88	1,95	1,95	1,95
Salud	1,10	1,87	1,95	1,95	1,95
Transporte de pasajeros	0,00	1,47	1,50	1,50	1,50
Servicio de entregas	1,65	1,84	1,95	1,95	1,95
Servicios veterinarios	1,80	1,86	1,95	1,95	1,95
Supermercado	0,01	1,87	1,95	1,95	1,95
Peajes	0,00	0,75	0,75	1,50	0,75
Organizaciones de beneficencia	1,00	1,46	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,03	1,82	1,95	1,95	1,95
Operaciones de pago locales - sistema tripartito					
Agencias de viajes	0,00	1,93	1,95	1,95	1,95
Alojamiento	0,00	1,95	1,95	1,95	1,95
Comercio	0,00	1,85	1,95	1,95	1,95
Enseñanza	1,60	1,88	1,95	1,95	1,95
Entretenimiento	0,00	1,94	1,95	1,95	1,95
Farmacia	1,10	1,94	1,95	1,95	1,95
Ferretería y Construcción	1,20	1,66	1,95	1,95	1,95
Gasolinera	0,00	1,12	1,05	1,50	1,05
Información y Comunicación	0,00	1,91	1,95	1,95	1,95
Renta de automóviles	1,70	1,95	1,95	1,95	1,95
Restaurantes	0,00	1,84	1,95	1,95	1,95
Salud	1,10	1,88	1,95	1,95	1,95
Transporte de pasajeros	0,00	1,10	1,50	1,50	1,46
Servicio de entregas	0,25	1,88	1,95	1,95	1,95
Servicios veterinarios	1,00	1,95	1,95	1,95	1,95
Supermercado	0,00	1,79	1,95	1,95	1,95
Peajes	0,00	0,67	1,00	1,50	1,00
Organizaciones de beneficencia	0,00	1,45	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,00	1,85	1,95	1,95	1,95

Continúa Anexo 7. Comisiones de adquirencia al 31 de diciembre de 2024 (porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 31 de diciembre de 2024				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Mediana
Operaciones de pago transfronterizas					
Agencias de viajes	1,65	2,35	2,50	2,50	2,50
Alojamiento	1,50	2,36	2,50	2,50	2,50
Comercio	1,15	2,37	2,50	2,50	2,50
Enseñanza	1,50	2,35	2,50	2,50	2,50
Entretenimiento	1,32	2,36	2,50	2,50	2,50
Farmacia	1,10	2,10	2,50	2,50	2,50
Ferretería y Construcción	1,30	2,03	2,50	2,50	2,50
Gasolinera	0,60	1,29	1,15	1,50	1,24
Información y Comunicación	1,50	2,04	2,50	2,50	2,50
Renta de automóviles	1,64	2,35	2,50	2,50	2,50
Restaurantes	1,23	2,37	2,50	2,50	2,50
Salud	1,10	2,33	2,50	2,50	2,50
Transporte de pasajeros	0,00	1,44	1,50	1,50	1,47
Servicio de entregas	1,65	2,47	2,50	2,50	2,50
Servicios veterinarios	1,95	2,32	2,50	2,50	2,50
Supermercado	0,25	2,28	2,50	2,50	2,50
Peajes	0,00	0,50	0,75	1,50	0,75
Organizaciones de beneficencia	1,00	1,28	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,25	2,35	2,50	2,50	2,50

Nota: El sistema de tarjetas utiliza el estándar internacional *Merchant Category Code* (MCC) para clasificar a los comercios afiliados. Para los efectos de este estudio, las actividades comerciales indicadas incluyen a los siguientes MCC:

Agencia de viajes: 4722, 7991	Peajes: 4784
Alojamiento: 3501-3999, 7011, 7012	Renta de automóviles: 3351-3500, 7512
Comercio: 5013, 5021, 5044-5047, 5051, 5065, 5074-5111, 5131-5231, 5261, 5271, 5309-5399, 5531-5533, 5551-5561, 5592-5735, 5815-5832, 5921-5999, 7298	Restaurantes: 5812-5814
Enseñanza: 7911, 8211, 8220, 8241, 8244, 8249, 8299, 8351	Salud: 8011-8099
Entretenimiento: 7032, 7800, 7801, 7802, 7841, 7922, 7929, 7932, 7933, 7941, 7992, 7993, 7994, 7995, 7996, 7997, 7998, 7999	
Estación de servicio: 5541	Servicio de entrega: 4215
Farmacia: 5122, 5912	Servicios veterinarios: 742
Ferretería: 1520, 1711, 1731, 1740, 1750, 1761, 1771, 1799, 2791, 5039, 5072, 5251	Supermercado: 5300, 5411, 5422, 5441, 5451, 5462, 5499
Información y comunicación: 4812, 4814, 4816, 4821, 4899, 7829, 7832	Transporte de personas: 4111
Organizaciones de beneficencia: 8398	Otros: todos los demás MCC.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por los adquirentes.

Anexo 8. Experiencias internacionales recientes respecto de los sistemas de tarjetas de pago

Argentina

En diciembre de 2023, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 (“Decreto 70/2023”), se dieron reformas a la Ley 25.065 (“Ley de Tarjetas de Crédito”). En particular, se sustituyó el artículo 15, que fijaba un límite de adquirencia máximo de 3% para tarjetas de crédito y 1,5% para tarjetas de débito. Con el cambio, el artículo 15 ahora se refiere al deber de la entidad emisora de dar a conocer la tasa de financiación aplicada al sistema de tarjetas de crédito. De esta manera, se eliminan los topes establecidos en la Ley de Tarjetas de Crédito.²⁵

Por otra parte, durante el 2024 varios proveedores adquirentes se retiraron de un acuerdo firmado en el 2017, mediante el cual se establecía una reducción gradual de las comisiones de adquirencia hasta alcanzar, a partir del 2021, un tope máximo de 1,8% para las tarjetas de crédito y de 0,8% para las de débito²⁶. Con ello, Argentina deja de regular formalmente las comisiones de adquirencia. La regulación a las comisiones de intercambio sigue en vigencia.

Australia

Durante el 2025 el Banco de la Reserva de Australia (RBA, por sus siglas en inglés) continuó con la revisión iniciada en octubre del 2024 relativa a los costos que enfrentan los comerciantes australianos al recibir pagos con tarjeta. Esto con el objetivo de promover la competencia y la eficiencia en el sistema de pagos, en un contexto donde las tarjetas cobran cada vez más relevancia.

²⁵ Gobierno de la República Argentina. *Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023* (“Decreto 70/2023”). Bases para la reconstrucción de la economía Argentina. Disponible en (accesado el 25 de setiembre de 2025): <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-70-2023-395521/texto>

²⁶ Sobre el acuerdo de proveedores se puede consultar en Ministerio de Economía. Secretaría de Coordinación de Producción. “*En enero bajaron los aranceles que pagan los comercios a las tarjetas*”. Disponible en (accesado el 25 de setiembre de 2025):

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-enero-bajaron-los-aranceles-que-pagan-los-comercios-las-tarjetas#:~:text=El%201%C2%B0%20de%20enero,ser%C3%A1%20de%201%2C1%25>

Sobre el retiro de proveedores adquirentes del acuerdo puede consultarse: Cámara Argentina de Comercio y Servicios. Comunicación al Secretario de Comercio. Lic. Pablo Lavigne. “*Ref.: Problemáticas para los Comercios al operar con Tarjetas de Crédito y Débito*”. Disponible en (accesado el 25 de setiembre de 2025): [https://cdn.prod.website-files.com/63b4671ba9a3410b46ee0c05/6616b832312c1d49cb51442f_Nota%20tarjetas%205%20de%20abril%20Lavigne%20final%20\(1\).pdf](https://cdn.prod.website-files.com/63b4671ba9a3410b46ee0c05/6616b832312c1d49cb51442f_Nota%20tarjetas%205%20de%20abril%20Lavigne%20final%20(1).pdf)

En julio de 2025 el RBA publicó un documento con las conclusiones preliminares de su análisis, en donde hace constar que la eficiencia y competencia del sistema de pagos mejoraría si²⁷:

- Se eliminan los recargos en los sistemas de tarjetas de débito, crédito y prepago. Esta medida haría los pagos con tarjetas más transparentes, simples, y le ahorrarían cerca de AUD 1.2 billones anuales a los consumidores. Actualmente en Australia existe una prohibición a la regla de “no recargos”, por lo que los comercios pueden aplicar un recargo a las transacciones con tarjetas, con el fin de que los consumidores internalicen los costos de distintos medios de pago. Sin embargo, en la práctica estos recargos se han vuelto cada vez menos efectivos para cumplir su objetivo de señalización, debido a que, por ejemplo, los comerciantes cobran un mismo recargo a todos los tipos de tarjeta, sin importar sus distintos costos.
- Se reducen las comisiones de intercambio local y se impone un límite a las comisiones de intercambio transfronteriza. A partir de una metodología basada en costos, el RBA encontró espacio para modificar los tope máximos de intercambio locales:
 - Para débito, el nuevo tope máximo sería una comisión ponderada de 6 centavos, con un máximo individual de 6 centavos o 0,12% del valor de la transacción. El valor vigente al momento del estudio es una comisión ponderada de 8 centavos, con un máximo individual de 10 centavos o 0,2% si se define en términos porcentuales.
 - Para crédito, se propone un máximo de 0,3% sobre el valor de la transacción, y se elimina la comisión máxima ponderada por el volumen de transacciones. El valor vigente al momento del estudio es un máximo de 0,8%, con una comisión ponderada de 0,5%.

Respecto del intercambio transfronterizo, la propuesta es introducir un límite de 0,2% sobre el valor de la transacción en el caso de los pagos con tarjetas de débito, y del 0,4% para los pagos con tarjetas de crédito, ello en pagos con tarjeta presente. Por su parte, para los pagos sin tarjeta presente (comercio en línea), los límites máximos serían de 1,15 % para tarjetas de débito y de 1,5 % para tarjetas de crédito.

- Se aumenta la transparencia de los costos asociados a los pagos con tarjetas. Para el RBA, la falta de información transparente sobre las comisiones de adquirencia reduce la posibilidad de que los comerciantes identifiquen un precio típico que se le cobra a un negocio similar. Por lo tanto, exigir a los adquirentes que publiquen sus comisiones de adquirencia por tamaño de comercio y tipo de tarjeta, puede ayudar a aumentar la competencia y la eficiencia.

²⁷ Reserve Bank of Australia. “Review of Merchant Card Payment Costs and Surcharging – Consultation Paper – 15 July 2025”. Disponible en (accesado el 25 de setiembre de 2025): <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-retail-payments-regulation/2025-07/pdf/review-of-merchant-card-payment-costs-and-surcharging.pdf?v=2025-07-14>

El RBA llevó a cabo un proceso de consulta pública que finalizó el pasado 25 de agosto de 2025. En octubre se comunicó que, para dar la debida consideración a las observaciones recibidas y proceder con solicitudes adicionales de información, el RBA extendió el plazo para concluir la revisión hasta marzo de 2026²⁸.

Estados Unidos

En junio de 2025 la Legislatura del Estado de Illinois decidió posponer, por un año, el inicio de la “Ley de Prohibición de Comisiones de Intercambio” (*“Interchange Fee Prohibition Act”*)²⁹. Esta ley, que ahora entraría en efecto a partir de julio de 2026, prohíbe a los emisores de tarjetas, redes de tarjetas, adquirentes o procesadores de pago recibir comisiones de intercambio relacionadas con impuestos y propinas, lo que aplica tanto a tarjetas de crédito como de débito. Aunque Illinois ha sido el primer estado en adoptar esta medida, iniciativas similares han empezado a surgir en California, Colorado, Distrito de Columbia, Massachusetts, Nevada, Nueva York, Pensilvania, Rhode Island, Tennessee, Texas y Vermont³⁰.

Por otra parte, en agosto de 2025 un juez del Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el distrito de Dakota del Norte invalidó las reglas que ha seguido la Reserva Federal para establecer topes a las comisiones de intercambio de débito. La sentencia indica que, mientras la Enmienda Durbin reconocía dentro de los costos que asumen los establecimientos por los pagos con tarjeta a los procesos de autorización, compensación o liquidación de una transacción, la Reserva Federal se extralimitó al incorporar también las pérdidas por fraude, gastos de monitoreo de transacciones y tarifas de procesamiento de red. Con ello, las comisiones establecidas por la Reserva Federal se fijaron en un nivel relativamente mayor al permitido por ley.

A pesar de esta sentencia, a la fecha de este informe los topes máximos de intercambio para los pagos con tarjetas de débito permanecen en vigencia para evitar que el mercado se desregule³¹.

²⁸ Reserve Bank of Australia. “*Review of Merchant Card Payment Costs and Surcharging Summary of Submissions to the Consultation Paper – 24 October 2025*” Disponible en (accesado el 24 de octubre de 2025): <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-retail-payments-regulation/2025-07/summary-of-submissions-to-the-consultation-paper/pdf/summary-of-submissions-to-consultation-paper.pdf>

²⁹ Illinois General Assembly. “*LRB104 04637 BAB 14664 b*” Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025): <https://www.ilga.gov/documents/legislation/104/HB/PDF/10400HB07421v.pdf>

³⁰ Payments Dive. “*Swipe fee foes find legislative support in almost a dozen states*”. 28 de marzo de 2025. Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025): <https://www.paymentsdive.com/news/interchange-card-swipe-fee-state-legislature-bills-illinois/743826/>

³¹ Corner Post, Inc., Plaintiff, vs. Board of Governors of the Federal Reserve, Defendant. System Case No. 1:21-cv-00095 in the United States District Court for the District of North Dakota. Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025): <https://www.consumerfinancialserviceslawmonitor.com/wp-content/uploads/sites/880/2025/08/Corner-Post-2025-08-06-Order-318-435-798.pdf>

Kazajistán

En el 2022 el Banco Nacional de Kazajistán firmó un acuerdo con Visa, Mastercard y UnionPay para reducir las comisiones de intercambio en dos etapas. La primera etapa inició en enero de 2024, y la segunda en enero de 2025. De esta manera, en el segmento de tarjetas para un mercado masivo, los topes de intercambio bajaron del intervalo 1,80% a 2,00% a un máximo de 1,50% en la primera etapa, y a 1,00% en la segunda etapa.³²

Namibia

El Banco de Namibia emitió la “Determinación sobre comisiones de intercambio y comisiones de retiros interbancario en cajeros automáticos” (*“Determination on Interchange Rates and Off-US ATM Withdrawal Fees”*), con la cual, a partir de una metodología basada en costos, se estableció la siguiente estructura de comisiones máximas de intercambio que entraron en rigor a partir del 1 de agosto de 2025:

Cuadro 1. Namibia: nuevos límites máximos a las tasas de intercambio

Transacciones minoristas	Límites iniciales	Nuevos límites
Tarjetas de débito	0,50%	0,50%
Tarjetas de crédito	0,90%	0,75%
Tarjetas prepago	1,60%	1,55%

Fuente: Bank of Namibia. “PSD-11 Determination on Interchange Rates and Off-US ATM Withdrawal Fees” (accesado el 26 de setiembre de 2025):

<https://www.bon.com.na/CMSTemplates/Bon/Files/bon.com.na/13/131a9fa9-48d3-4e94-b863-57c0504746f2.pdf>

Nueva Zelanda

En julio de 2025 Nueva Zelanda publicó el informe final sobre su análisis de medidas que permitan mejorar la eficiencia y competencia del sistema de pagos minoristas. Entre los elementos que se indagó, destaca el hecho de que las comisiones de intercambio transfronterizas son más altas en Nueva Zelanda que en la Unión Europea, lo cual impone costos importantes a los comercios neozelandeses.

Luego de revisar la información recibida en consulta pública, la Comisión de Comercio de Nueva Zelanda (autoridad encargada de la competencia) decidió establecer los topes máximos denotados en el Cuadro 2.

³² National Bank of Kazakhstan. “National Bank of Kazakhstan and International Payment Systems signed an agreement to reduce domestic interchange fees” Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025): <https://nationalbank.kz/file/download/84701>

Cuadro 2. Nueva Zelanda: Comisiones máximas de intercambio

Tipo de tarjeta y pago	Límites iniciales	Nuevos límites
Tarjetas domésticas		
Tarjeta de débito		
Pagos con tarjeta presente	0,20%	0,20%
Pagos sin tarjeta presente	0,60%	0,60%
Tarjetas de crédito		
Pagos con tarjeta presente	0,80%	0,30%
Pagos sin tarjeta presente	0,80%	0,70%
Tarjetas extranjeras		
Tarjeta de débito		
Pagos con tarjeta presente	2,4% *	0,60%
Pagos sin tarjeta presente	2,4% *	1,40%
Tarjetas de crédito		
Pagos con tarjeta presente	2,4% *	0,70%
Pagos sin tarjeta presente	2,4% *	1,50%

Nota: el asterisco (*) indica que la comisión no era regulada.

Fuente: Commerce Commission. “Retail Payment System Interchange fee regulation for Mastercard and Visa networks - Final Decision and Reasons Paper” Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025):

https://www.comcom.govt.nz/assets/pdf_file/0032/367457/Retail-Payment-System-Interchange-fee-regulation-for-Mastercard-and-Visa-networks-Final-Decision-and-Reasons-Paper-17-July-2025.pdf

Las comisiones máximas de intercambio para operaciones de pago locales entrarán en vigor a partir del 1 de diciembre de 2025, en tanto para las operaciones de pago transfronterizas entrarán en vigor a partir del 1 de mayo del 2026.

Paraguay

Como se ha constatado en estudios técnicos anteriores, Paraguay es de los relativamente pocos países que, al igual que Costa Rica, regula directamente las comisiones de adquirencia.

A inicios de 2025 sus topes máximos correspondían a 5,00% para las tarjetas de crédito y 3,00% para las de débito. Sin embargo, el Directorio del Banco Central del Paraguay (BCP) ajustó, en la Resolución 7 del Acta N° 11 de fecha 13 de marzo de 2025, los topes máximos de adquirencia en los siguientes términos:

Cuadro 3. Paraguay: porcentaje máximo de comisiones de adquirencia establecidas por el directorio del Banco Central del Paraguay

Fecha de entrada en rigor	Pagos con tarjeta de débito	Pagos con tarjeta de crédito
Vigente hasta el 30 de junio de 2025	3,00%	5,00%
A partir del 1 de julio de 2025	3,00%	4,00%
A partir del 1 de julio de 2026	2,00%	3,00%

Fuente: Banco Central del Paraguay. Resolución 7 - Acta N° 11 de fecha 13 de marzo de 2025. “Banco Central del Paraguay – Porcentajes Máximos de las Comisiones en Concepto de Servicios de Intermediación de Pago, realizados a través de Tarjetas de Crédito y Débito” Disponible en (accesado el 25 de setiembre de 2025):

<https://www.bcp.gov.py/documents/20117/0/Resolucion+7+acta+11+%281%29.pdf/58a6d17b-98a7-1cef-9f04-8b9daf2bc5f8?t=1751306798196>

Cabe destacar que, el estudio técnico que sustenta la fijación realizada por el BCP se basa en la metodología de regulación por comparación, similar a la que se ha utilizado en Costa Rica para establecer los tope máximos de intercambio y adquirencia. Igualmente, la información en que se sustenta es la que ha recopilado el BCCR durante estos años de implementación de la Ley 9831³³.

Además del establecimiento de nuevos límites máximos de adquirencia, el Directorio del BCP determinó la obligación de recibir información sobre las comisiones efectivamente cobradas por parte de los proveedores de servicios de pago.

Reino Unido

Luego de que este país decidiera no formar parte de la Unión Europea, Visa y Mastercard quintuplicaron las comisiones de intercambio transfronterizo aplicables a las operaciones de pago con tarjetas no presente en el Reino Unido. De esta manera, la comisión transfronteriza de intercambio para las tarjetas de crédito pasó de 0,30% a 1,50%, y para las tarjetas de débito de 0,20% a 1,15%.

Las marcas de tarjetas antes indicadas argumentaron que el incremento se debía a la existencia de mayores riesgos de fraude en este tipo de operaciones, y en el mayor costo en el que deben incurrir los bancos emisores para prevenir dichos fraudes.

³³ Banco Central del Paraguay. “Informe conjunto SGGOF N° 02/2024 y SB N° 01/2024 de la Sub Gerencia General de Operaciones Financieras y de la Superintendencia de Bancos de fecha 18 de julio de 2024 INFORME CONJUNTO SGGOF N° 02/2024”. Disponible en (accesado el 25 de setiembre de 2025): <https://www.bcp.gov.py/documents/20117/0/Informe-tecnico.pdf/419b2bb3-5cff-0619-fb30-8165d89f295a?t=1751306832055>

El Regulador del Sistema de Pagos (PSR) procedió entonces a realizar un análisis para identificar si estos incrementos reflejan una concentración indebida de poder de mercado por parte de las marcas de tarjetas. Las conclusiones de este análisis se publicaron en diciembre de 2024³⁴. Como parte de los hallazgos, el PSR indica que el aumento en comisiones refleja aspectos del mercado que no funcionan bien, y que son contrarios a los intereses de los usuarios de servicios de pago del Reino Unido. Por lo tanto, el PSR concluye que restringir el nivel máximo de la comisión de intercambio es la única solución eficaz que tiene a disposición.

Como propuesta, el PSR presentó una intervención de dos etapas³⁵:

- Etapa 1: un límite inicial temporal, mientras se define una metodología apropiada para establecer el límite definitivo. La propuesta sugiere que el límite inicial podría ser igual a 0,2% para las transacciones de débito de tarjeta no presente y 0,3% para las de crédito con tarjeta no presente.
- Etapa 2: durante la Etapa 1 se evaluaría e implementaría una metodología que sea apropiada para definir los topes máximos a largo plazo. Estos nuevos topes podrían ser iguales, menores o mayores que los impuestos durante la Etapa 1.

A la fecha de realización de este estudio existe un litigio en curso que ha congelado la consulta y la decisión del PSR sobre un nuevo tope provisional a las comisiones de intercambio. El litigio versa sobre la facultad legal del PRS de imponer estos límites de precios³⁶.

Suiza

La Comisión de Competencia (COMCO) de Suiza, en julio de 2025, llegó a un acuerdo con la marca internacional Visa para establecer las comisiones de intercambio domésticas con tarjeta presente de débito en un promedio de 0,15%, con un máximo de 36 centavos para transacciones iguales o mayores a 300 francos suizos (es decir, aproximadamente 190 mil colones). Para la comisión de intercambio aplicable a pagos con tarjeta no presente de débito, el límite es de 0,25%.

³⁴ Payment Systems Regulator. “*Market review of UK-EEA consumer cross-border interchange fees. Final report. December 2024*” Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025): <https://www.psr.org.uk/media/vrcimoxw/mr22-27-xbif-final-report-dec-2024-v3.pdf>

³⁵ Payment Systems Regulator “*Market review of UK-EEA consumer cross-border interchange fees Stage 1 remedy consultation December 2024*” Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025): <https://www.psr.org.uk/media/lqxpvkqx/cp24-14-xbif-remedies-consultation-paper-draft-direction-dec-2024.pdf>

³⁶ Payment Systems Regulator. “*Market review into cross-border interchange fees*” Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025): <https://www.psr.org.uk/our-work/market-reviews/market-review-into-cross-border-interchange-fees/>

Con dicho acuerdo, la entidad de competencia también logró reducir las comisiones de intercambio transfronterizas, tanto para tarjetas de crédito como de débito. Las tarjetas Visa emitidas en el *Espacio Económico Europeo* que se utilizan en comercios suizos enfrentarán una comisión de intercambio del 0,20% al 1,00% en el caso de las tarjetas de débito, y de 0,44% a 1,15% en el caso de las tarjetas de crédito. Esta reducción implica un ahorro para los comercios suizos estimado en más de 10 millones de francos suizos por año.³⁷

³⁷ Competition Commission. “COMCO ensures lower interchange fees for Visa cards”. Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2025): <https://cms.news.admin.ch/dam/en/weko/WMUO-cldYj-y/COMCO+ensures+lower+interchange+fees+for+Visa+cards.pdf>

Anexo 9. De la metodología de estimación para las comisiones máximas de intercambio y adquirencia aplicables a las operaciones de pago locales

I. Introducción

Seguidamente se presenta el análisis que respalda la propuesta sobre el nivel de las comisiones de intercambio y adquirencia para las operaciones de pago locales. El objetivo de la metodología es identificar las comisiones que se esperarían para Costa Rica. Para este análisis se actualizó el panel de datos de comisiones de intercambio y adquirencia para tarjetas de crédito utilizado en fijación ordinaria correspondiente al año 2024.

La base de datos inicia en el 2010, e incluye 75 países y un total de 235 observaciones. De los países representados, el 72% regulan las comisiones de intercambio y el 9% las comisiones de adquirencia. La información sobre comisiones de intercambio y adquirencia se obtiene de informes producidos por bancos centrales, autoridades de competencia o marcas de tarjetas. Además de las comisiones de intercambio y adquirencia, se utilizan datos sobre diferentes variables de control, que incluyen densidad de población, índice de capital humano, número de cajeros automáticos, o posesión de cuentas en entidades financieras, entre otras.

Como estrategia empírica, mediante una regresión lineal se estiman los valores esperados para Costa Rica, dadas las características observables. En la selección del modelo se consideraron distintas combinaciones de variables de control, y se utilizó el criterio de información de Akaike con una corrección para tamaños de muestra pequeños (AICc) y el criterio de información bayesiana (BIC).

A continuación se presenta el análisis de regresión lineal efectuado para estimar la comisión de intercambio, seguido del realizado para la comisión de adquirencia (que incluye a la comisión de intercambio como un costo del servicio de adquirencia). Luego, se presenta un análisis de robustez a estimaciones alternativas, que considera, entre otros, el uso de modelos de variable dependiente truncada, estimar los intervalos de confianza mediante el método de remuestreo (*bootstrap*), o utilizar variables instrumentales.

Posterior a dichos análisis se encuentra el detalle de la construcción de la base de datos. Finalmente, se presentan las pruebas estadísticas que estudian el cumplimiento de los supuestos del análisis de regresión lineal de la estimación principal.

Es además importante señalar que el material necesario para reproducir los resultados, así como la referencia a las fuentes a partir de las cuales se construye la base de datos, se encontrarán disponibles en el sitio web del BCCR:

[https://www.bccr.fi.cr/sistema-de-pagos/tarjetas-de-pago-\(d%C3%A9bito-y-cr%C3%A9dito\)](https://www.bccr.fi.cr/sistema-de-pagos/tarjetas-de-pago-(d%C3%A9bito-y-cr%C3%A9dito))

II. Comisión de intercambio

La especificación de regresión lineal que se analiza toma la forma:

$$y_i = \alpha + \gamma \text{Regulación}_i + \beta X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Donde:

y_i es la variable dependiente, que corresponde a la comisión de intercambio en el país i ;
 Regulación_i es una variable dicotómica igual a 1 si el país i tiene regulación a la comisión de intercambio, y 0 en caso contrario;

X_i es un vector de variables de control para el país i , cuyo vector de coeficientes es β ;

α es una constante; y

ε_i es el término de error.

La regresión lineal proporciona un modelo predictivo. A partir de los coeficientes estimados y las características observables para Costa Rica, se calcula la comisión de intercambio esperada para el país.

El Cuadro 1 presenta los resultados obtenidos. La columna (1) muestra el resultado de estimar la ecuación (1) únicamente al incluir la variable dicotómica de si es un país con regulación, i.e., se impone que $\beta = 0$. Nótese que de acuerdo con el R^2 ajustado de la columna (1), la presencia de la regulación explica cerca del 33% de la variación en las comisiones de intercambio que se observa en la muestra.

Por otra parte, la columna (2) corresponde a los resultados obtenidos con el criterio de información de Akaike con una corrección para tamaños de muestra pequeños (AICc), mientras que la columna (3) incluye las estimaciones al controlar por las variables seleccionadas mediante el criterio de información bayesiano (BIC)³⁸. Finalmente, las columnas (4) y (5) incluyen efectos fijos de tiempo en las regresiones, para los modelos AICc y BIC, respectivamente.

Respecto al coeficiente γ , que indica el efecto de la regulación sobre las comisiones de intercambio, se encuentra que es relativamente estable entre las diferentes especificaciones. A partir de este coeficiente se puede concluir que la regulación se asocia con una reducción en las comisiones de intercambio de alrededor de 60 puntos base. Este efecto es estadísticamente significativo al 1%.

Una vez obtenidos los resultados de la ecuación (1), se estiman los valores esperados para Costa Rica, los cuales se presentan en la última fila del Cuadro 1.

³⁸ El cambio en el número de observaciones al incluir las variables de control se debe a que existen países cuyas variables pueden no estar disponibles para ciertos años.

Cuadro 1. Regresión lineal. Comisión de intercambio

Indicador	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
País con regulación en intercambio (γ)	-0,68 (0,07)***	-0,60 (0,06)***	-0,58 (0,06)***	-0,60 (0,08)***	-0,60 (0,08)***
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	213	165	165	165	165
Número de países	70	54	54	54	54
R ² ajustado	0,33	0,73	0,73	0,73	0,73
Efectos fijos de tiempo	No	No	No	Sí	Sí
Criterio de selección estadística	-	AICc	BIC	AICc	BIC
Comisión de intercambio estimada para Costa Rica	0,72%	1,06%	1,11%	1,13%	1,13%

Notas: Errores estándar robustos en paréntesis.

*** Nivel de significancia de 1%.

AICc = criterio de información de Akaike con una corrección para tamaños de muestra pequeños.

BIC = criterio de información bayesiano.

Fuente: Elaboración propia.

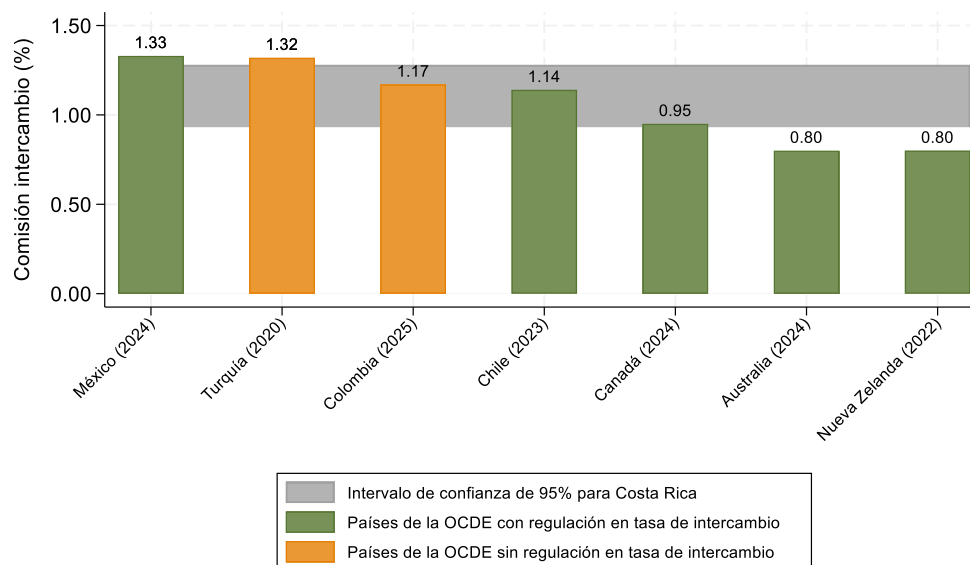
De acuerdo con la última fila del Cuadro 1, después de excluir los resultados de la columna (1), donde no se considera ninguna variable de control, el promedio de la comisión de intercambio esperada para Costa Rica es de 1,10%, con un intervalo de confianza de 95% igual a [0,93%, 1,28%]³⁹.

Para colocar el resultado del modelo en perspectiva, en la Figura 1 se presentan países miembros de la OCDE que se encuentren como máximo a 30 puntos base de los límites del intervalo de confianza estimado para Costa Rica. Se aprecia que las comisiones de intercambio en el intervalo de confianza [0,93%, 1,28%] sitúan a Costa Rica en niveles inferiores a las observadas en México o Turquía, y dentro del máximo intercambio definido en Chile para tarjetas de crédito en febrero de 2023, de 1,14%, o el negociado por el gobierno de Canadá con Mastercard y Visa de 0,95%.

Cabe denotar que, a pesar de estos avances, el límite mínimo del intervalo estimado para Costa Rica estaría por encima de los niveles máximos vigentes para Australia o Nueva Zelanda de 0,80%, así como el establecido en Chile de 0,50% para tarjetas de débito. De igual forma, el modelo sugiere comisiones para Costa Rica superiores a las comisiones del EEE de 0,30% para crédito y 0,20% para débito.

³⁹ Los intervalos de confianza se obtienen a partir del Método Delta, es decir, se aplica una aproximación de Taylor (Oehlert, 1992). Esto es posible puesto que los coeficientes de regresión son variables aleatorias, y por lo tanto una aproximación de Taylor permite conocer el error estándar de transformaciones de dichas variables.

Figura 1. Comisiones de intercambio para países miembros de la OCDE seleccionados (porcentajes)



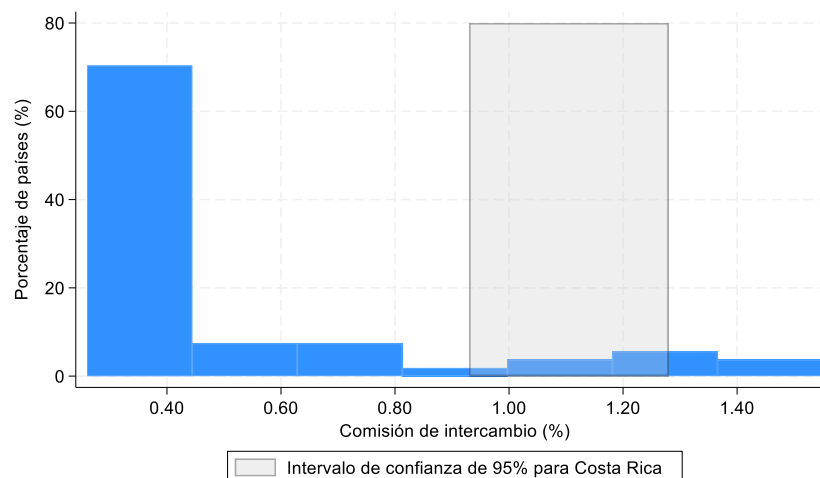
Notas:

- Para cada país se utiliza la información más actual, en paréntesis se indica el año respectivo.
- Se seleccionan los países que se encuentran como máximo a 30 puntos base de los límites del intervalo de confianza para intercambio estimado para Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos utilizada en la comparación internacional.

Otro tipo de comparación que se puede realizar es respecto al grupo de 54 países en la muestra que regulan intercambio. Nótese que, al utilizar la comisión vigente en 2025, la comisión máxima de intercambio para este grupo corresponde a 1,55%, con una mediana de 0,30%. La Figura 2 muestra dónde se ubica el intervalo de confianza estimado para Costa Rica respecto a la distribución de comisiones de este grupo de países.

Figura 2. Distribución de las comisiones de intercambio para países con regulación (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos utilizada en la comparación internacional.

III. Comisión de adquirencia bruta

La información sobre comisiones de adquirencia bruta, entendida como la comisión que el proveedor adquirente cobra al afiliado y que incluye a la comisión de intercambio como parte de sus costos, a nivel de países es más difícil de encontrar que la de intercambio. Este hecho se puede deber a que la mayoría de los países únicamente regulan intercambio. En la muestra que se utiliza, se dispone de información sobre la comisión de adquirencia bruta para 41 países, de los cuales sólo siete la regulan (Corea del Sur, Ecuador, Jordania, Pakistán, Paraguay y Uruguay)⁴⁰.

Para estimar la comisión de adquirencia bruta se plantea una regresión lineal similar a la de la ecuación (1), con la diferencia de que la variable dependiente y_i es la comisión de adquirencia bruta. Adicionalmente, dado que hay relativamente pocos países con regulación sobre las comisiones de adquirencia, la variable *Regulación_i* hace referencia a regulación sobre comisiones de intercambio.

Sobre este último punto, como parte de las pruebas de robustez se muestra que el resultado se mantiene si se amplía la definición de regulación para que incorpore regulación sobre intercambio o adquirencia. Desde un punto de vista metodológico, es importante incluir la regulación de intercambio en este tipo de análisis, puesto que el motivo principal de muchas jurisdicciones al regular el intercambio es precisamente que al ser este un porcentaje importante de la comisión de adquirencia, los topes al intercambio produzcan una disminución en la adquirencia.

Eso explica que la mayoría de las jurisdicciones implementen ese tipo de regulación en lugar de ocuparse directamente en la adquirencia. Por ejemplo, cuando Nueva Zelanda indagó qué tipo de política era conveniente para reducir las comisiones que pagan sus comerciantes, concluyó que los límites a las comisiones de intercambio eran una forma efectiva de ejercer presión a la baja sobre la comisión de adquirencia (MBIE, 2021, pág. 17). En el caso costarricense, la Ley 9831 ordena al BCCR el establecimiento de una comisión máxima de adquirencia.

El Cuadro 2 presenta los resultados obtenidos. La columna (1) muestra el resultado de estimar la ecuación (1) sin ningún tipo de variable de control, es decir únicamente se incluye la variable dicotómica de si es un país con regulación. En este caso, la presencia de la regulación explica cerca del 37% de la variación en las comisiones de adquirencia bruta que se observa en la muestra. La columna (2) presenta los resultados según el AICc, y la columna (3) según el BIC. Por su parte, en las columnas (4) y (5) se presentan los resultados al controlar por efectos fijos de tiempo para los modelos seleccionados por el AICc y el BIC, respectivamente.

⁴⁰ Respecto a la fijación del año 2024, para la fijación del año 2025 se consideró el cambio de Argentina, que partir del 2025 se convirtió en un país que no regula las comisiones de adquirencia debido a cambios en su Ley 25.065 (“Ley de Tarjetas de Crédito”) y a que varios adquirentes se dieron de baja del acuerdo de reducción de comisiones firmado en el 2017.

Cuadro 2. Regresión lineal. Comisión de adquirencia bruta

Indicador	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
País con regulación en intercambio (γ)	-1,13 (0,13)***	-0,85 (0,14)***	-0,85 (0,14)***	-0,64 (0,14)***	-0,72 (0,13)***
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	132	109	109	109	109
Número de países	41	38	38	38	38
R ² ajustado	0,37	0,69	0,69	0,69	0,69
Efectos fijos de tiempo	No	No	No	Sí	Sí
Criterio de selección estadística	-	AICc	BIC	AICc	BIC
Comisión de intercambio estimada para Costa Rica	1,26%	1,83%	1,83%	1,52%	1,43%

Notas: Errores estándar robustos en paréntesis.

*** Nivel de significancia de 1%.

AICc = criterio de información de Akaike con una corrección para tamaños de muestra pequeños.

BIC = criterio de información bayesiano.

Fuente: Elaboración propia.

Todos los resultados de las especificaciones del Cuadro 2 sugieren que la regulación tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo al 1% sobre las comisiones de adquirencia bruta. Al controlar por otros factores, la comisión de adquirencia bruta se reduce en aproximadamente 77 puntos base al regular las comisiones de intercambio.

La última fila del Cuadro 2 presenta las comisiones de adquirencia bruta esperadas para Costa Rica. Si se estima un promedio de los resultados de las especificaciones de las columnas (2) a la (5), los resultados muestran que la comisión de adquirencia bruta ronda un 1,65% [1,45%, 1,85%].

Dado que la mayoría de los países no regulan adquirencia, la información en la base de datos puede corresponder a comisiones promedio. De ser ese el caso, se necesitaría ajustar la estimación por la estructura de comisiones de adquirencia observada en Costa Rica. En particular, el Cuadro 3 presenta la distribución del valor total de ventas adquiridas por nivel de comisión de adquirencia, a partir del 19 de febrero del 2024, fecha en que entraron en vigor las topes correspondientes a la fijación ordinaria del año 2024, y hasta el 31 de diciembre de 2024.

Cuadro 3. Distribución del valor de ventas adquiridas por intervalo de comisión de adquirencia, del 19 de febrero al 31 de diciembre de 2024
-en porcentajes-

Intervalo de comisiones de adquirencia	Porcentaje sobre el valor de las ventas adquiridas
0 a 1,00%	9
1,01% a 1,25%	6
1,26% a 1,50%	7
1,51% a 1,75%	15
1,76% a 1,95%	63

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por adquirentes.

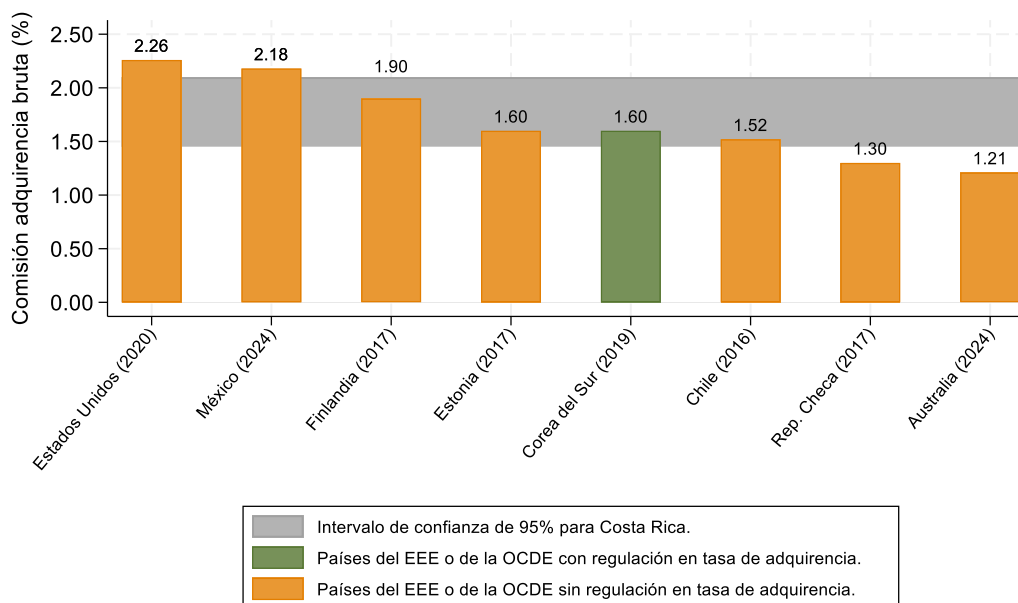
Al ajustar las estimaciones obtenidas de acuerdo con dicha distribución⁴¹, se concluye que la comisión de adquirencia para Costa Rica corresponde a 1,77% [1,45%, 2,10%].

Como lo muestra la Figura 3, dentro del intervalo de confianza para la comisión máxima de adquirencia local que se estima para Costa Rica, se encuentran las comisiones de países miembros de la OCDE como Finlandia o México. Vale indicar que, de los países del EEE y de la OCDE, únicamente Corea del Sur regula las comisiones de adquirencia, por lo tanto, las cifras de la figura representan en su mayoría comisiones promedio.

En consideración de lo anterior, para algunos proveedores de servicios de pago en esos países, las comisiones de adquirencia pueden ser más altas que las que se presentan en la Figura 3.

⁴¹ El tipo de ajuste corresponde a $1,65\% = 1\% \cdot \text{ponderación del } [0\%, 1,00\%] + 1,25\% \cdot \text{ponderación del } (1,00\%, 1,25\%] + 1,50\% \cdot \text{ponderación del } (1,25\%, 1,50\%] + 1,75\% \cdot \text{ponderación del } (1,50\%, 1,75\%] + 1,95\% \cdot \text{ponderación del } (1,75\%, 1,95\%]$.

Figura 3. Comisiones de adquirencia para países miembros del EEE y la OCDE seleccionados (porcentajes)



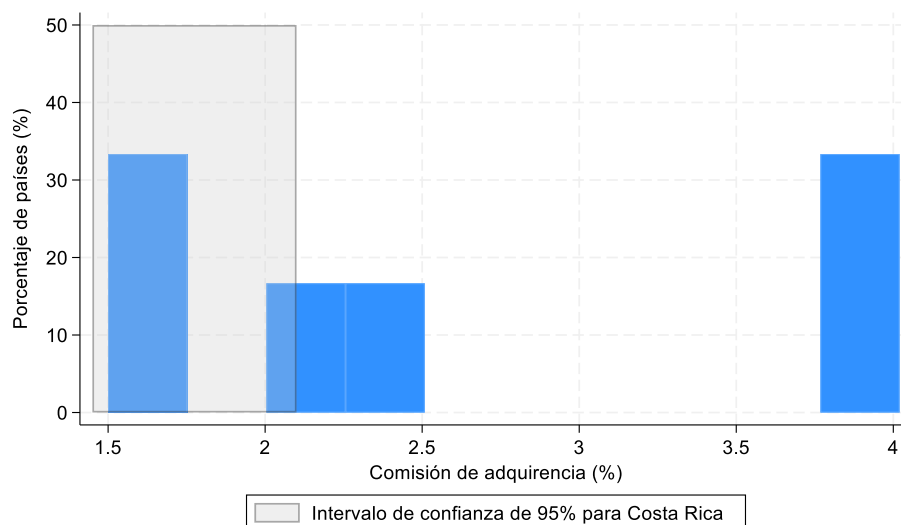
Notas:

- Para cada país se utiliza la información más actual, en paréntesis se indica el año respectivo.
- Se seleccionan los países que se encuentran como máximo a 30 puntos base de los límites del intervalo de confianza para adquirencia estimado para Costa Rica.
- En el caso de Estados Unidos, este país no mantiene regulación a las comisiones de intercambio para las tarjetas de crédito (incluido en la base de datos elaborada para este estudio), pero sí para las tarjetas de débito.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos utilizada en la comparación internacional.

La Figura 4 compara el intervalo de confianza obtenido para la comisión de adquirencia de Costa Rica respecto a las comisiones de los 6 países que regulan adquirencia. Para este caso, al 2025, la comisión máxima de adquirencia corresponde a 4,02%, con una mediana de 2,27%.

Figura 4. Distribución de las comisiones de adquirencia para países con regulación (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos utilizada en la comparación internacional.

En conclusión, el Cuadro 4 resume las comisiones para operaciones de pago locales estimadas para Costa Rica de acuerdo con la comparación internacional.

Cuadro 4. Resumen de las comisiones esperadas para Costa Rica

Intercambio	Adquirencia bruta
1,10%	1,77%
[0,93%, 1,28%]	[1,45%, 2,10%]

Fuente: Elaboración propia.

IV. Pruebas de robustez

A continuación, se evalúa cómo cambian los resultados anteriores al estimar las comisiones con modelos alternativos:

1. Modelos de regresión truncados:

Mientras que el modelo de regresión lineal no impone ninguna restricción a las comisiones, es de esperar que las comisiones sean necesariamente mayores a cero como mínimo, o mayores a los costos asociados en particular. Para tratar estos casos, se pueden utilizar modelos de variable dependiente truncada.

Se estiman estos modelos bajo dos supuestos sobre el punto de truncamiento. Un primer punto de partida es que el punto de truncamiento es en cero, tanto para intercambio como adquirencia.

El segundo supuesto es que el punto de truncamiento sucede en el mínimo de la comisión de intercambio y adquirencia observada en la muestra, es decir, 0,26% y 0,33%, respectivamente. Ambos valores corresponden al caso de España. Además, se estima cada modelo con las variables seleccionadas por los criterios de información de AICc y BIC.

El Cuadro 5, muestra las comisiones de adquirencia e intercambio obtenidas en el modelo de regresión truncada para Costa Rica.

**Cuadro 5. Modelo de regresión truncada -
Resumen de las comisiones esperadas para Costa Rica**

Escenario	Intercambio	Adquirencia bruta
Modelo truncado en cero	1,07% [0,87%, 1,26%]	1,70% [1,34%, 2,06%]
Modelo truncado en los valores mínimos observados (0,26% para intercambio y 0,34% para adquirencia)	0,99% [0,76%, 1,22%]	1,52% [1,06%, 1,97%]

Fuente: Elaboración propia.

2. Transformación logarítmica de la variable dependiente:

Relacionado al punto anterior, al no existir ningún tipo de restricción en la estimación de los coeficientes, cabe la posibilidad de que un modelo de regresión lineal genere predicciones negativas. Sin embargo, ninguna de las predicciones obtenidas para las comisiones de intercambio o Adquirencia son negativas.

A pesar de no significar un potencial problema en este contexto, una manera de garantizar que las predicciones sean positivas es recurrir a una transformación logarítmica de la variable dependiente. En ese caso, la comisión de intercambio es de 0,97% con un intervalo de

confianza de 95% de [0,80%, 1,13%]. Por su parte, la comisión de adquirencia es de 2,19% con un intervalo de confianza de [1,78%, 2,60%].

3. Inclusión de efectos no lineales en la regresión:

Para permitir la presencia de efectos no lineales en la regresión, se estima una especificación donde se incluyen como potenciales candidatos en la selección del modelo los términos cuadráticos de las variables de control. Los resultados sugieren pocos cambios respecto a la estimación principal, con una comisión de intercambio de 0,98% con un intervalo de confianza de [0,82%, 1,14%], y una comisión de adquirencia de 2,78% con un intervalo de confianza de [2,30%, 3,26%].

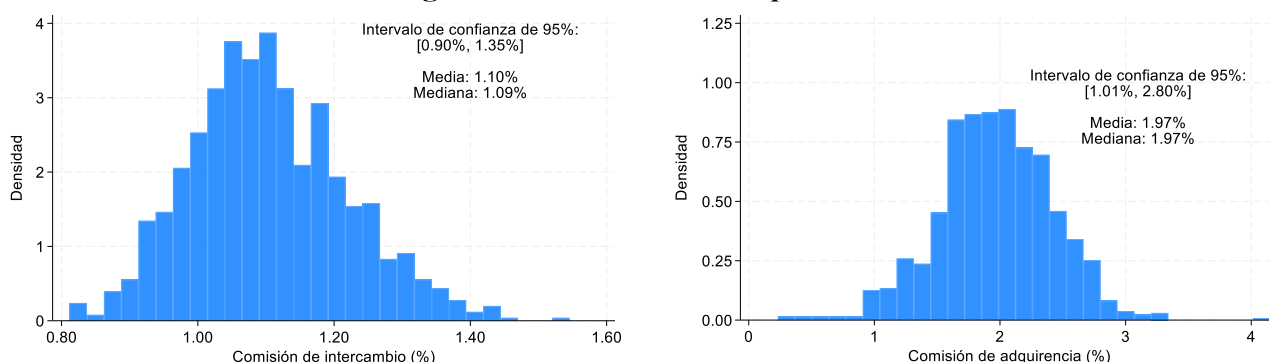
4. Método *bootstrap*:

Una manera alternativa de obtener los intervalos de confianza de las predicciones de las comisiones es mediante el método *bootstrap* (Wooldridge, 2002, Capítulo 12). Este método de remuestreo permite obtener una estimación no paramétrica de la distribución empírica de las comisiones de intercambio y adquirencia.

Para desarrollar este ejercicio, se realizan 1.000 remuestreos, y para cada muestra obtenida se sigue el mismo tipo de análisis presentado en la estimación principal. Esto da como resultado una comisión de adquirencia o intercambio promedio, según sea el caso, para cada iteración. De esta manera es posible obtener una distribución del parámetro de interés, que se presenta en la Figura 5, a partir de la cual se construyen los intervalos de confianza.

Para el caso del intercambio el intervalo de confianza de 95% obtenido es de [0,90%, 1,35%], mientras que para la adquirencia es de [1,01%, 2,80%]. Asimismo, la mediana de ambas distribuciones es similar a las comisiones obtenidas en la estimación principal, siendo de 1,09% para el intercambio y 1,97% para la adquirencia.

Figura 5. Distribución de las comisiones de adquirencia e intercambio según el método de *Bootstrap*



Fuente: Elaboración propia.

5. Regresión robusta:

El método de regresión robusta permite analizar cambios en los resultados obtenidos producto de observaciones atípicas. Esto se consigue mediante la asignación de ponderadores a cada observación, que varían en sentido inverso a su nivel de influencia (medida por el tamaño de sus residuos), que cambian de manera iterativa hasta alcanzar un punto de convergencia⁴².

En ese caso, la comisión de intercambio es de 1,07% con un intervalo de confianza de [0,88%, 1,27%]. Por su parte, la comisión de adquirencia es de 1,65% con un intervalo de confianza de [1,30%, 1,99%]⁴³.

6. Omitir al Espacio Económico Europeo (EEE) en la estimación:

Los países miembros del Espacio Económico Europeo sobresalen por contar con las comisiones de intercambio máximas más bajas de la muestra. Si bien existe heterogeneidad en las características sociales, económicas y financieras de sus miembros, es pertinente analizar hasta qué punto las estimaciones obtenidas para Costa Rica pueden ser influenciadas por la regulación de este bloque.

Para esto, se procede a estimar el modelo principal, pero sin considerar los 30 países que conforman el EEE. Además, se enfoca el análisis para el caso de la comisión de intercambio, que es la comisión regulada en el EEE.

Los resultados van en línea con los obtenidos anteriormente, con una comisión de intercambio equivalente a 0,86% [0,67%, 1,06%].

7. Restringir la muestra a los países regulados:

Como una prueba adicional, se estima el modelo principal, pero luego de restringir la muestra a los países que al igual que Costa Rica, son regulados. Con esto, la base de datos se conforma de 54 países y un total de 118 observaciones. En ese caso, la comisión de intercambio es de 1,37% con un intervalo de confianza de [1,21%, 1,53%]. Por su parte, la comisión de adquirencia es de 2,40% con un intervalo de confianza de [2,05%, 2,74%].

⁴² Un mayor detalle de los métodos de regresión robusta se puede encontrar en Rousseeuw & Leroy (1987).

⁴³ Para el caso de la regresión robusta se presentan los resultados de la estimación que generó los intervalos de confianza más amplios. El promedio de la estimación puntual de los modelos sugeridos por los criterios de selección estadística es 1,07% para intercambio y 1,88% para adquirencia.

8. Ampliar la definición de regulación:

En el análisis principal, la variable regulación hace referencia a regulación en las comisiones de intercambio. Esto se debe a que son relativamente pocos los países que regulan adquirencia. Sin embargo, es posible generar una variable dicotómica que haga referencia a que el país en cuestión tiene regulación sobre intercambio o adquirencia.

Con ese enfoque, la comisión de intercambio es de 1,16% con un intervalo de confianza de [0,97%, 1,34%], en tanto la comisión de adquirencia es de 2,29% con un intervalo de confianza de [1,95%, 2,63%].

9. Regresión que utilice las características observadas más recientes para cada país:

La estimación principal utiliza las características observadas para los países al momento de la fijación de determinado porcentaje de comisión. Una forma alternativa de estimar el modelo es considerar, para cada país, las comisiones de intercambio o de adquirencia vigentes y las características observables más recientes, que en la mayoría de los países corresponde a información para el 2024. A manera ilustrativa, aunque el Espacio Económico Europeo fijó comisiones de intercambio máximas en el 2015 y que se mantienen vigentes en la actualidad, se utiliza las características de cada país miembro al 2024. Esto reduce la muestra a 54 países en el caso de intercambio, y 37 para adquirencia. El Cuadro 6 muestra que los resultados son similares a los obtenidos en la estimación principal:

**Cuadro 6. Modelo con las características observadas más recientes para cada país.
Resumen de las comisiones esperadas para Costa Rica**

Intercambio	Adquirencia bruta
1,06%	2,47%
[0,78%, 1,35%]	[1,64%, 3,29%]

Fuente: Elaboración propia.

10. Regresión con variables propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI):

El Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó en diciembre de 2023 el estudio “*Determinants of Card Payments Fees in A Cross-Country Analysis*”, donde se replica y amplía el análisis de comparación internacional que realiza el BCCR para establecer los tope máximos de comisiones. La forma de ampliar el estudio fue incorporar las variables margen de interés neto y el grado de concentración de activos bancarios.⁴⁴ Como resultado, la comisión de intercambio obtenida en el análisis del FMI fue ligeramente inferior en

⁴⁴ El margen de interés neto es el valor contable de los ingresos netos por intereses del banco como porcentaje de sus activos promedio que generan intereses. Por su parte, el grado de concentración de activos bancarios corresponde a los activos de los tres bancos comerciales más grandes como porcentaje del total de activos bancarios comerciales. Ambas variables se obtienen de la base “Desarrollo financiero global” (“Global Financial Development”) del Banco Mundial.

comparación con los resultados del análisis original del BCCR, mientras que la tasa de adquirencia es casi la misma (FMI. 2023. página 8).

Al incorporar las variables margen de interés neto y el grado de concentración de activos bancarios en el análisis de la base utilizada en la Fijación ordinaria de comisiones máximas 2025, la comisión de intercambio es de 1,09% con un intervalo de confianza de [0,94%, 1,24%], mientras que la comisión de adquirencia es 1,82% con un intervalo de confianza de [1,55%, 2,09%]. Es decir, el resultado está nuevamente en línea con la estimación principal, incluso al incorporar estas variables relativas a la organización industrial del sector financiero de cada país.

11. Regresión con variables instrumentales:

Una posible observación es que las comisiones de intercambio y adquirencia afectan la adopción de tarjetas de pago, y estas a su vez afectan las comisiones, lo que introduciría un sesgo de endogeneidad en las estimaciones. Para atender esta observación se recurre a dos enfoques.

El primer enfoque consiste en estimar la especificación principal, pero sin considerar como variables explicativas la información relativa directamente al uso de tarjetas. De esta manera, se excluye el porcentaje de adultos con tarjeta de crédito o débito, el porcentaje de adultos con cuenta en una institución financiera, el porcentaje de adultos que realizaron o recibieron un pago digital, el número de cajeros automáticos, y el valor de la transacción promedio realizada con tarjetas de pago.

A pesar de que el modelo dispone de menos información que en la estimación principal, las comisiones que se obtienen son similares. En este caso la comisión de intercambio es de 1,17% con un intervalo de confianza de [1,01%, 1,34%], mientras que la comisión de adquirencia es 2,01% con un intervalo de confianza de [1,67%, 2,36%].

Para el segundo enfoque, se plantea un modelo de variables instrumentales. En este caso, se instrumenta el valor promedio de la transacción realizada con tarjetas de pago con el Índice de Capital Humano. Este índice incorpora una medición del nivel educativo de un país, que es una característica del cliente que puede estar relacionada con su disposición a adoptar y utilizar tecnologías de pago distintas al efectivo.

Dado que esta característica impacta el lado de la demanda, es posible utilizar el índice como un instrumento para trazar la oferta. Al realizar la prueba pertinente, se rechaza la hipótesis nula de que sea un instrumento débil a un nivel de significancia del 1% para todas las estimaciones realizadas.

El Cuadro 7 muestra los resultados, según se incluyan efectos fijos de tiempo o no. Nótese que en ambos casos se obtienen comisiones similares a la de la estimación principal.

**Cuadro 7. Modelo de variables instrumentales
- Resumen de las comisiones esperadas para Costa Rica**

Escenario	Intercambio	Adquirencia bruta
Sin efectos fijos de tiempo	1,14% [0,99%, 1,30%]	2,15% [1,79%, 2,51%]
Con efectos fijos de tiempo	1,16% [0,92%, 1,40%]	1,78% [1,22%, 2,35%]

Fuente: Elaboración propia.

12. Modelo de panel de datos con efectos aleatorios:

La base de datos recopilada para este estudio contiene, para algunos países, el seguimiento del comportamiento de las comisiones de adquirencia e intercambio a lo largo del tiempo. Este seguimiento, sin embargo, es limitado. Para el 23% de los países se disponen como máximo de dos observaciones. No obstante, es posible considerar en el presente análisis de sensibilidad un modelo de datos de panel que permita explorar el papel de la heterogeneidad no observable en los resultados.

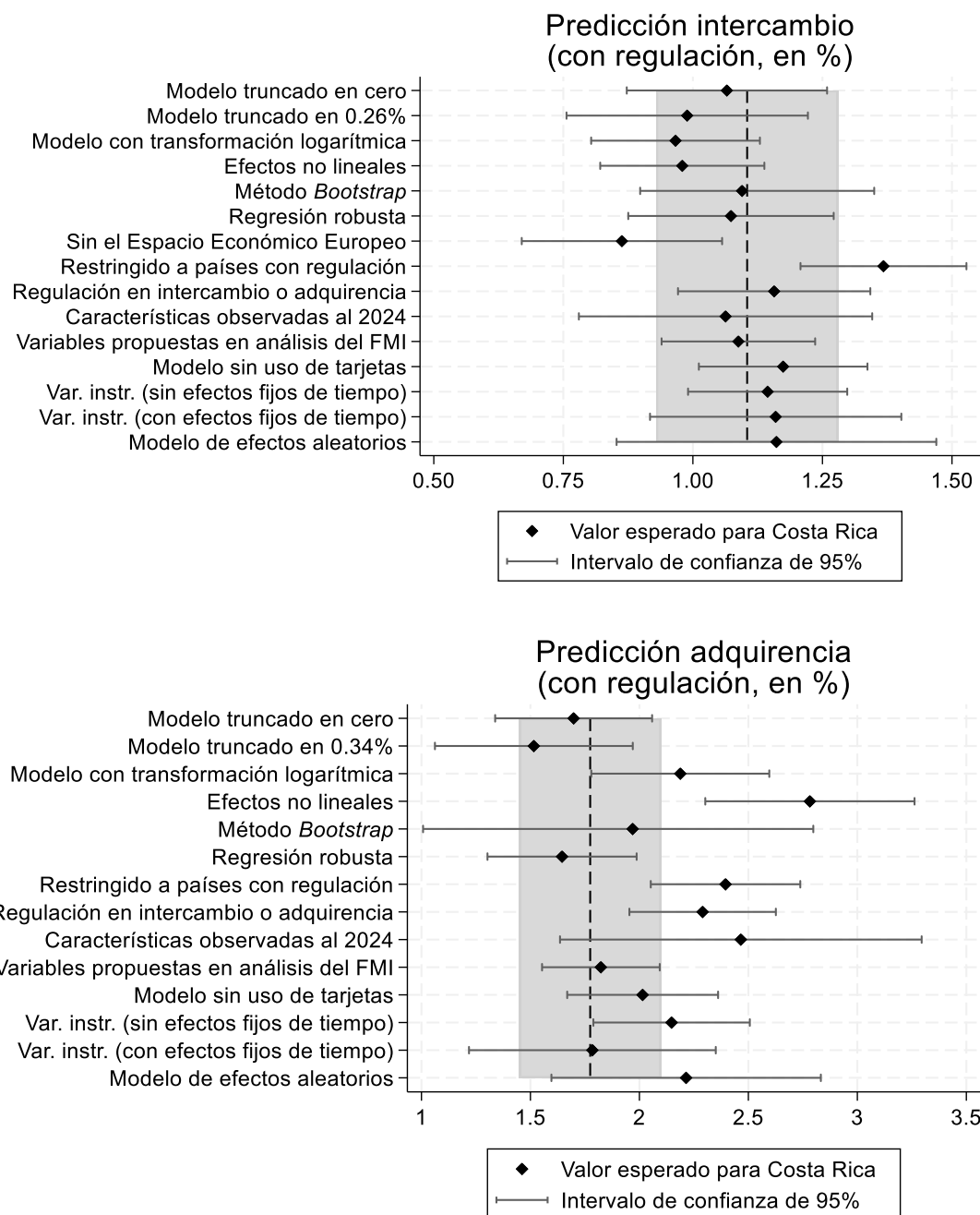
Para este ejercicio, se utiliza un modelo de efectos aleatorios. Esto ya que Costa Rica no se incluye en la estimación del modelo, sino hasta que se realiza el pronóstico, lo que hace poco práctico un modelo de efectos fijos si el objetivo final del modelo es obtener valores esperados de las comisiones para Costa Rica. El modelo de efectos aleatorios, por su parte, permite realizar inferencia fuera de muestra (Cameron & Trivedi, 2005, p. 717).

En este caso la comisión de intercambio resultante es de 1,16% con un intervalo de confianza de [0,85%, 1,47%], mientras que la comisión de adquirencia es 2,21% con un intervalo de confianza de [1,60%, 2,83%]⁴⁵.

A modo de resumen, la Figura 6 presenta las predicciones para Costa Rica a lo largo de las diferentes estimaciones y su respectivo intervalo de confianza. El promedio de las comisiones de intercambio obtenidas es de 1,09%, mientras que el de las comisiones de adquirencia es de 2,07%.

⁴⁵ Para el caso del modelo con efectos aleatorios se presentan los resultados de la estimación que generó los intervalos de confianza más amplios. El promedio de la estimación puntual de los modelos sugeridos por los criterios de selección estadística es 1,16% para intercambio y 2,03% para adquirencia.

Figura 6. Comparación de las comisiones esperadas para Costa Rica entre las diferentes estimaciones (porcentajes)



Nota: La región sombreada indica el intervalo de confianza de 95% de la estimación principal. Por su parte, la línea vertical punteada representa el punto central de la estimación principal.

Fuente: Elaboración propia.

V. Construcción de la base de datos

Para construir la base de datos que se utiliza en la comparación internacional, se recopiló información sobre las comisiones de intercambio y adquirencia a partir de informes o estadísticas producidos por bancos centrales, autoridades de competencia o marcas de tarjetas. Se toma como base las comisiones de intercambio o adquirencia para crédito, y que daten al menos del 2010 en adelante. El *Payments System Research* del *Federal Reserve Bank of Kansas City* actualiza cada año una base sobre comisiones de intercambio y regulación en varios países.⁴⁶ Esta base sirve para una primera identificación de los países que poseen regulación y sus comisiones de intercambio. Para los países no regulados, usualmente se utiliza información de los tarifarios de las marcas de tarjetas.

Se consideran las siguientes variables control:

1. Adultos con cuenta en una institución financiera (% de personas con 15 años o más).
2. Adultos con tarjeta de crédito (% de personas con 15 años o más).
3. Adultos con tarjeta de débito (% de personas con 15 años o más).
4. Adultos que realizaron o recibieron un pago digital en el último año (% de personas con 15 años o más).
5. Cajeros automáticos por cada 100.000 adultos.
6. Densidad poblacional (personas por km²).
7. Efecto fijo de región donde se ubica el país (Asia oriental y el Pacífico, América Latina, Europa y Asia central, según la clasificación del Banco Mundial).
8. Delitos a la propiedad (robos y hurtos) por cada 100.000 habitantes.
9. Índice de Capital Humano (escala 0-1).
10. Nuevos negocios registrados en el último año por cada 1.000 adultos (habitantes de 15-64 años).
11. PIB per cápita, expresado en paridad del poder adquisitivo (\$ a precios internacionales constantes de 2017).
12. Valor de la transacción promedio con tarjeta de crédito o débito, expresado en dólares de paridad de poder adquisitivo.

El Cuadro 8 presenta las variables consideradas en el análisis, así como el fundamento teórico de su uso como potenciales candidatas, su signo esperado, y la fuente de la información. Cuando el valor de una variable para un país no se encuentra disponible, se asigna el valor disponible para el año más próximo. Este criterio también aplica en el caso del Global Findex, el cual es una encuesta que se ha realizado únicamente en el 2011, 2014, 2017, 2021 y 2024.

⁴⁶ Fumiko Hayashi, Aditi Routh, Sam Baird, & Jalen Nichols. “*Public Authority Involvement in Payment Card Markets: Various Countries August 2025 Update*” Federal Reserve Bank of Kansas City. Disponible en (accesado el 25 de setiembre de 2025): https://www.kansascityfed.org/Interchange%20Fees/documents/11143/PublicAuthorityInvolvementPaymentCardMarkets_VariousCountries_August2025Update.pdf

Cuadro 8. Variables consideradas en el modelo econométrico

Variable	Fundamento teórico	Signo esperado ^{1/} , ceteris paribus	Fuente
Densidad poblacional (personas por km ²).	Captura la demanda potencial de pagos con tarjeta y las posibles economías de escala	Negativo.	“Indicadores del desarrollo mundial” del Banco Mundial.
Nuevos negocios registrados en el último año, por cada 1.000 adultos (habitantes de 15-64 años).	relacionadas con la prestación de los servicios de emisión y adquirencia.		
Índice de Capital Humano (escala 0 - 1).	Entre otros aspectos, contempla el nivel educativo de un país, lo cual puede incidir positivamente en la adopción y uso de tecnologías distintas al efectivo.	Negativo.	“Indicadores del desarrollo mundial” del Banco Mundial.
Crímenes a la propiedad (robos y hurtos) por cada 100.000 habitantes.	Aproxima la criminalidad de un país. A mayor tasa de criminalidad se espera un costo mayor de mantener efectivo por posibles pérdidas debido a actos delictivos.	Positivo.	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
Adultos con cuenta en una institución financiera (% de personas con 15 años o más).	Estas variables capturan el grado de bancarización de la población, y qué tan habitual es el uso de otros productos financieros.	Negativo.	Global Findex del Banco Mundial.
Adultos con tarjeta de crédito (% de personas con 15 años o más).			
Adultos con tarjeta de débito (% de personas con 15 años o más).			
Valor de la transacción promedio con tarjeta de crédito o débito, expresado en dólares de paridad de poder adquisitivo.	Representa la adopción por parte de la población de medios de pago distintos al efectivo.	Negativo.	Varias fuentes. Ver hoja “Valor transacción promedio” del archivo de Excel “Fuentes de información.xlsx” incluido en el material para replicar el estudio.

Continúa Cuadro 8. Variables consideradas en el modelo econométrico

Variable	Fundamento teórico	Signo esperado ^{1/} , ceteris paribus	Fuente
PIB per cápita, expresado en paridad del poder adquisitivo (\$ a precios internacionales constantes de 2017).	A mayores niveles de ingreso se esperaría un mayor consumo y un mayor nivel de transacciones, lo cual puede facilitarse con medios digitales de pago.	Negativo.	“Indicadores del desarrollo mundial” del Banco Mundial.
Cajeros automáticos por cada 100,000 adultos.	Aproxima el uso de medios electrónicos de pago, así como la facilidad de obtener efectivo.	Ambiguo.	“Indicadores del desarrollo mundial” del Banco Mundial
Adultos que realizaron o recibieron un pago digital en el último año (% de personas con 15 años o más).	Representa la adopción por parte de la población de tecnologías de pago digitales.	Negativo.	Global Findex del Banco Mundial.
Efecto fijo de región donde se ubica el país (Asia oriental y el Pacífico, América Latina, Europa y Asia central).	Considera posibles diferencias entre las regiones del mundo respecto a la regulación a las comisiones de intercambio y adquirencia. Por ejemplo, la regulación de las comisiones de intercambio es más común en Europa que en América Latina.	Ambiguo.	Clasificación del Banco Mundial.

Nota 1/: Se refiere al efecto teórico esperado sobre la comisión a estimar, según sea de la de intercambio o la de adquirencia.

Fuente: Elaboración propia.

Entre los 75 países que contempla la base de datos, se incluyen los 30 que conforman el EEE, así como la totalidad de los países miembros de la OCDE. El Cuadro 9 presenta la lista completa de los países incluidos en la base de datos, e indica cuáles países son miembros de la OCDE.

Respecto a la inclusión de nuevos países para la fijación en curso, cabe destacar el caso de Ecuador, que se incorpora a la muestra como uno de los casos que regula la comisión de adquirencia, en un nivel de 4,02% para tarjetas de crédito y 2% para tarjetas de débito o prepago.⁴⁷

⁴⁷ Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (2015). Resolución No. 138-2015-F. Disponible públicamente en (accesado el 7 de octubre de 2024): <https://www.bce.fin.ec/images/junta/resolucion138f.pdf?dl=0>

Cuadro 9. Lista de países incluidos en la base de datos

Miembro de la OCDE		No miembro OCDE	
Alemania	Islandia	Albania	Liechtenstein
Australia	Israel	Andorra	Macedonia del norte
Austria	Italia	Argentina	Malasia
Bélgica	Japón	Azerbaiyán	Malta
Canadá	Letonia	Bielorrusia	Mauricio
Chile	Lituania	Bosnia y Herzegovina	Moldavia
Colombia	Luxemburgo	Brasil	Mónaco
Corea del Sur	México	Bulgaria	Montenegro
Dinamarca	Noruega	China	Namibia
Eslovaquia	Nueva Zelanda	Chipre	Pakistán
Eslovenia	Países Bajos	Ciudad del Vaticano	Paraguay
España	Polonia	Croacia	Perú
Estados Unidos	Portugal	Ecuador	Rumanía
Estonia	Reino Unido	Emiratos Árabes Unidos	Rusia
Finlandia	República Checa	Georgia	San Marino
Francia	Suecia	Jordania	Serbia
Grecia	Suiza	Kazajistán	Sudáfrica
Hungría	Turquía	Kirguistán	Ucrania
Irlanda		Kosovo	Uruguay

Fuente: Elaboración propia.

VI. Pruebas estadísticas para los modelos de regresión lineal de la estimación principal

En esta sección se verifica el cumplimiento de los supuestos del modelo clásico de regresión lineal de la estimación principal. En particular, se analiza el tema de normalidad de los residuos, homocedasticidad, multicolinealidad y especificación del modelo.

- **Normalidad de los residuos:** Se utiliza la Prueba de Jarque-Bera. El Cuadro 10 muestra el valor de probabilidad para cada modelo de la estimación principal. Nótese que en todos los casos se rechaza la hipótesis nula de normalidad al 1% de significancia. Recuerdese que el supuesto de normalidad en el modelo de regresión facilita las pruebas de hipótesis, pero no es necesario para obtener los parámetros respectivos (Greene, 2012, p. 64).

Para el análisis que se presenta en este estudio, el supuesto de normalidad guía la construcción de los intervalos de confianza. Y en ese caso, incluso si los residuos no siguen la distribución normal, conforme el tamaño de muestra aumenta, el teorema central del límite señala que los parámetros del modelo se aproximan a una distribución

normal.⁴⁸ De igual forma, es de destacar que los resultados obtenidos no cambian de manera significativa si se considera un enfoque no paramétrico en la construcción de los intervalos, como se muestra mediante el método *bootstrap*.

Cuadro 10. Valor de probabilidad de la prueba de normalidad de Jarque-Bera

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Intercambio	0,0005	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Adquirencia	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Notas: Para cada modelo, el número de columna coincide con el número respectivo en los Cuadros 1 y 2.

Hipótesis nula: normalidad de los residuos.

- **Homocedasticidad:** Se utiliza la prueba de White para detectar heteroscedasticidad. El Cuadro 11 presenta los valores de probabilidad de la prueba, cuya hipótesis nula es la presencia de homocedasticidad. Nótese que, excepto por cuatro especificaciones, no se puede rechazar la presencia de homocedasticidad a un 10% de significancia. Sin embargo, a lo largo del documento se utilizan errores estándar robustos que corrigen por heterocedasticidad (ver notas de los Cuadros 1 y 2).

Cuadro 11. Valor de probabilidad de la Prueba de heterocedasticidad de White

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Intercambio	0,3482	0,0180	0,0043	0,4714	0,4714
Adquirencia	0,5837	0,0001	0,0001	0,2708	0,6385

Notas: Para cada modelo, el número de columna coincide con el número respectivo en los Cuadros 1 y 2.

Hipótesis nula: Presencia de homocedasticidad.

- **Multicolinealidad:** Se estima el Factor de Inflación de la Varianza (FIV) para cada especificación. De acuerdo con los Cuadros 12 y 13, en promedio, ninguno de los factores de inflación de la varianza (FIV) para la adquirencia o el intercambio excede el valor de 10, que es la regla práctica utilizada en la literatura en este caso para detectar multicolinealidad (Kleinbaum, Kupper, Nizam & Rosenberg, 2014, p. 363).

Sin embargo, para el caso del intercambio la especificación seleccionada por el AIC genera indicios de multicolinealidad en dos variables. Si se excluyen estas regresiones, y únicamente se considera las especificaciones seleccionadas por el BIC, el resultado es una comisión máxima de intercambio de 1,08% con un intervalo de confianza de [0,95%, 1,22%]. Es decir, los resultados no cambian de manera relevante respecto a la estimación principal.

⁴⁸ De acuerdo con Stock y Watson, para tamaños de muestra mayores a 100 es posible esperar que la aproximación a una distribución normal de los estimadores de regresión lineal sea fiable (Stock & Watson, 2015, pp. 162-163).

Cuadro 12. Factor de Inflación de la Varianza. Comisión de intercambio

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
País con regulación sobre la comisión de intercambio	1,00	1,15	1,10	1,83	1,83
Adultos con cuenta en una institución financiera (% de personas con 15 años o más)		3,44	2,12	2,32	2,32
Adultos con tarjeta de crédito (% de personas con 15 años o más)		3,05			
Cajeros automáticos por cada 100 000 adultos		1,58	1,16	1,21	1,21
Asia Oriental		1,11	1,10	1,24	1,24
América Latina		1,97	1,93	2,31	2,31
Europa					
Año 2013				8,80	8,80
Año 2014				2,93	2,93
Año 2015				2,95	2,95
Año 2016				3,57	3,57
Año 2017				10,62	10,62
Año 2018				4,44	4,44
Año 2019				4,71	4,71
Año 2020				5,81	5,81
Año 2021				4,11	4,11
Año 2022				3,85	3,85
Año 2023				4,14	4,14
Año 2024				4,12	4,11
Promedio VIF	1,00	2,05	1,48	4,06	4,06

Notas: Para cada modelo, el número de columna coincide con el número respectivo en el Cuadro 1.

Cuadro 13. Factor de Inflación de la Varianza. Comisión de Adquirencia

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
País con regulación sobre la comisión de intercambio	1,00	1,65	1,65	2,03	1,81
Adultos con cuenta en una institución financiera (% de personas con 15 años o más)		2,94	2,94	3,74	2,92
Cajeros automáticos por cada 100 000 adultos		1,56	1,56		
Índice de Capital Humano (escala 0-1)				4,36	4,04
Valor de transacción promedio con tarjeta de crédito o débito, expresado en dólares de paridad de poder adquisitivo		1,85	1,85	1,94	1,51
Asia Oriental		1,47	1,47	1,66	1,65
América Latina		2,99	2,99	3,91	
Año 2014				2,48	2,36
Año 2015				3,20	3,01
Año 2016				4,47	4,09
Año 2017				9,29	8,81
Año 2018				4,17	3,86
Año 2019				4,10	3,81
Año 2020				4,50	4,34
Año 2021				3,62	3,24
Año 2022				3,48	3,20
Año 2023				3,12	3,03
Año 2024				3,19	2,92
Año 2025				1,74	1,65
Promedio VIF	1,00	2,07	1,70	6,81	7,17

Notas: Para cada modelo, el número de columna coincide con el número respectivo en el Cuadro 2.

- **Prueba de especificación lineal:** Se analiza la especificación del modelo mediante una prueba *RESET de Ramsey*⁴⁹. De acuerdo con los resultados del Cuadro 14, no se encuentra evidencia de errores de especificación a un 10% de significancia. Este resultado va en línea con la estimación que incorpora términos no lineales en las pruebas de robustez, que sugiere resultados similares a los obtenidos en la estimación principal.

Cuadro 14. Valor de probabilidad de la prueba RESET de Ramsey

Variable	(2)	(3)
Intercambio	0,3160	0,2807
Adquirencia	0,1673	0,1673

Notas: Para cada modelo, el número de columna coincide con el número respectivo en los Cuadros 1 y 2.

Hipótesis nula: El modelo está correctamente especificado.

⁴⁹ RESET corresponde a las siglas en inglés de “Regression Equation Specification Error Test” (prueba del error de especificación en regresión).

Referencias al Anexo 9

- Cameron, A. C. & Trivedi, P. K. (2005) “*Microeconometrics: Methods and Applications*”. Cambridge University Press, New York.
- Fondo Monetario Internacional. (2023). “*Determinants of Card Payments Fees in A Cross-Country Analysis*”. IMF Staff Country Reports, 2023(443), A002. Disponible en (accesado el 7 de octubre de 2024):
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2023/443/article-A002-en.xml#:~:text=Our%20cross%2Dcountry%20regression%20on,can%20help%20reduce%20the%20fees>
- Greene, W. H. (2012) “*Econometric Analysis*”. 7ma edición, Pearson Education Limited, England.
- Kleinbaum, D. G., Kupper, L. L., Nizam, A. & Rosenberg, E. (2015) “*Applied Regression Analysis and Other Multivariable Methods*”. 5ta edición. Cengage Learning, Boston.
- MBIE. Ministry of Business, Innovation and Employment (2021) “*Retail Payments System: Summary of submissions and initial decisions*” Disponible en (accesado el 26 de setiembre de 2023):
<https://www.mbie.govt.nz/dmsdocument/15074-retail-payment-system-summary-of-submissions-and-initial-decisions>
- Oehlert, G. W. (1992) “*A Note on the Delta Method*”. The American Statistician, 46:1, 27-29
- Rousseeuw, P. J., & Leroy, A. M. (1987) “*Robust Regression and Outlier Detection*”. Wiley, New York.
- Stock, J. H. & Watson, M. W. (2020) “*Introduction to Econometrics*”. 4ta edición, Pearson Education Limited, United Kingdom.
- Wooldridge, J. M. (2010) “*Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*”. 2da edición, MIT Press Books, The MIT Press.

Anexo 10. Proceso de consulta pública

En cumplimiento del literal c), artículo 16 de la Ley 9831, el BCCR envió en consulta pública el estudio técnico referente a la *Fijación ordinaria de comisiones máximas del sistema de tarjetas de pago 2025* y la propuesta de *Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago*, extendiéndose el plazo de la consulta desde el viernes 21 de noviembre de 2025, cuando ambos fueron publicados en el Alcance N°150 a La Gaceta N°220, hasta el lunes 8 de diciembre de 2025.

Del proceso de consulta pública se recibieron 8 notas de las siguientes entidades:

1. American Express – AMEX
2. Asociación Bancaria Costarricense – ABC
3. Asociación Costarricense de Operadoras de Pensiones
4. Banco Bac San José
5. Banco Nacional de Costa Rica - BNCR
- 6. Ministerio de Economía, Industria y Comercio**
7. Mastercard
8. Visa Internacional Costa Rica

Dentro del listado de entidades resalta el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, ya que, de acuerdo con el procedimiento para la determinación de comisiones o cargos máximos establecido en la Ley 9831, el BCCR debe comunicar directamente a este ministerio para que emita su criterio (no vinculante). El oficio Carta-MEIC-VM-156-2025 del 5 de diciembre de 2025 (adjunto) incluye el criterio de este ministerio.



CARTA-MEIC-VM-15
6-2025 BCCR-revf.pdf