

**Fijación ordinaria de comisiones máximas del  
sistema de tarjetas de pago  
2024**

División Económica

División Sistemas de Pago

Diciembre 2024



## Tabla de Contenido

<b>Resumen .....</b>	<b>2</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>1. El sistema de tarjetas de pago en el 2023 .....</b>	<b>7</b>
1.1 Actividad del sistema de tarjetas de pago .....	7
1.2 De las comisiones y beneficios a clientes y afiliados en el 2023 .....	14
1.3 Del impacto de la regulación sobre los proveedores de servicios del sistema de tarjetas .....	24
1.4 De la vigilancia al sistema de tarjetas de pago.....	31
<b>2. Propuesta Regulatoria .....</b>	<b>32</b>
2.1 De la regulación por comparación .....	32
2.2 Comisiones máximas aplicables a operaciones de pago locales .....	33
2.3 Comisiones máximas aplicables a las operaciones de pago transfronterizas .....	40
2.4 Comisión máxima de la terminal punto de venta.....	46
2.5 Del desarrollo de la propuesta técnica .....	46
<b>3. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>49</b>
<b>4. Anexos .....</b>	<b>51</b>

## 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.
- **Reducir la comisión máxima generalizada de intercambio para operaciones de pago locales en 25 puntos base para situarse en 1,00% y mantener la comisión máxima de adquirencia 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 74 países, que conforman un total de 224 observaciones durante el periodo 2010 a 2024. 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).

Utilizando información de Global Findex del Banco Mundial<sup>1</sup> respecto del 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 los indicadores antes indicados, como un reflejo del buen funcionamiento de sus sistemas de tarjetas de pago, encontrando que, excepto por Japón y Taiwán, los restantes 21 países que se encuentran entre los 10 primeros lugares en estas variables poseen regulación en las comisiones de intercambio o de adquirencia. Destaca, además, que un 60% 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 [0,95%, 1,24%] para la comisión máxima de intercambio local, con un punto medio de 1,10%, y el intervalo [1,73%, 2,25%] para la comisión máxima de adquirencia local, con un punto medio de 1,99%.

La propuesta de comisiones aplicables al año 2025 que se presenta en este estudio permite consolidar a la comisión máxima de intercambio local al límite mínimo 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 Chile, país latinoamericano miembro de esta organización, que en febrero de 2023 estableció un tope máximo de intercambio de 1,14% para las tarjetas de crédito, e igualmente menores que las observadas en Colombia (1,33%), México (1,33%) o Turquía (1,32%), pero superiores a la comisión negociada por el gobierno de Canadá con Visa y Mastercard en mayo de 2023 (0,95%) y que entraron en rigor el 19 de octubre de 2024, y es 3,3 veces más alto a la comisión máxima vigente en el EEE de 0,30% para tarjetas de crédito.

---

<sup>1</sup> Global Findex 2021 del Banco Mundial. Disponible en (accesado el 8 de octubre de 2024): <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex/Report>

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.

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. En este caso, el nivel de la comisión propuesta es coincidente con el promedio de las estimaciones puntuales de los últimos tres años.

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 (2,16% en el 2023), 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%, 2,16%] 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.

Se espera que la reducción sobre la comisión máxima de intercambio dé paso a un mayor margen de adquirencia (de 70 a 95 puntos base), lo que se traduciría en una mayor competencia en el mercado, favoreciendo a todos los sectores comerciales y tamaños de empresas mediante la entrada de nuevos participantes y la posibilidad de acceder a servicios que mejor se adapten a sus necesidades. Además, a partir de diciembre de 2024, seis proveedores adquirentes procesarán pagos de la marca American Express, equilibrando la competencia sobre servicios similares.

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

Por su parte, la comisión de intercambio transfronterizo de 1,00% permitiría que el adquirente nacional pague, como máximo, idéntica comisión de intercambio, independientemente del tipo y monto de transacción, tipos de dispositivos de pago y actividades comerciales. Además, se encuentra dentro del intervalo de [1,00%, 2,00%] establecido por Mastercard y Visa a Costa Rica de previo a la regulación del año 2020.

Dado que la legislación costarricense insta una comisión máxima de intercambio, las marcas de tarjetas son libres de continuar con su actividad comercial privada, diferenciando las comisiones según su criterio y objetivos de negocio, sin sobrepasar el máximo determinado por el BCCR, y siempre y cuando la suma del intercambio transfronterizo y los costos de marca permitan al proveedor adquirente nacional ofrecer

el servicio de procesamiento de operaciones transfronterizas bajo condiciones de mayor competencia.

Al simular la reciprocidad de las comisiones de intercambio transfronterizo con el EEE, ponderando las comisiones máximas de 0,30% para pagos con tarjeta presente y 1,50% para pagos con tarjeta no presente (comercio en línea), con el porcentaje del valor de los pagos transfronterizos reportados por las marcas de tarjetas en los reportes de costos del año 2023, según se trate de pagos con tarjeta presente o no presente, la comisión de intercambio transfronterizo esperada para Costa Rica sería de 0,80%, todavía menor al límite de 1,00% propuesto.

A nivel internacional, en Australia, China, Nueva Zelanda y Reino Unido las autoridades han iniciado estudios y gestiones ante las marcas para reducir las comisiones de intercambio transfronterizo, por lo que es posible que en el corto a mediano plazo otras autoridades nacionales implementen menores comisiones.

Dada la presión internacional que se ha ejercido por las comisiones de intercambio transfronterizo en distintos territorios, se recomienda reducir la comisión de intercambio transfronterizo a 1,00% y seguir revisando anualmente su evolución.

- **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, al acogerse 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 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 2024 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 2023, 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 2023**

### **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. Desde el 25 de noviembre de 2022, los sistemas de compensación de las marcas American Express, Mastercard y Visa liquidan lo correspondiente a las operaciones de pago locales sobre las cuentas de las entidades emisoras y adquirentes en el BCCR a través del SINPE.

Por su parte, 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 establecidas 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, 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.

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 2023 el sistema costarricense de tarjetas de pago contó con 36 emisores de dispositivos de débito que ofrecieron 7.713.605 tarjetas habilitadas para pagos, y 37 emisores de dispositivos de crédito cuya colocación resultó en 2.827.091 plásticos (los Anexos 2 y 3 incluyen el detalle de los emisores de débito y crédito), para un total de 10.540.696 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 2023 se dispone de 1,5 millones de dispositivos de débito adicionales, en manos de 905.817 nuevos clientes físicos y jurídicos (24,5% y 16,6% de incremento en la cantidad de dispositivos y clientes de débito, respectivamente) y 309.999 mil dispositivos de crédito para 350.978 nuevos clientes (12,3% y 21,91% de incremento en la cantidad de dispositivos y clientes de crédito, respectivamente).

En términos del uso de los dispositivos para realizar pagos, en el 2023 se reportó una mayor proporción de los dispositivos de crédito con actividad (66%), en comparación con los dispositivos de débito (63%).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 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 2023. 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.

Cabe señalar que, en el caso de los clientes con dispositivos de crédito, para el año 2023 se reportaron 170.318 más clientes físicos 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).

Así, la cantidad de dispositivos de pago por cliente de débito aumentó de 1,1 a 1,2, y en el caso de crédito disminuyó de 1,6 a 1,5 entre el 2020 y el 2022, respectivamente. La colocación de tarjetas de débito fue dominada por la banca pública, que emitió el 69,3% de estas tarjetas, en tanto la banca privada dominó la colocación de tarjetas de crédito, con un 83,0% del total de dispositivos de crédito habilitados para pagos.

En el 2023 se efectuaron 979,2 millones de pagos con tarjetas emitidas por emisores costarricenses, para un incremento de 20,1% respecto del año anterior. El 76,0% 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 743,9 millones. El restante 24,0% se efectuó con dispositivos de crédito, que también han registrado un crecimiento importante (de 129,8 millones en 2020 a 235,3 millones en el 2023).

El 79,4% de los pagos efectuados por los clientes nacionales correspondió a operaciones de pago locales<sup>3</sup> con tarjeta presente, un 9,5% a operaciones de pago locales con tarjeta no presente (comercio en línea) y el restante 11,1% de forma transfronteriza<sup>4</sup>.

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, ya sea mediante la solicitud de la cédula de identidad, 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.

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago, una operación de pago es local cuando es procesada por un adquirente nacional y realizada por un cliente dentro del país, utilizando un dispositivo de pago emitido por un emisor nacional.

<sup>4</sup> Se refiere a las operaciones de pago realizadas con un dispositivo de pago emitido por un emisor nacional que fueron procesadas por un adquirente extranjero.

### Cuadro 1. Indicadores del servicio de emisión de dispositivos de pago

- 2020 a 2023 -

Indicador	2020	2021	2022	2023	Indicador por tipo de tarjeta	2020	2021	2022	2023
<b>Cantidad de clientes (en millones)</b>					<b>Débito</b>				
Débito	5,5	5,7	6,2	6,4	Tarjetas por cliente	1,1	1,2	1,2	1,2
Crédito	1,6	1,6	1,8	2,0	Pagos por tarjeta	53	69	81	96
<b>Total</b>	<b>7,1</b>	<b>7,4</b>	<b>7,9</b>	<b>8,3</b>	Pagos locales (%)	84	86	88	89
<b>Cantidad de plásticos (en millones)</b>					Pago promedio (\$) 13 063 12 677 12 301 10 711				
Débito	6,2	6,6	7,6	7,7	<b>Crédito</b>				
Crédito	2,5	2,5	2,6	2,8	Tarjetas por cliente	1,6	1,5	1,5	1,4
<b>Total</b>	<b>8,7</b>	<b>9,1</b>	<b>10,2</b>	<b>10,5</b>	Pagos por tarjeta	52	63	76	83
<b>Cantidad de pagos (en millones)</b>					Pagos locales (%) 84 85 86 87				
Débito	325,6	453,7	619,6	743,9	Pago promedio (\$) 27 360 26 989 27 977 24 747				
Crédito	129,8	156,2	195,5	235,3	<b>Colocación por tipo de banca (porcentaje)</b>				
<b>Total</b>	<b>455,4</b>	<b>609,9</b>	<b>815,1</b>	<b>979,2</b>	<b>Débito</b>				
<b>Valor de los pagos (en billones de colones)</b>					Banca Pública 71 69 71 69				
Débito	4,3	5,8	7,6	8,0	Banca Privada 29 31 29 31				
Crédito	3,6	4,2	5,5	5,8	<b>Crédito</b>				
<b>Total</b>	<b>7,8</b>	<b>10,0</b>	<b>13,1</b>	<b>13,8</b>	Banca Pública 13 14 15 17				
					Banca Privada 87 86 85 83				

#### 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 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 2022 y 2023.

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

En el 2023 el servicio de adquirencia fue ofrecido por doce 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, Scotiabank de Costa Rica, MPOS Global y Payválida que adquieren pagos para las marcas Mastercard y Visa. Por su parte, BAC Credomatic, Banco Lafise y Banco Promerica ofrecen el servicio de adquirencia bajo la marca American Express. En el caso de las empresas Credix World y Credisiman, ambas 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 cuatro adquirentes adicionales. Otros dos proveedores se registraron en el BCCR en los primeros meses del 2024: ONVO como adquirente de las marcas Mastercard y Visa, y PETROSERVICIOS como un sistema cerrado para el pago de combustible en los aeropuertos internacionales.

Al cierre del 2023 se registraron 137.146 comercios afiliados al sistema de tarjetas (ver Cuadro 2), 1.940 más respecto del año previo. En ellos se mantienen instaladas 198.193 terminales punto de venta de distintos tipos, siendo las terminales más frecuentemente contratadas los POS tradicionales (83,9%). Los afiliados que únicamente contrataron terminales para comercio en línea representaron el 4,6% del total de afiliados, en tanto los que contrataron terminales *M-POS* y los de tecnología *Tap on phone* concentraron el 3,7% y 8,6% respectivamente. El 5,6% 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).

Si bien para el 2023 se reporta una menor cantidad de comercios afiliados al sistema de tarjetas en comparación al cierre del año 2020 (139.146), no es posible afirmar que exista una menor aceptabilidad de los pagos con tarjeta de parte de los afiliados al observar únicamente el indicador de cantidad de afiliados, dado que un mismo afiliado puede contratar a más de un proveedor adquirente, de forma que la cantidad de afiliados del Cuadro 2 no puede interpretarse como la cantidad total de empresas que aceptan pagos con tarjeta. En este sentido, si el afiliado contrató a más de un adquirente en el 2020, pero un único adquirente en el 2023, el reporte del Cuadro 2 denotará una menor cantidad de afiliados, incongruente con lo que ocurriría en la realidad.

Este fenómeno toma relevancia con la apertura del licenciamiento de American Express a más de un proveedor adquirente, ya que para recibir pagos bajo esta marca sólo se podía efectuar con un proveedor adquirente, pero a partir de noviembre de 2022 son tres los proveedores que procesan estos pagos.

Nótese también, la disminución en la cantidad de afiliados que sólo contratan la terminal POS tradicional (121.438 en 2020 frente a 106.393 en el 2022), pero el incremento en la cantidad de comercios que en el 2023 contrataron la tecnología de *Tap on phone*, comercio en línea o más de un tipo de terminal (15.941 adicionales), lo que sugiere una estructura de mercado diferente, y por tanto la satisfacción de las necesidades de los comerciantes con diferentes tecnologías y más proveedores.

**Cuadro 2. Indicadores del servicio de adquirencia de operaciones de pago**  
- 2020 a 2023 -

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

**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 móvil 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 2022 y 2023.

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

Así, la cantidad promedio de terminales por afiliado aumentó desde 1,38 a 1,45 entre el 2020 y el 2023. Esta cantidad no considera las terminales propias de los comercios, ni las aplicaciones para pagos en línea.

Para el año 2023, los adquirentes reportaron 935 millones de pagos con tarjeta por un valor de ₡13,7 billones, un 26,7% más que la cantidad de pagos registrada en el 2022, y un 8,4% en el valor. El pago promedio de la operación de pago local fue ₡13.170 y el de la operación de pago transfronteriza ₡34.872.

Es relevante señalar la disminución en el valor del pago promedio de las operaciones transfronterizas, de 28,5% respecto del valor promedio del año 2022 (₡48.748). Dicho valor se encuentra influenciado por la disminución en el tipo de cambio, desde un promedio anual de ₡647,1 por US\$1 a ₡544,1 por US\$1. De ahí que, aunque la cantidad de pagos adquiridos aumentó de forma importante (26,7%) el valor total de los pagos lo hizo únicamente en 8,4%.

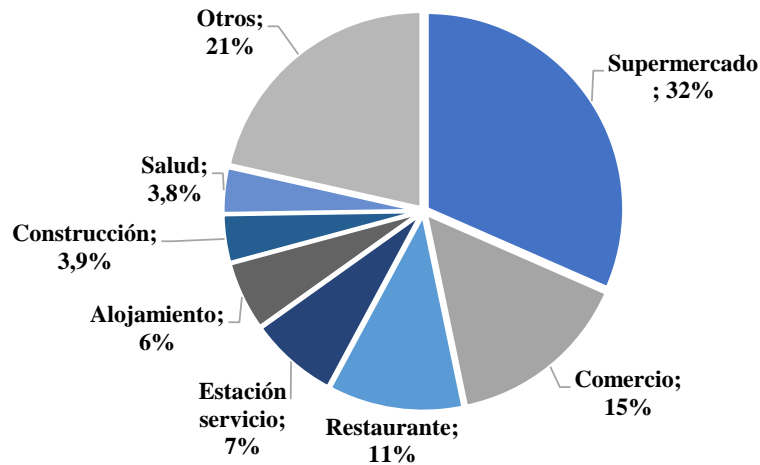
Desde el año 2020, cuando el BCCR asumió la regulación del sistema de tarjetas de pago, la cantidad de operaciones de pago locales más que se duplicó (de 348 a 873 millones) y la de operaciones de pago transfronterizas casi se cuatuplicó (de 13 a 62 millones). Como resultado de ello, cada terminal de pago recibió, en promedio, 4.405 operaciones de pago locales en el 2023, es decir, doce pagos diarios frente a 5,0 en el 2020.

En conjunto, las actividades comerciales<sup>5</sup> de supermercado, comercio, restaurantes, estaciones de servicio, y alojamiento concentraron el 70,80% de la cantidad total de operaciones de pago, según se puede apreciar en la Figura 1.

---

<sup>5</sup> El sistema de tarjetas utiliza el estándar internacional *Merchant Category Code* (MCC) para clasificar a los comercios afiliados. Para los efectos de este reporte, las actividades comerciales indicadas incluyen a los MCC de Supermercados: 5300, 5411, 5422, 5441, 5451, 5462, 5499; Restaurantes: 5812-5814; Estaciones de servicio: 5541, Alojamiento: 3501-3999, 7011, 7012; 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.

**Figura 1. Estructura porcentual por actividad comercial de la cantidad total de operaciones de pago con tarjeta - 2023 -**



**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 2023

### 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.

En el 2023, los clientes pagaron comisiones por un valor de ₡13.260 millones a los emisores de débito y ₡2.128 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.

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 2023, respecto de las comisiones cobradas en el 2022. En caso de que el emisor reportara un incremento de comisiones, se solicitó informar el nivel de las comisiones vigentes en el 2022, para evaluar el impacto de dichos incrementos sobre el cliente.

**Cuadro 3. Cobros y beneficios aplicados a clientes**  
- en colones, millones de colones, porcentajes y unidades –  
2020 a 2023

Indicador	Tarjetas Débito	Tarjetas Crédito	Total Tarjetas		
					<b>Emisores Débito</b>
Cargos al cliente 2020 (mill. ₡)	17 515	6 949	24 464	Aumentaron cargos a clientes	2/36
Cargos al cliente 2021 (mill. ₡)	13 157	3 199	16 357	Disminuyeron beneficios	4/36
Cargos al cliente 2022 (mill. ₡)	14 310	2 524	16 834	Cantidad de emisores que ofrecen:	
<b>Cargos al cliente 2023 (mill. ₡)</b>	<b>13 260</b>	<b>2 128</b>	<b>15 388</b>	Programa Lealtad	5/36
Anualidad/Mensualidad	9 172	1 433	10 605	Descuentos comercios	5/36
Renovación plástico	3 290	222	3 512	Otros	2/36
Apertura de cuenta	37	0	37	Disfrute Prog. Lealtad (%)	0,46
Estados de Cuenta	148	143	291	Costo Neto del cliente (mill. ₡)	11 511
Inactividad / Saldo Mínimo	209	246	455		
Otros	404	84	487		
					<b>Emisores Crédito</b>
Beneficios al cliente 2020 (mill. ₡)	1 846	39 884	41 731	Aumentaron cargos a clientes	2/37
Beneficios al cliente 2021 (mill. ₡)	1 865	42 364	44 229	Disminuyeron beneficios	4/37
Beneficios al cliente 2022 (mill. ₡)	4 635	50 970	55 605	Cantidad de emisores que ofrecen:	
<b>Beneficios al cliente 2023 (mill. ₡)</b>	<b>1 748</b>	<b>54 904</b>	<b>56 652</b>	Programa Lealtad	26/37
Programa Lealtad	265	47 370	47 635	Descuentos comercios	8/37
Descuentos comercios	1 279	4 369	5 649	Otros	3/37
Otros	204	3 164	3 368	Disfrute Prog. Lealtad (%)	32,5
Costos por tarjeta 2020 (₡)	2 827	2 761	2 808	Costo Neto del cliente (mill. ₡)	-52 776
Costos por tarjeta 2021 (₡)	1 987	1 282	1 794		
Costos por tarjeta 2022 (₡)	1 881	977	1 652		
<b>Costos por tarjeta 2023 (₡)</b>	<b>1 719</b>	<b>753</b>	<b>1 460</b>		

**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 2022 y 2023.

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

En total, dos emisores de tarjetas de débito y dos emisores de tarjetas de crédito aumentaron las comisiones al cliente. Los incrementos están asociados a la reposición del plástico y el cambio de PIN en ventanilla. Cabe destacar que, algunos emisores establecen sus comisiones en dólares norteamericanos, y considerando que el tipo de cambio promedio de cuentas nacionales disminuyó de ₡647,1/US\$1 a ₡544,1/US\$1 entre el 2022 al 2023, 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 ₡1.051 millones respecto del 2022, y ₡396 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\$20 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.

#### Cuadro 4. Principales comisiones cobradas a clientes en el 2023

- 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\$20,00	US\$150	3
Sustitución de plástico	US\$1,85	US\$40,00	22	US\$1,47	US\$56,5	16
Cambio de PIN	US\$29		1	-	-	-
Apertura de cuenta	US\$1,85	US\$9,2	4	-	-	-
Inactividad de cuenta	US\$0,75	US\$10	3	US\$15	-	1
Estado de cuenta impreso	US\$1,00	US\$25,00	7	US\$1,00	US\$5,0	4
Retiros de efectivo (transacción)	US\$0,44	US\$3	17	US\$0,75	US\$10	14
Retiros de efectivo (por valor)	1,50%		1	2,00%	5,00%	9
Atención de reclamos	US\$10		1	US\$2,2	US\$54,00	5

#### 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.

Considerando los costos asumidos por los clientes y la cantidad de tarjetas vigentes al cierre del 2023, el costo promedio por disponer de una tarjeta de débito se redujo de ¢2.827 en el 2020 a ¢1.719 en el 2023, en tanto el costo promedio por disponer de una tarjeta de crédito se redujo desde ¢2.761 a ¢753 en el mismo periodo (ver Cuadro 3). En términos relativos al valor de los pagos, el costo asumido por el cliente representó el 0,17% y 0,04% para las tarjetas de débito y crédito, respectivamente.

En cuanto a los beneficios otorgados por los emisores de tarjetas de débito y crédito, cuatro emisores de débito e igual cantidad de emisores de crédito consideran que los programas vigentes para el 2023 fueron peores que en el 2022, según se muestra en el Cuadro 3.

Para los clientes con tarjetas de débito, los beneficios comerciales representaron el 0,02% 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 36 emisores de débito indicó ofrecer algunos de estos beneficios.

Por su parte, para los clientes con tarjetas de crédito, los beneficios representaron el 0,94% del valor total de pagos reportado, siendo los programas de lealtad el principal beneficio otorgado por 26 de los 37 emisores de crédito. Le siguen los descuentos en comercios, ofrecidos por ocho emisores, pero también se reportan 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.

En particular, los programas de lealtad fueron efectivamente recibidos por el 32,5% de los clientes de crédito (634 mil clientes), percibiendo la mitad de estos clientes un valor menor o igual a ¢25.000. En el caso de los clientes de débito, solo el 0,46% de los clientes (cerca de 30 mil) percibieron este tipo de beneficios, donde el 53% recibió un valor menor o igual a ¢10.000. En el otro extremo, el 1,0% y 15,0% (169 y 97.433) de los clientes de débito y crédito recibieron beneficios por más de 100 mil colones, lo que muestra la propensión del sistema de tarjetas de concentrar los beneficios en los segmentos de tarjetas más sofisticadas y de alto ingreso de los clientes, lejos de considerarse un beneficio generalizado por usuario.

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 ¢11.511 millones, en contraposición con el caso de los clientes de crédito, donde los beneficios otorgados equivalen a 25 veces el valor de los costos, sin que exista evidencia de quienes cargan los costos son los mismos clientes que reciben los beneficios.

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 0,02% del valor de los pagos efectuados, mientras que para los tarjetahabientes de crédito el porcentaje es 0,94%. Adicionalmente, los beneficios comerciales aumentaron ¢1.047 millones en el 2023, respecto del valor total reportado en el 2022, y ¢14.921 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 membrecías 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 2023 respecto del 2022. 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 bienestar<sup>6</sup>.

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 ¢11.511 millones en el 2023, 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 2023 más de 25 veces los costos.

---

<sup>6</sup> El argumento delineado supone que el consumidor presenta preferencias monótonas, que es un supuesto de uso común en el análisis económico.

De esta forma, *ceteris paribus*, los clientes aumentaron su ingreso disponible en ¢2.494 millones en el 2023 con su participación en el sistema de tarjetas de pago, y ¢23.998 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 12 de febrero del 2023 entraron en vigor las comisiones máximas de adquirencia establecidas por el BCCR en la tercera fijación ordinaria, de 2,00% 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 mantuvo en ¢12.500.

Información recolectada en los proveedores adquirentes muestra que en el 2023 los afiliados enfrentaron costos de aceptación de pagos con tarjetas de ¢267.900 millones, de los cuales el 94,3% correspondió a la comisión porcentual, el 5,1% al cobro de terminales punto de venta y el restante 0,6% 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 90,9% de los afiliados al sistema de tarjetas que contratan POS tradicionales (53,9% en el 2022), el 78,3% de los que contrataron terminales *M-POS* y el 4,9% los que contrataron la tecnología *Tap on phone*. De la cantidad total de terminales POS tradicionales, se cobró el 85% (37% en el 2022) con una comisión moda de ¢12.500. Las aplicaciones *Tap on phone* son las que menos se cobraron (únicamente el 4,3%), con una comisión mensual moda de ¢7.500, según se puede apreciar en el Cuadro 5.

El Cuadro 5 también muestra el costo promedio de adquirencia, el cual pasó de 2,63% en el 2020, a 1,96% en el 2023, 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 2023, las comisiones máximas de adquirencia fueron de 2,25%, reduciéndose en 25 puntos base las aplicables a las operaciones de pago locales.

Las comisiones porcentuales de adquirencia vigentes al 31 de diciembre del 2023 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.

## Cuadro 5. Cobros y beneficios a afiliados

- en millones de colones, colones y porcentajes –

Indicador	Sistema Cuatripartito	Sistema Tripartito	Total	Porcentaje de afiliados con cobro mensual de terminales (%)	
Cargos al afiliado 2020 (mill. ₡)	113 890	61 871	175 760	POS tradicional	90,9
Cargos al afiliado 2021 (mill. ₡)	146 675	65 669	212 344	M-POS	78,3
Cargos al afiliado 2022 (mill. ₡)	184 599	76 899	261 498	Tap on phone	4,9
<b>Cargos al afiliado 2023 (mill. ₡)</b>	<b>193 037</b>	<b>74 864</b>	<b>267 900</b>		
Comisión adquirencia	179 049	73 521	252 570	Porcentaje de terminales sujetas de cobro mensual (%)	
Terminales punto de venta	13 679		13 679	POS tradicional	85,0
Seguridad 3DS	274	864	1 138	M-POS	74,5
Otros	35	478	513	Tap on phone	4,3
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	Comisión por tipo de terminal (₡)	
<b>Costo promedio en el 2023 (%)</b>	<b>2,11</b>	<b>1,66</b>	<b>1,96</b>	Máxima BCCR	12 500
Beneficios para afiliados 2020 (mill. ₡)		4 124		POS (moda)	12 500
Beneficios para afiliados 2021 (mill. ₡)		3 832		M-POS (moda)	8 700
Beneficios para afiliados 2022 (mill. ₡)		4 641		Tap on phone (moda)	7 500
<b>Beneficios para afiliados 2023 (mill. ₡)</b>		<b>1 766</b>			

### 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 reporta en años anteriores. Datos preliminares para los años 2022 y 2023.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información suministrada por 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, organizaciones de beneficencia y otros comercios y servicios, seguida de 0,25% para supermercados.

Cabe destacar el comportamiento que se observa para algunas actividades comerciales, como en el caso de los peajes, 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 1,50%, 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 (1,50%) y supermercados (1,25%). Si se realiza esta misma dinámica 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 restaurantes, peajes, organizaciones de beneficencia y otros comercios y servicios. En estos casos, el adquirente no pierde la comisión de intercambio, pero sí el costo de marca y los costos propios.

Once actividades no perciben diferencias entre las comisiones de adquirencia del segmento cuatripartito y tripartito (agencias de viajes, alojamiento, enseñanza, farmacia, renta de automóviles, servicios de salud, servicios de entregas, supermercados, peajes, organizaciones de beneficencia y otros comercios y servicios). En el otro extremo, los restaurantes perciben las mayores reducciones (150 p.b.), seguido de los servicios veterinarios (80 p.b.) y entretenimiento (60 p.b.).

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 75,5% valor de las operaciones de pago locales mantienen comisiones cercanas a los límites máximos establecidos por el BCCR, entre 1,76% y 2,25% (hasta el 11 de febrero de 2023 la comisión máxima de adquirencia fue 2,25% y a partir del 12 de febrero de 2,00%). El 11,8% se liquidó con comisiones entre 1,51% a 1,75% y el restante 17,1% con las menores comisiones de adquirencia.

En el caso de las operaciones transfronterizas, el 63,4% se liquidó con comisiones de adquirencia entre 2,26% a 2,50%, el 16,4% logró una reducción de hasta 25 puntos base, y el restante 20,0% con comisiones todavía menores, según indica en el Cuadro 7.

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 ¢1.766 millones, mostrando una disminución respecto de los beneficios otorgados en el 2022. El valor de estos beneficios representó el 0,01% del valor total de las operaciones de pago.

**Cuadro 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
<b>Sistema cuatripartito operaciones de pago locales</b>					
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
<b>Sistema tripartito operaciones de pago locales</b>					
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 Cuadro 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
<b>Sistema cuatripartito operaciones de pago transfronterizas</b>					
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

**Nota:** El sistema de tarjetas utiliza el estándar internacional *Merchant Category Code* (MCC) para clasificar a los comercios afiliados. Para los efectos de este reporte, 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.

**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%	9,9%	0,8%	8,5%
1,01% - 1,50%	7,2%	3,4%	6,6%
1,51% - 1,75%	11,8%	6,5%	10,9%
1,76% - 2,00%	63,7%	9,5%	55,1%
2,00% - 2,25%	7,4%	16,4%	8,8%
2,26% - 2,50%	0,0%	63,4%	10,0%

**Nota:** La comisión máxima de adquirencia para operaciones de pago locales disminuyó de 2,25% a 2,00% el 12 de febrero de 2023, en tanto la comisión máxima de adquirencia para operaciones de pago transfronterizas se mantuvo vigente en 2,50% durante todo el año 2023.

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

### 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 2023, 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. No obstante, esta forma de atracción de clientes no recayó sobre los afiliados.

En el caso del sector comercial, 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. La mayor competencia en el servicio de

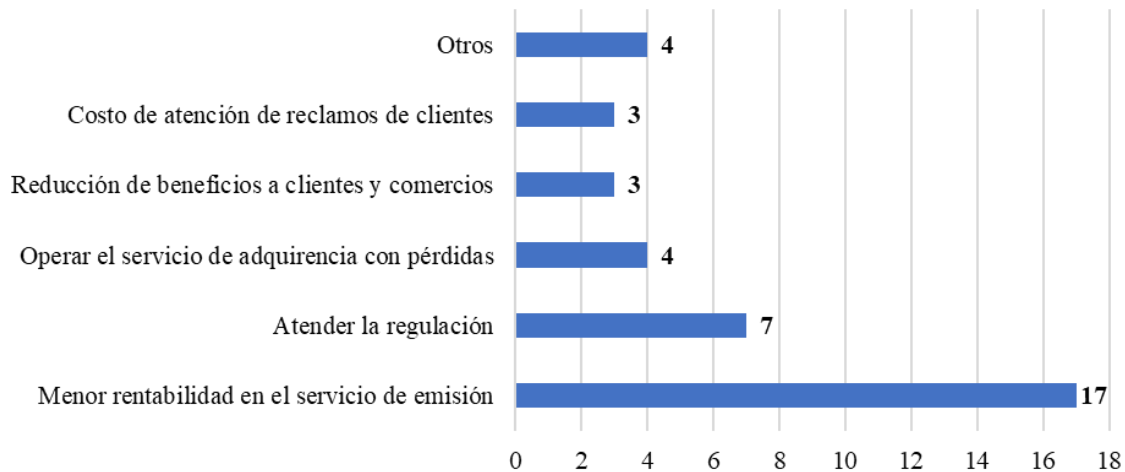
adquirencia también ha conducido a la prevalencia de servicios sin costo para algunas actividades comerciales. La comisión de adquirencia más baja del sistema costarricense de tarjetas es de 0,25% para los supermercados.

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 1,96% en el 2023, 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 52 entidades consultadas, ocho indicaron no haber tenido ningún impacto por la regulación emitida por el BCCR, dos indicaron que el impacto era bajo, dos que el impacto era medio y cinco que el impacto fue alto, sin que cada una definiera que considera bajo, medio o alto. Las restantes 35 entidades no calificaron el nivel de impacto generado por la implementación de la Ley 9831.

**Figura 2. 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.

La Figura 2 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 atención de la regulación como un causante de afectación, pues deben entregar reportes,

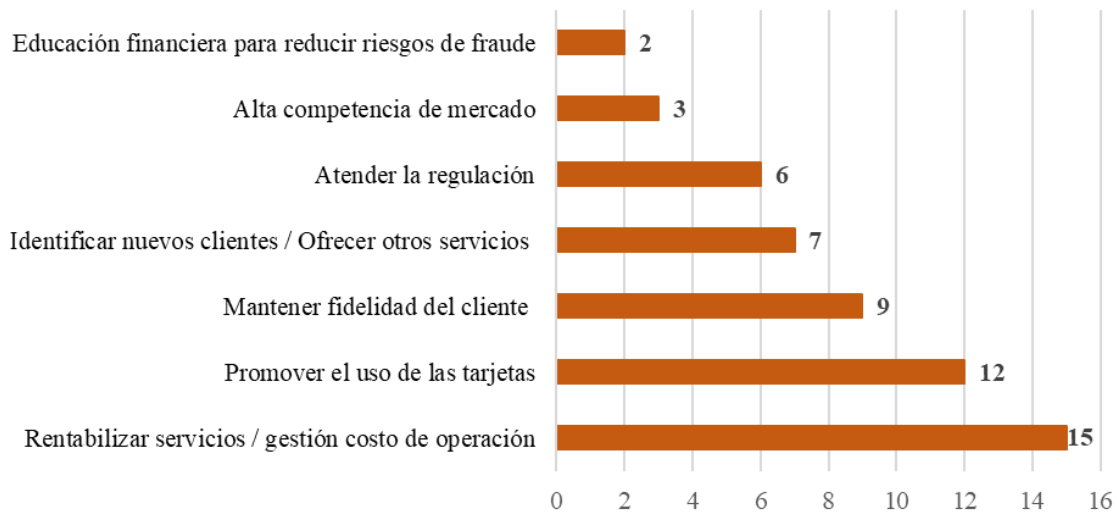
cumplir con menores plazos de atención al cliente, implementar medidas de seguridad reforzada, entre otros.

Por su parte, cuatro 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 mantuvo en 50 p.b. desde noviembre de 2020, y es más amplio que el que mantenían en promedio antes de la regulación del BCCR, que era de apenas 9 p.b.

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 un alto costo de atención de los reclamos de los clientes. Dentro de otros motivos no asociados a la regulación del BCCR se incluyen a la competencia que supone SINPE Móvil para el sistema de tarjetas, al impacto de la Ley de Usura sobre la actividad crediticia y al efecto de la disminución en el tipo de cambio sobre los ingresos de las entidades financieras.

**Figura 3. Opinión de los emisores y adquirentes sobre los retos comerciales de los servicios ofrecidos**  
(Cantidad de respuestas)



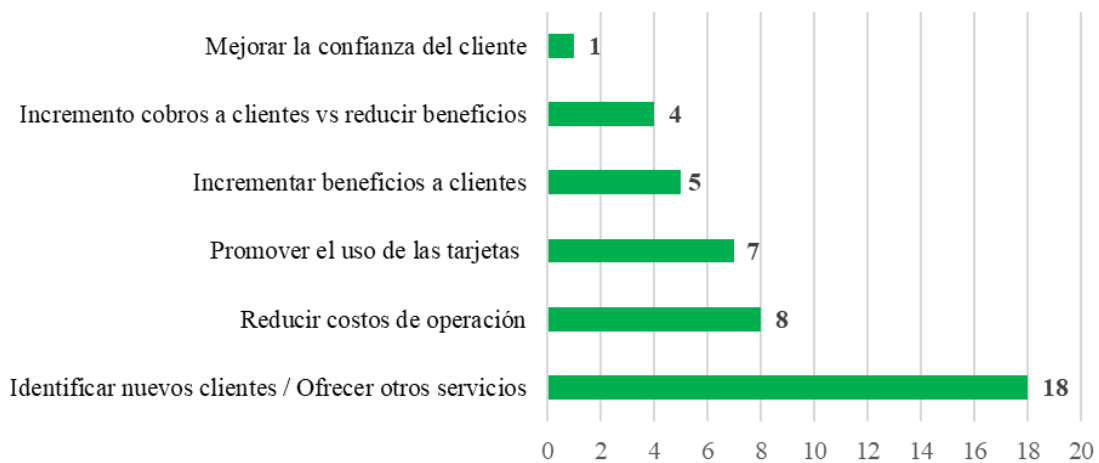
**Fuente:** Elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores y adquirentes.

Dentro de los retos comerciales señalados por los emisores y adquirentes (ver Figura 3) se mencionan rentabilizar los servicios, vía la gestión de costos de operación y el aumento del volumen del negocio (promover el uso de las tarjetas de pago). Además, señalan la necesidad de ofrecer servicios y beneficios que promuevan la fidelidad del cliente, así como identificar nuevos clientes, servicios y negocios, producto de una mayor competencia de mercado.

Otros retos importantes se refieren a la capacidad de las entidades para atender la regulación del BCCR y a lograr una efectiva educación financiera del cliente para reducir los costos del fraude.

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, la búsqueda de nuevos clientes y servicios por ofrecer, mejoras en la gestión de costos de operación, promover un uso más intensivo de las tarjetas de pago, la fidelidad del cliente, incluyendo mejorar la confianza de este sobre el sistema. Finalmente, cuatro entidades evalúan la necesidad de reducir los beneficios ofrecidos o aumentar las comisiones al cliente (ver Figura 4).

**Figura 4. 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.

Resulta importante señalar dos elementos reiterados como impactos y retos. El primero de ellos se refiere a la atención de la regulación del BCCR, incluidos los temas de adopción tecnológica en las medidas de autenticación reforzada del cliente, la atención de reclamaciones con menores plazos de investigación y resolución de casos, así como 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.

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 para que apoyen a los emisores y adquirentes en los cambios regulatorios;
- La realización de campañas publicitarias para promover los pagos electrónicos;
- La revisión de las comisiones de intercambio y adquirencia, que se consideran bajas;
- La regulación de un mecanismo de prevención de fraude en los pagos con tarjeta no presente (comercio en línea);
- Simplificar la afiliación de las pequeñas empresas al sistema de tarjetas y de pagos electrónicos;
- La diferenciación 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.

### 1.3.1 Organismos internacionales avalan la labor regulatoria del BCCR sobre el sistema costarricense de pago

Como ejemplo de la transparencia con la que el BCCR establece los límites máximos de las comisiones, destaca que el personal técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI) replicó la metodología de comparación internacional implementada por el BCCR. Este ejercicio no sólo corroboró los resultados que han fundamentado el accionar del BCCR, sino que incluso encontró que, al incorporar variables adicionales al análisis (por ejemplo, relativas al nivel de concentración bancaria), se obtiene una comisión de intercambio ligeramente menor que los establecidos por el BCCR, mientras que la comisión de adquirencia fue similar<sup>7</sup>.

Respecto de este análisis efectuado por el personal técnico del FMI, la declaración de prensa del 27 de octubre de 2023 señaló que “*debe continuarse con el establecimiento de límites reglamentarios a las comisiones de las tarjetas de crédito para fomentar aún más la eficiencia y la competencia, protegiendo al mismo tiempo a los consumidores*”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> FMI (2023) “*Determinants of Card Payments Fees in A Cross-Country Analysis*”. Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024): [https://www.elibrary.imf.org/configurable/content/journals\\$002f002\\$002f2023\\$002f443\\$002farticle-A002-en.xml?t:ac=journals%24002f002%24002f2023%24002f443%24002farticle-A002-en.xml#A002fn01](https://www.elibrary.imf.org/configurable/content/journals$002f002$002f2023$002f443$002farticle-A002-en.xml?t:ac=journals%24002f002%24002f2023%24002f443%24002farticle-A002-en.xml#A002fn01)

<sup>8</sup> FMI (2023) “*Costa Rica: Declaración del personal técnico al término de la misión del Artículo IV correspondiente a 2023, quinta revisión en el marco del Servicio Ampliado del FMI y segunda*”

El Anexo 11 incluye una regresión con las variables propuestas por el FMI, encontrando como resultado, que el punto medio de las estimaciones para la comisión de intercambio y adquirencia aplicable a los pagos locales está en línea con la estimación principal, incluso al incorporar variables relativas a la organización industrial del sector financiero formal de cada país, lo que sugiere robustez de la modelación principal que sustenta técnicamente las comisiones propuestas.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) emitió en abril de 2024 el informe “*Ecosistemas de Pagos Digitales en América Latina y el Caribe*”, en donde destaca el avance de Costa Rica en materia de pagos:

*“El pago digital es, según el Latinobarómetro 2023, una preferencia mayoritaria entre la población de los países que analiza este informe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y la República Dominicana. Esto se explica por la conveniencia, rapidez y seguridad para las personas de este tipo de transferencias y por los beneficios que implican para la sociedad.”*

*Los pagos digitales son una puerta para la inclusión financiera y habilitan la conexión de personas y empresas con el sistema financiero a través del acceso a una cuenta transaccional para guardar, recibir y enviar dinero. También facilitan el acceso a otros tipos de productos y servicios financieros a través del uso de los datos recabados, propios de las transacciones digitales. Asimismo, la habilitación de pagos digitales tiene un efecto positivo en el nivel de resiliencia para enfrentar crisis y está asociado con mejoras en el desempeño económico de los países (Camara, 2021; Tombini, 2023)”<sup>9</sup>. (el subrayado no forma parte del original)*

*“Se destacan como buenas prácticas de carácter más integral las protagonizadas por Brasil y Costa Rica, donde los respectivos bancos centrales han adoptado un rol activo más allá de la administración y supervisión del sistema nacional de pagos mediante la provisión de una infraestructura y unos estándares comunes para los agentes del ecosistema. De esta manera, procuran garantizar el acceso y uso de servicios básicos de pagos digitales asequibles, interoperables e inmediatos a toda la población”<sup>10</sup>. (el subrayado no forma parte del original)*

---

*revisión en el marco del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad”* Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

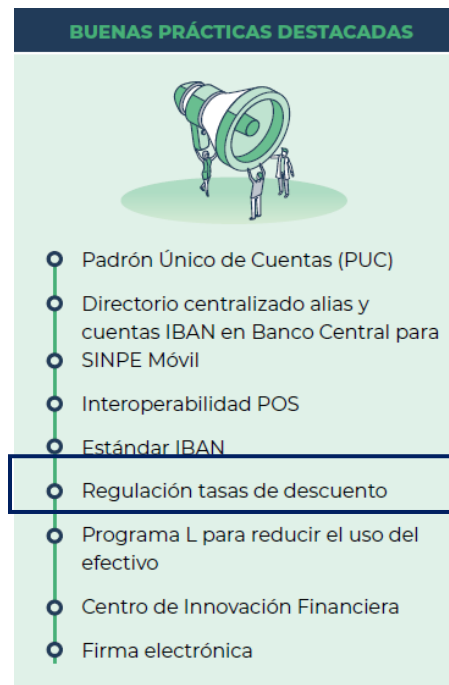
<https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/10/27/mcs102723-costa-rica-concluding-statement-2023-art-iv-fifth-review-eff-second-review-rsf-arrangement>

<sup>9</sup> Banco Interamericano de Desarrollo; *Ecosistemas de Pagos Digitales en América Latina y el Caribe*. Abril 2024, página 10. Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024): <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Ecosistemas-de-pagos-digitales-en-America-Latina-y-Caribe-fichas-de-paises.pdf>

<sup>10</sup> Idem página 16.

En la ficha resumen para Costa Rica, el BID inserta un resumen de las **buenas prácticas implementadas**, entre las que explícitamente menciona la regulación a las comisiones de adquirencia (también conocidas como de descuento en otras latitudes) y la interoperabilidad de los POS (ver Figura 5). Ambas prácticas son fruto de las potestades que la Ley 9831 otorga al BCCR.

**Figura 5. Buenas prácticas destacadas por el Banco Interamericano de Desarrollo para Costa Rica**



**Nota:** El resaltado en azul no forma parte del original. En otras localidades, la comisión de adquirencia que paga el comercio es conocida como tasa de descuento.

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo; “Ecosistemas de Pagos Digitales en América Latina y el Caribe”. Abril 2024, página 35.

### 1.3.2 La regulación del BCCR mantiene procesos judicializados

Resulta importante señalar que la materia de la Ley 9831 ha sido sujeta de diferentes acciones judiciales:

- El 16 de octubre de 2023, Visa interpuso un recurso de amparo contra el BCCR argumentado lesión al derecho fundamental de igualdad y no discriminación, así como lesión a la libertad empresarial y de contratación. El recurso fue tramitado por la Sala Constitucional en el expediente 23-25575-0007-CO; y fue rechazado de plano en el voto 2023032332 de las 09:20 horas del 15 de diciembre de 2023.

- El 17 de octubre de 2023 Mastercard interpuso una demanda de conocimiento y una solicitud de medida cautelar en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, II Circuito Judicial, San José (Expediente 23-005899-1027-CA).

En la medida cautelar interpuesta, Mastercard solicitaba que se ordenara al BCCR suspender la aplicación del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago que estaba siendo impugnado. Dicha medida cautelar fue declarada sin lugar en la resolución número 2024002140 de las 14:39 horas del 2 de abril de 2024 de ese Tribunal.

De seguido, Mastercard interpuso un recurso de apelación contra esa declaratoria, pero luego la desistió mediante el escrito presentado a las 07:56 horas del 12 de junio de 2024. El desistimiento fue acogido inmediatamente por el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda en el voto 233-2024-II de las 08:20 horas del 12 de junio del 2024. El proceso de demanda fue dado por terminado mediante la resolución número 2024004116 de las 17:06 horas del 26 de junio de 2024 del Tribunal respectivo.

- 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). Actualmente, la demanda se encuentra en curso judicial, e impugna la legalidad de la regulación aplicable a las operaciones de pago transfronterizas.

#### 1.4 De la vigilancia al sistema de tarjetas de pago

La División Sistemas de Pago (DSP) vigila el cumplimiento de los proveedores de servicio sobre la regulación establecida por el BCCR para el sistema de tarjetas. Para el año 2024, las tareas de vigilancia se concentraron en diferentes áreas que se detallan a continuación:

- **Atención de reclamaciones de clientes.** Al 31 de setiembre del 2024, el BCCR había recibido 38 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 25 del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago.

Las 38 reclamaciones contemplan 207 operaciones de pago por un valor total de €37,1 millones. Las gestiones del Área de Vigilancia con los diferentes emisores dieron por resultado que 22 de las reclamaciones hayan completado el trámite ante el BCCR a favor del cliente, lo que permitió la devolución de €13,4 millones en el valor reclamado. Además, 6 se encuentran pendientes de trámite.

- **Notificación al cliente:** se requirió información regulatoria a los emisores que permitiera comprobar que dichos proveedores cumplen con el artículo 17 del Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago, que establece la obligatoriedad de notificar, en menos de un minuto y de forma gratuita, toda transacción de pago. La verificación del requisito encontró un amplio cumplimiento de parte de los emisores de tarjetas.

- **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.

## 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 2024. 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 cuatro 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 10 muestra los elementos destacados para jurisdicciones que recientemente han emitido normativa o realizado estudios al respecto, concretamente: Australia, Canadá, China,

Chile, Estados Unidos, Macedonia del Norte, Montenegro, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suiza, Unión Europea y Ucrania.

## 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 2023 representaron el 93,4% de la cantidad y el 84,2% 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 2023. Esto da como resultado un panel que abarca a 74 países, para un total de 224 observaciones que datan en algunos casos desde el 2010<sup>11</sup>. 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 11.

Los principales resultados de las regresiones lineales son los siguientes:

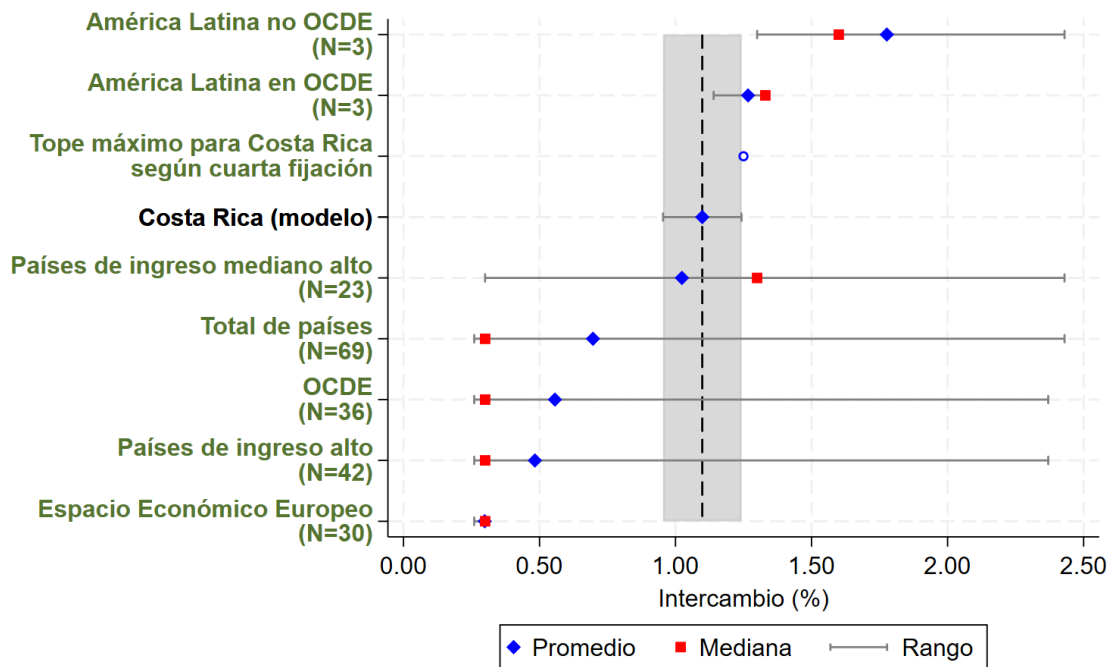
- **Comisión de intercambio para operaciones de pago locales:** la regresión lineal estimada indica que la comisión de intercambio para Costa Rica con regulación

<sup>11</sup> 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.

corresponde a 1,10%, con un intervalo de confianza de 95% igual a [0,95%, 1,24%]. Dado que el 73% 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 Colombia (1,33%), México (1,33%) o Turquía (1,32%). Por otra parte, la comisión de intercambio sería similar a la establecida en Chile para tarjetas de crédito de 1,14% o a la de Canadá de 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.

**Figura 6. 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.

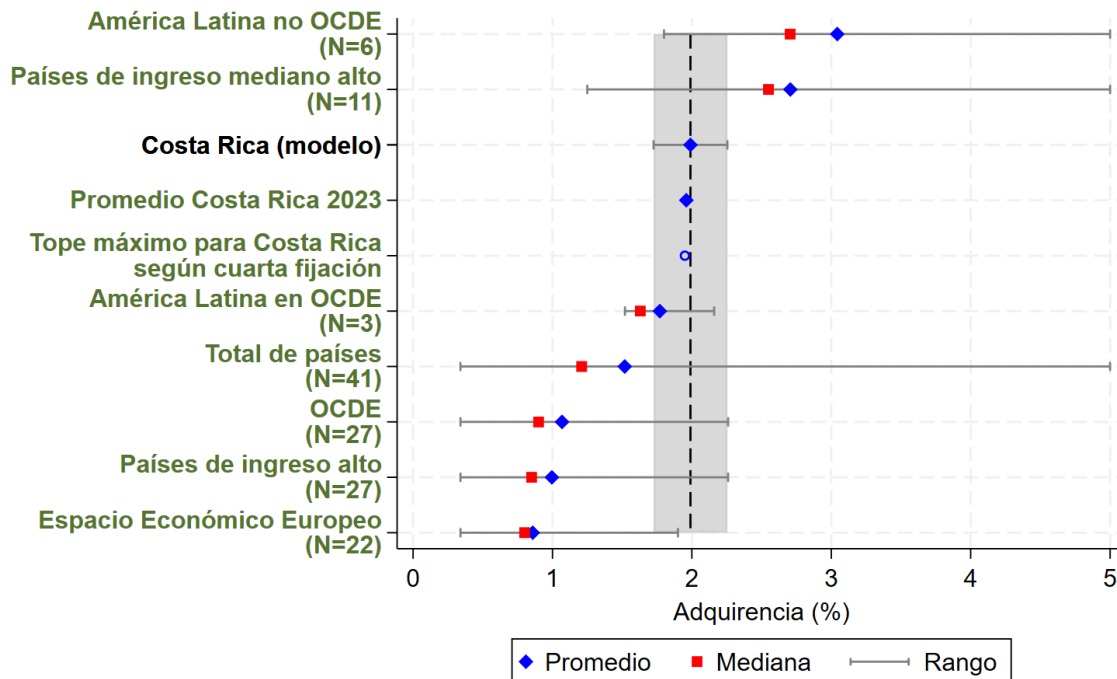
Asimismo, y de acuerdo con la Figura 6, el intervalo de confianza estimado para Costa Rica estaría dentro del intervalo de comisiones de intercambio observadas para la OCDE, que van desde un mínimo de 0,30% (correspondiente al EEE) hasta un máximo de 2,37% (correspondiente a Japón). No obstante, la comisión 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 0,56% de la OCDE.

Al efectuar la comparación con países de ingreso mediano alto, donde se ubica Costa Rica según la clasificación del Banco Mundial, la parte superior e inferior del intervalo de confianza estimados mediante la regresión lineal, ubicarían al país cerca de la mediana (1,30%) y promedio (1,02%) 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 1,99%, con un intervalo de confianza igual a [1,73%, 2,25%]. 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 11, el resultado de la regresión lineal se ajusta para incorporar la distribución de las comisiones observadas para Costa Rica durante el 2023, 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 países miembros de la OCDE y del EEE, tales como Finlandia (1,90%) y México (2,16%).

**Figura 7. 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.

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 (3,04%) e incluso posicionarse dentro del rango de [1,52%, 2,16%] que engloba a los países de América Latina que sí son miembros de la OCDE.

Al efectuar la comparación con países de ingreso mediano alto, la comisión estimada para Costa Rica estaría por debajo del promedio y mediana de las comisiones de adquirencia de este grupo (2,71% y 2,55% respectivamente). Además, la Figura 7 muestra que la comisión de adquirencia promedio observada para Costa Rica durante el 2023 (de 1,96%), ya se ubica en el rango de comisiones promedio sugerido por el modelo.

Las comisiones de intercambio y adquirencia locales estimadas para Costa Rica, así como sus intervalos de confianza respectivos, se muestran en el Cuadro 8.

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 locales<sup>12</sup>. 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.

**Cuadro 8. 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%	[0,95%, 1,24%]
Adquirencia	1,99%	[1,73%, 2,25%]

**Fuente:** Elaboración propia.

A cuatro 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 9 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.

<sup>12</sup> 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 9. 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%

**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.

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. 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 1,25% es coincidente con el nivel máximo de las estimaciones puntuales, específicamente la del año 2022.

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 apearse a este tipo de criterio se deberían ajustar incluso ante cambios menores, al alza o a la baja.

Así, el Equipo Técnico encuentra idoneidad en acercarse, en esta ocasión, al límite mínimo de los intervalos de confianza, que de alguna forma parecen converger hacia el 1,00%. 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 acogerse 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 últimos tres años (2022, 2023 y 2024) se han mantenido entre 1,94% a 1,99%, con un promedio de 1,96%. La comisión de adquirencia vigente, aprobada por la Junta Directiva del BCCR en la revisión ordinaria correspondiente al año 2023 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 1,48% 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 52 puntos base en el 2024 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 el año 2024 la base de datos se actualizó con comisiones de adquirencia para España y Uruguay que disminuyeron respecto del valor utilizado en el año 2023, y de México y Colombia que más bien reportaron aumento; además de la incorporación de Ecuador, donde el Banco Central de Ecuador ha establecido una comisión máxima de 4,02% para las tarjetas de crédito y 2,00% para tarjetas de débito.

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 redundó 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.

Cabe señalar que, la proporción de los comerciantes afiliados a los que se cobran las terminales punto de venta tradicionales se amplió en el 2023 (90,9%), respecto de la proporción reportada en el 2022 (53,9%). Igualmente, la proporción de terminales punto de venta tradicionales que se cobran aumentó desde 37,0% en el 2022 a 85,0% en el 2023. En este sentido, ello podría dar evidencia de que la disminución de 25 puntos base en la comisión máxima de adquirencia establecida para el 2022 y el 2023 demarque un nivel al que los proveedores adquirentes ya no estén dispuestos a contratar más afiliados con menores comisiones, a pesar del incremento en la cantidad y valor de los pagos registrados.

Además, dado que la Ley 9831 ordena al BCCR establecer el mínimo costo para el comerciante afiliado, y siendo que la disminución de la comisión máxima de intercambio generaría un mayor margen para el adquirente, se encuentra que tanto los comerciantes afiliados como los proveedores adquirentes resultarían beneficiados con la propuesta realizada, pues a partir de diciembre de 2024 seis adquirentes procesarán pagos de la marca American Express, equilibrando la competencia sobre la base de servicios similares.

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 2023 muestra que la comisión mínima cobrada a las estaciones de servicio era de 0,50% para las operaciones locales tripartitas, mientras que la comisión promedio era de 1,18%, 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.

La información disponible sobre las comisiones de adquirencia aplicables a operaciones de pago transfronterizas es la misma que para el año 2023, con excepción de la adición de Australia a la base de datos, que reporta comisiones de adquirencia entre 2,30% a 2,50% para el primer cuatrimestre de 2024<sup>13</sup>.

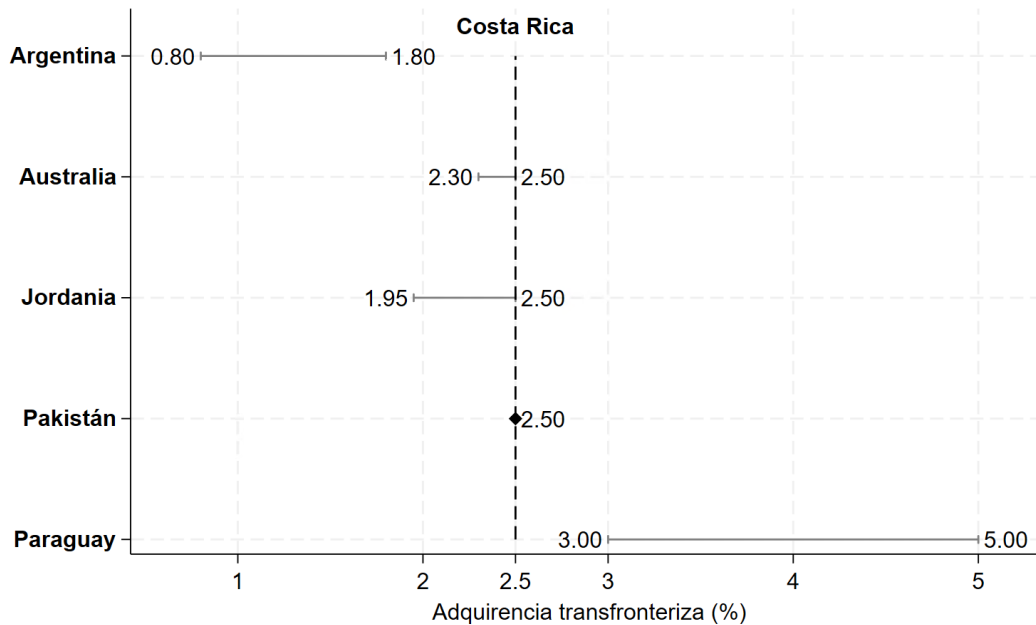
De acuerdo con la Figura 8 las comisiones de adquirencia transfronterizas reguladas para Paraguay, Jordania y Pakistán, así como las establecidas mediante un acuerdo de partes para Argentina, se ubican entre 0,80% la más baja (Argentina en operaciones de pago con tarjetas de débito) y 5,0% el Paraguay como la comisión más alta. La moda y la mediana de este conjunto de comisiones se ubica en 2,50%, donde precisamente se encuentra Costa Rica.

Al no documentarse cambios que permitan mejorar las condiciones de eficiencia establecidas en la revisión ordinaria de comisiones correspondiente al año 2023, el Equipo Técnico sugiere mantener el límite máximo de 2,50% a la comisión de adquirencia aplicable a las operaciones de pago transfronterizas.

---

<sup>13</sup> Reserve Bank of Australia. “*Merchant Card Payment Costs and Surcharging – Issue Paper*”. October 2024. Gráfico 5, Página 7. Disponible en (accesado el 15 de octubre de 2024): <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-retail-payments-regulation/2024/pdf/merchant-card-payment-costs-and-surcharging-oct-2024.pdf>

**Figura 8. 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 24 de octubre de 2024):

Para Argentina:

Acuerdo entre el Ministerio de Producción de la Nación, la Cámara Argentina de Comercio y Servicios, la Confederación Argentina de la Mediana Empresa y los proveedores adquirentes (2017). Cronograma de ajuste disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-enero-bajaron-los-aranceles-que-pagan-los-comercios-las-tarjetas>

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 Paraguay:

Regulación del Banco Central del Paraguay, Comisiones a comercios/establecimientos adheridos por servicios de intermediación de pagos a través de tarjetas de crédito y débito (2016). Disponible en:

[https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Ley\\_5476\\_comisiones\\_comercios\\_tasas\\_maximas\\_210316.pdf](https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Ley_5476_comisiones_comercios_tasas_maximas_210316.pdf)

Para Jordania:

Regulación del Banco Central de Jordania, Circular N° 26/2/6359. Disponible en:

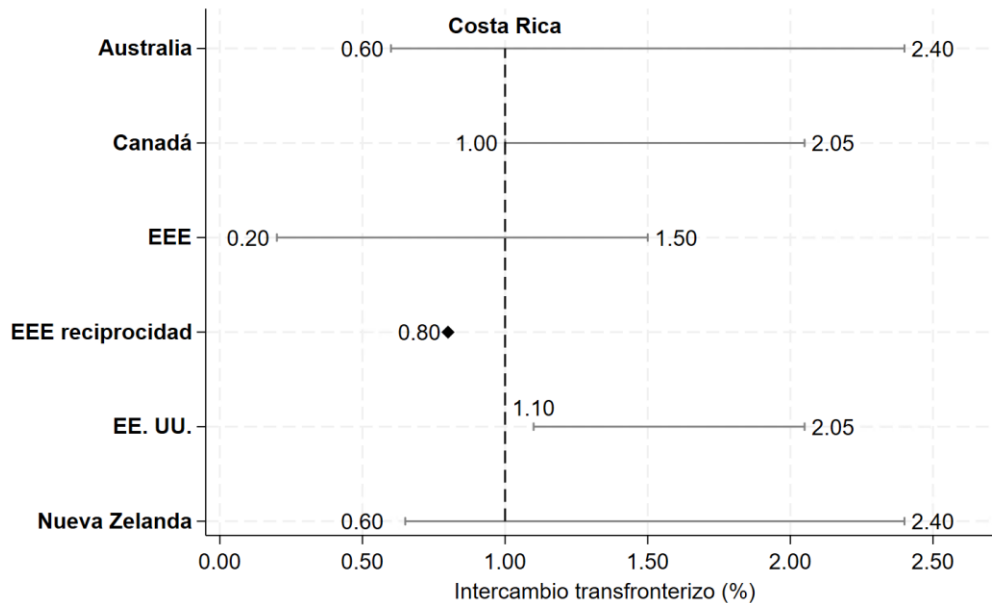
[https://www.cbj.gov.jo/ebv4.0/root\\_storage/en/eb\\_list\\_page/4964b106-225f-431a-9b33-9d7c0b236853.pdf](https://www.cbj.gov.jo/ebv4.0/root_storage/en/eb_list_page/4964b106-225f-431a-9b33-9d7c0b236853.pdf)

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>

**Figura 9. 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 24 de octubre de 2024):

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](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://comcom.govt.nz/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0031/359491/Retail-Payment-System-Costs-to-businesses-and-consumers-of-card-payments-in-Aotearoa-New-Zealand-Consultation-Paper-23-July-2024.pdf](https://comcom.govt.nz/__data/assets/pdf_file/0031/359491/Retail-Payment-System-Costs-to-businesses-and-consumers-of-card-payments-in-Aotearoa-New-Zealand-Consultation-Paper-23-July-2024.pdf)

Por su parte, la Figura 9 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.

El Anexo 10 detalla el anuncio efectuado en julio de 2024 por la Comisión Europea, mediante el cual comunica su aceptación y autorización para que Mastercard y Visa mantengan 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, recientemente inició un proceso de consulta pública para indagar si debe establecer un límite máximo a las comisiones de intercambio transfronterizo. El Anexo 10 detalla el caso australiano.

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. Actualmente las comisiones de intercambio a los pagos locales con tarjeta están reguladas.

El estudio publicado sugiere un límite máximo de intercambio transfronterizo preliminar de 1,15%, nivel coincidente con el aprobado por la Comisión Europea para las operaciones de pago no presenciales con tarjetas de débito emitidas fuera del Espacio Económico Europeo. El Anexo 10 ahonda sobre la investigación en curso en Nueva Zelanda.

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 ya ha concluido que regulará estas comisiones. De cerca, Australia y Nueva Zelanda siguen el ejemplo de estos territorios, tal y como lo expresó con preocupación Visa en su informe a los accionistas para el año 2022 como un riesgo de su negocio privado:

*“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.”<sup>14</sup>*

El elemento común de estos 34 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 bajo el principio de legalidad de sus territorios, en protección del interés público que deben resguardar.

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 al BCCR mediante los reportes de costos de adquirentes, el indicador con el EEE se construyó considerando que el 58% de las operaciones transfronterizas se realizan como pagos con tarjeta presente y una comisión máxima de intercambio de 0,30%, y el restante 42% 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 0,80%.

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 (0,80%) 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 45 puntos base adicionales a los

---

<sup>14</sup> 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](https://s29.q4cdn.com/385744025/files/doc_downloads/2022/Visa-Inc-Fiscal-2022-Annual-Report.pdf)

homólogos del EEE, en detrimento de su competitividad y del desarrollo del mercado nacional de adquirencia.

El Equipo Técnico sugiere disminuir la comisión de intercambio transfronterizo a 1,00%, para una reducción de 25 puntos base. Este nivel correspondería al mínimo establecido de forma unilateral y autónoma por 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 beneficios 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, estadística y económicamente, 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 consumidor<sup>15</sup>:

- ✓ Se cuantificó la evolución del sistema de tarjetas de pago en el 2023 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.

---

<sup>15</sup> 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>

- ✓ Se analizó la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de mantener la modelación por comparación internacional para el establecimiento de las comisiones máximas de intercambio y adquierecia, a fin de alcanzar los objetivos de la Ley 9831, específicamente, el de menor costo posible para los afiliados.
- ✓ Se razonó sobre la efectividad mostrada en la diferenciación de los límites máximos a las comisiones de intercambio y adquierecia 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 adquierecia en 1,95%, y reducir la comisión máxima de intercambio a 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 disminuir la comisión de intercambio transfronterizo a 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 adquierecia transfronteriza no existe nueva evidencia internacional que sugiera una modificación del límite máximo de 2,50% vigente.

- ✓ Se alerta que, Mastercard y Visa han ejercido una presión importante durante el último año y medio, alegando 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.

Dichas marcas reiteran argumentos de que, 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%.

- ✓ 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.

En particular, 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.

- ✓ Se cumplió con el procedimiento de consulta pública establecido en el artículo 16 de la Ley 9831, con la participación efectiva de 13 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.

### 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 reducir la comisión máxima de intercambio en 25 puntos base para alcanzar el nivel de 1,00% y mantener comisión máxima de adquirencia en 1,95%, ello para las operaciones de pago locales. En el caso de las operaciones de pago transfronterizas, se recomienda mantener la comisión máxima de adquirencia en 2,50% y disminuir la comisión de intercambio a 1,00%.

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 máximas de 1,00% en intercambio y 1,50% en adquirencia, tanto para operaciones locales como para las transfronterizas.

La propuesta regulatoria incluye, también, 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 de los proveedores regulados para las notificaciones al cliente y la liquidación de transacciones en el BCCR, además de gestionar las reclamaciones que los clientes presentan ante la institución. En el último año, no se han recibido consultas ni demandas contra adquirentes por incumplimiento a los límites máximos de adquirencia.

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
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	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopjudicial				✓	✓	✓	✓	✓	✓
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	✓	✓	✓						
<b>Total emisores de tarjetas de débito</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>36</b>

**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
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	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cococique	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopelianza	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopemistad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopende N°1		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopibanpo				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopecaja								✓	✓
Coopegrecia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopemédicos				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopemep								✓	✓
Coopenae	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopesanmarcos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopeservidores	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cooprole	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Innovación en Medio de Pagos Electrónicos	✓	✓	✓						
Credecoop	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Credisiman	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Credix World	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Financiera Cafsa			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Financiera Desyfin	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Financiera Monge						✓	✓	✓	✓
Grupo Mutual Alajuela - La Vivienda								✓	✓
Medios de Pago FC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Prival Bank	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Scotiabank de Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Soluciones de Pago	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
The Bank of NovaScotia	✓	✓	✓						
<b>Total emisores de tarjetas de crédito</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>37</b>	<b>37</b>

**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
<b>Sistemas abiertos Mastercard y Visa</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>12</b>
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			√	√
Scotiabank Costa Rica	√	√	√	√
MPOS Global				√
Payvalida				√
<b>Sistemas abiertos American Express</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Banco BAC San José	√	√	√	√
Banco Lafise			√	√
Banco Promérica			√	√
D'local			√	√
<b>Sistema cerrado de marcas propietarias</b>				
Credix World	√	√	√	√
Credisiman	√	√	√	√

**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	
<b>Sistema cuatripartito</b>					
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
<b>Sistema tripartito</b>					
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.

**Anexo 6. Comisiones de adquirencia vigentes al 31 de diciembre de 2020**  
(porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 31 de diciembre de 2020				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Dif Max (pb)
<b>Sistema cuatripartito</b>					
Centros educativos	0,50	2,46	2,50	2,50	200
Estaciones de servicio	0,60	1,11	1,00	2,50	190
Farmacias	1,10	2,45	2,50	2,50	140
Ocio y espectáculos	1,65	2,44	2,50	2,50	85
Restaurantes	0,50	2,46	2,50	2,50	200
Servicios de salud	1,00	2,45	2,50	2,50	150
Supermercados	0,25	2,34	2,50	2,50	225
Transporte de pasajeros	1,00	1,70	1,50	2,50	150
Otros comercios y servicios	0,00	2,30	2,50	2,50	250
<b>Sistema tripartito</b>					
Centros educativos	0,00	2,45	2,50	2,50	250
Estaciones de servicio	0,01	0,96	1,00	2,50	249
Farmacias	1,00	2,45	2,50	2,50	150
Ocio y espectáculos	0,15	2,48	2,50	2,50	235
Restaurantes	0,25	2,44	2,50	2,50	225
Servicios de salud	1,00	2,49	2,50	2,50	150
Supermercados	0,25	2,22	2,50	2,50	225
Transporte de pasajeros	1,50	1,84	1,50	2,50	100
Otros comercios y servicios	0,00	2,18	2,50	2,50	250

**Nota:** La actividad de transporte de pasajeros incluye, además de las actividades exceptuadas por el BCCR con comisiones de adquirencia de 1,50%, a otras actividades de transporte de pasajeros tales como servicios privados de transporte, limosinas, transporte acuático, vuelos chárteres.

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

## Anexo 7. Comisiones de adquirencia vigentes al 31 de diciembre de 2021 (porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia 2021				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Mediana
<b>Sistema cuatripartito</b>					
Artesanías	2,10	2,48	2,50	2,50	2,50
Agencias de viaje	1,00	2,47	2,50	2,50	2,50
Centros educativos	1,50	2,47	2,50	2,50	2,50
Cruceros y marinas	2,10	2,46	2,50	2,50	2,50
Estaciones de servicio	0,60	1,22	1,08	1,50	1,10
Farmacias	1,10	2,49	2,50	2,50	2,50
Hoteles y alojamiento	1,50	2,45	2,50	2,50	2,50
Ocio y espectáculos	1,50	2,48	2,50	2,50	2,50
Organizaciones de Beneficencia	1,00	1,42	1,50	2,00	1,50
Peajes	1,25	1,50	1,50	1,50	1,50
Renta de vehículos	2,15	2,47	2,50	2,50	2,50
Restaurantes	1,00	2,45	2,50	2,50	2,50
Servicios médicos	1,10	2,48	2,50	2,50	2,50
Supermercados	0,25	2,42	2,50	2,50	2,50
Transporte de pasajeros	1,25	1,50	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	1,00	2,29	2,50	2,50	2,41
<b>Sistema tripartito</b>					
Artesanías	2,10	2,45	2,50	2,50	2,50
Agencias de viaje	1,00	2,43	2,50	2,50	2,50
Centros educativos	0,00	2,22	2,50	2,50	2,50
Cruceros y marinas	2,10	2,43	2,50	2,50	2,50
Estaciones de servicio	0,50	1,07	1,00	1,50	1,00
Farmacias	1,10	2,46	2,50	2,50	2,50
Hoteles y alojamiento	0,95	2,45	2,50	2,50	2,50
Ocio y espectáculos	0,25	2,46	2,50	2,50	2,50
Organizaciones de Beneficencia	1,00	1,44	1,50	1,50	1,50
Peajes	1,25	1,50	1,50	2,50	1,50
Renta de vehículos	2,00	2,44	2,50	2,50	2,50
Restaurantes	0,00	2,28	2,50	2,50	2,50
Servicios médicos	1,00	2,46	2,50	2,50	2,50
Supermercados	0,00	2,40	2,50	2,50	2,50
Transporte de pasajeros	1,25	1,50	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,00	2,27	2,50	2,80	2,32

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

## Anexo 8. Comisiones de adquirencia vigentes al 31 de diciembre de 2022 (porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 31 de diciembre de 2022				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Mediana
<b>Operaciones de pago locales - sistema cuatripartito</b>					
Artesanías	2,00	2,24	2,25	2,25	2,25
Agencias de viaje	1,00	2,21	2,25	2,25	2,25
Centros educativos	1,50	2,23	2,25	2,25	2,25
Cruceros y marinas	1,96	2,16	2,22	2,25	2,22
Estaciones de servicio	0,96	1,24	1,08	1,50	1,10
Farmacias	1,10	2,19	2,25	2,25	2,25
Hoteles y alojamiento	1,75	2,21	2,25	2,25	2,25
Ocio y espectáculos	1,50	2,21	2,25	2,25	2,25
Organizaciones de Beneficencia	1,00	1,43	1,50	1,50	1,50
Peajes	0,00	0,83	1,00	1,50	1,00
Renta de vehículos	2,00	2,23	2,25	2,25	2,25
Restaurantes	1,50	2,22	2,25	2,25	2,25
Servicios médicos	1,10	2,19	2,25	2,25	2,25
Supermercados	0,25	2,17	2,25	2,25	2,25
Transporte de pasajeros	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,00	2,15	2,25	2,25	2,25
<b>Operaciones de pago locales - sistema tripartito</b>					
Artesanías	2,00	2,24	2,25	2,25	2,25
Agencias de viaje	1,00	2,16	2,25	2,25	2,25
Centros educativos	0,00	2,10	2,25	2,25	2,25
Cruceros y marinas	2,00	2,22	2,25	2,25	2,25
Estaciones de servicio	0,60	1,12	1,05	1,50	1,05
Farmacias	0,00	2,15	2,25	2,25	2,25
Hoteles y alojamiento	0,00	2,01	2,25	2,25	2,25
Ocio y espectáculos	0,00	2,02	2,25	2,25	2,25
Organizaciones de Beneficencia	0,00	1,25	1,50	1,50	1,50
Peajes	0,00	0,83	1,00	1,50	1,00
Renta de vehículos	2,00	2,24	2,25	2,25	2,25
Restaurantes	0,00	1,90	2,25	2,25	2,25
Servicios médicos	0,00	1,95	2,25	2,25	2,25
Supermercados	0,00	1,80	2,25	2,25	2,25
Transporte de pasajeros	1,48	1,69	1,50	2,25	1,50
Otros comercios y servicios	0,00	2,12	2,25	2,25	2,25

**Continúa Anexo 8. Comisiones de adquirencia al 31 de diciembre de 2022**  
(porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 31 de diciembre de 2022				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Mediana
<b>Operaciones de pago transfronterizas</b>					
Artesanías	2,03	2,45	2,50	2,50	2,50
Agencias de viaje	1,00	2,39	2,50	2,50	2,50
Centros educativos	1,50	2,40	2,50	2,50	2,50
Cruceros y marinas	2,00	2,28	2,35	2,50	2,35
Estaciones de servicio	0,60	1,41	1,15	2,50	1,13
Farmacias	1,10	2,36	2,50	2,50	2,50
Hoteles y alojamiento	1,50	2,37	2,50	2,50	2,50
Ocio y espectáculos	1,50	2,38	2,50	2,50	2,50
Organizaciones de Beneficencia	1,00	1,65	1,50	2,50	1,50
Peajes	0,00	0,83	1,00	1,50	1,00
Renta de vehículos	2,00	2,40	2,50	2,50	2,50
Restaurantes	1,50	2,42	2,50	2,50	2,50
Servicios médicos	1,10	2,37	2,50	2,50	2,50
Supermercados	0,25	2,33	2,50	2,50	2,50
Transporte de pasajeros	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Otros comercios y servicios	0,00	2,30	2,50	2,50	2,50

**Nota:** Algunas comisiones de adquirencia reportadas en la revisión ordinaria de comisiones correspondiente el año 2023 fueron revisadas y corregidas por adquirentes para la revisión ordinaria de comisiones del año 2024.

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

## Anexo 9. 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
<b>Sistema cuatripartito operaciones de pago locales</b>					
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
<b>Sistema tripartito operaciones de pago locales</b>					
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



## Anexo 10. Experiencias internacionales recientes respecto de los sistemas de tarjetas de pago

### Australia

El 15 de octubre de 2024 el Banco de la Reserva de Australia (RBA, por sus siglas en inglés) inició una revisión de 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.

Entre los elementos que el RBA ha identificado, se encuentra que las transacciones con tarjetas emitidas en el extranjero son especialmente costosas para los comerciantes australianos. En promedio, estas transacciones les cuestan alrededor del 2,5% del valor del pago, lo que es varias veces más alto que el costo de transacciones equivalentes con tarjetas nacionales. Parte de los motivos que explican esta disparidad, es que el intercambio transfronterizo en Australia, el cual no se encuentra actualmente regulado, es hasta 3 veces el tope máximo definido por el RBA para el intercambio local. Esto implica mayores costos para los comerciantes, incluso al aceptar pagos con tarjetas australianas, debido a que se les cobra planes de tarifa de adquirencia única.

Con anterioridad, el RBA había mostrado interés sobre la manera en que se establecen las comisiones de intercambio transfronterizo. En una revisión realizada en el 2016, concluyó que cuenta con criterios técnicos y la potestad legal para establecer límites máximos a este tipo de transacciones, pero se abstuvo de establecerlos porque en aquel entonces el valor de los pagos transfronterizos era relativamente bajo, y porque no había evidencia de que los emisores intentaran eludir la regulación australiana emitiendo tarjetas en el extranjero.<sup>16</sup>

Luego, en la revisión del 2021 el RBA solicitó a las marcas hacer públicas sus comisiones de intercambio transfronterizo en sus sitios web.<sup>17</sup> Esta mayor transparencia reveló la disparidad existente entre las comisiones locales y transfronterizas, una disparidad que provoca que las tarjetas extranjeras utilizadas en Australia representen alrededor del 8% de las comisiones de intercambio totales que pagan los comerciantes en Australia, a pesar de que solo constituyen alrededor del 3% del valor de las transacciones totales.

---

<sup>16</sup> Reserve Bank of Australia. “*Review of Card Payments Regulation. Conclusions Paper. May 2016*”. (ver Sección “3.4.6 Transactions on foreign-issued cards”) Disponible en (accesado el 17 de octubre de 2024): <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-card-payments-regulation/pdf/review-of-card-payments-regulation-conclusions-paper-2016-05.pdf>

<sup>17</sup> Reserve Bank of Australia “*Review of Retail Payments Regulation Conclusions Paper October 2021*”. Disponible en (accesado el 17 de octubre de 2024): <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-retail-payments-regulation/conclusions-paper-202110/pdf/review-of-retail-payments-regulation-conclusions-paper-202110.pdf>

Ante esta situación, el RBA inició un proceso de consulta pública para indagar si debe establecer un tope máximo a las comisiones de intercambio en las transacciones con tarjetas extranjeras. El RBA indica que, en Europa, Reino Unido y Nueva Zelanda ya existen este tipo de topes máximos o algunas propuestas en esta misma línea de discusión pública.<sup>18</sup>

## Canadá

A partir del 19 de octubre de 2024 entra en vigor el acuerdo negociado entre el Gobierno Federal, Mastercard y Visa, que establece:

- a) Reducir las comisiones de intercambio para operaciones locales con tarjeta de crédito en tiendas a una comisión promedio ponderada anual del 0,95%.
- b) Reducir las comisiones de intercambio para operaciones locales en línea con tarjeta de crédito en 10 puntos básicos, lo que daría lugar a reducciones de hasta el 7%.
- c) Proporcionar acceso gratuito a recursos de seguridad cibernética y fraude en línea para ayudar a las pequeñas empresas a aumentar sus ventas en línea de manera segura.

Se estima que con este acuerdo más del 90 por ciento de las pequeñas y medianas empresas que aceptan tarjetas de crédito enfrentarán comisiones más bajas hasta en un 27 por ciento.<sup>19</sup>

## China

En junio de 2024 la Asociación de Pagos y Compensación de China<sup>20</sup> le propone a Visa y Mastercard reducir las comisiones de intercambio transfronterizas que actualmente se ubican entre el 2% y el 3% a una comisión de 1,5%. El objetivo es reducir el costo de aceptación de tarjetas extranjeras, para aumentar la adopción de este medio de pago, lo cual incide sobre la experiencia de los turistas, pero a su vez protege los intereses de los comerciantes.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Reserve Bank of Australia. “*Merchant Card Payment Costs and Surcharging – Issues Paper – October 2024*” Disponible en (accesado el 17 de octubre de 2024): <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-retail-payments-regulation/2024/pdf/merchant-card-payment-costs-and-surcharging-oct-2024.pdf>

<sup>19</sup> Department of Finance Canada, “*Government of Canada announces finalized agreements with Visa and Mastercard to lower credit card transaction fees for small businesses*”. Disponible en (accesado el 8 de octubre de 2024): <https://www.canada.ca/en/innovation-science-economic-development/news/2023/12/government-of-canada-announces-finalized-agreements-with-visa-and-mastercard-to-lower-credit-card-transaction-fees-for-small-businesses.html>

Department of Finance Canada, “*Government announces significant new support to help small business owners*”. Disponible en (accesado el 8 de octubre de 2024): <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/10/government-announces-significant-new-support-to-help-small-business-owners.html>

<sup>20</sup> La Asociación de Pagos y Compensación de China (PCAC por sus siglas en inglés) es una organización autorreguladora de la industria de servicios de pago y compensación en ese país. La unidad de supervisión empresarial de esta asociación es el Banco Popular de China.

<sup>21</sup> Payment and Clearing Association of China (PCAC). “*中国支付清算协会关于做好境外银行卡刷卡手续费降费工作 切实降低外卡受理成本的倡议*”. Disponible en (accesado el 8 de octubre de 2024):

## Chile

El 30 de setiembre de 2024 el Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio publica la “Resolución Exenta N°1”, mediante la cual se inicia un procedimiento de revisión a las tasas de intercambio actualmente vigentes, y se suspende el sendero de reducción planeado para octubre de 2024. Esta medida se debe a que el Comité consideró necesario disponer de más información para asegurar un adecuado funcionamiento del mercado de pagos y prevenir efectos adversos que disminuciones adicionales podrían conllevar. Los límites actuales y el ajuste previsto para octubre de 2024 (que fue suspendido) se presentan en el Cuadro 1.<sup>22</sup>

**Cuadro 1. Chile - Límites a las comisiones de intercambio establecidas por el Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio.**

Tipo de tarjeta	Límites a las comisiones de intercambio actuales	Ajuste Octubre 2024 - Suspendido
Tarjetas de débito	0,50%	0,35%
Tarjetas de crédito	1,14%	0,80%
Tarjetas prepago	0,94%	0,80%

**Fuente:** Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio. “Resolución Exenta N°1, 30 de septiembre de 2024 - Determina la apertura del primer proceso de revisión a los límites a las tasas de intercambio”. Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/10/01/43962/01/2551944.pdf>

## Estados Unidos

El 14 de noviembre de 2023 la Reserva Federal publicó una propuesta de revisión a las comisiones de intercambio para tarjetas de débito, que son las que se regulan en Estados Unidos desde el 2011. La Reserva Federal establece el tope máximo a partir de una metodología basada en costos, y cuyos insumos datan del año 2009. No obstante, la información más reciente recabada sugiere que los costos en que incurren los emisores

<https://pcac.org.cn/eportal/ui?pageId=598261&articleKey=621544&columnId=595073>

Reuters. “China Said to Ask Visa, Mastercard to Cut Transaction Fees” Disponible en (accesado el 8 de octubre de 2024): <https://www.reuters.com/business/finance/china-asks-visa-mastercard-cut-transaction-fees-bloomberg-news-reports-2024-06-21/#:~:text=The%20Payment%20%26%20Clearing%20Association%20of,3%25%2C%20the%20report%20said>

<sup>22</sup> Diario Oficial de la República de Chile. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio. “Determina la apertura del primer proceso de revisión a los límites a las tasas de intercambio”. Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/10/01/43962/01/2551944.pdf>

relacionados a transacciones con tarjetas de débito han cambiado de manera significativa con el tiempo. Esto da pie a la revisión de los toques actuales.

De acuerdo con la propuesta, la nueva comisión de intercambio sería de USD 0,144 más 0,04% del valor de la transacción, y un reconocimiento por prevención de fraude de 1,3 centavos si el emisor cumple con ciertos estándares. Actualmente, el tope máximo corresponde a USD 0,21 más 0,05% del valor de la transacción, y el ajuste por prevención de fraude es de un centavo. Además, de esta reducción en los toques máximos para la comisión de intercambio, se propone definir que la actualización del máximo suceda cada dos años. El proceso de consulta pública cerró el 12 de mayo de 2024.<sup>23</sup>

Por otra parte, en marzo de 2024 Mastercard y Visa proponen una conciliación valorada en \$30.000 millones de dólares para poner fin a una demanda que data del 2005, donde se alegaba que los comerciantes estadounidenses pagaron comisiones excesivas por aceptar tarjetas Mastercard y Visa, debido a que estas marcas de tarjetas, individualmente y junto con sus respectivos bancos miembros, violaron las leyes antimonopolio.

Con la conciliación las marcas se comprometían a no aumentar las comisiones de intercambio respecto a su nivel al 31 de diciembre de 2023 por al menos cinco años. Además, se implementaría una reducción de las comisiones de intercambio de al menos cuatro puntos básicos durante al menos tres años. No obstante, la conciliación no fue aprobada por el juez, quien entre los motivos consideró que las reducciones de las comisiones de intercambio eran insuficientes en comparación con las comisiones existentes en lugares donde también operan estas marcas de tarjetas, como Australia, Reino Unido o la Unión Europea.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System. “*Debit Card Interchange Fees and Routing*” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2023-11-14/pdf/2023-24034.pdf>

Board of Governors of the Federal Reserve System. “*Proposed Revisions to Regulation II’s Interchange Fee Cap- Board memo*” Disponible en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/boardmeetings/reg-ii-memo-20231025.pdf>

Board of Governors of the Federal Reserve System. “*Federal Reserve Board announces it will extend the comment period on its interchange fee proposal until May 12, 2024 and published additional related data*” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2024-01-29/pdf/2024-01612.pdf>

<sup>24</sup> In re Payment Card Interchange Fee and Merchant Discount Antitrust Litigation, in the U.S. District Court, Eastern District of New York, No 05-md-01720 “*Class Settlement Agreement of the Rule 23(b)(2) Class Plaintiffs and the Defendants*” Disponible en (accesado el 8 de octubre de 2024): [https://www.gelaw.com/ge/settlements/Interchange/Settlement\\_Agreement.pdf](https://www.gelaw.com/ge/settlements/Interchange/Settlement_Agreement.pdf)

In re Payment Card Interchange Fee and Merchant Discount Antitrust Litigation, in the U.S. District Court, Eastern District of New York, No 05-md-01720 “*Document 9342*” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/legaldocs/jnpwajeeqpw/In%20re%20Payment%20Card%20Interchange%20Fee%20-%20Judge%20Brodie%20order%20rejecting%20settlement.pdf>

En junio de 2024 la Asamblea General de Illinois aprobó la “*Ley de Prohibición de Comisiones de Intercambio*” (“*Interchange Fee Prohibition Act*”), con la cual se prohíbe a los emisores de tarjetas, redes de tarjetas, adquirentes o procesadores de pago cobrar comisiones de intercambio sobre los montos de impuestos y propinas, lo que aplica tanto a tarjetas de crédito como de débito. De esta manera Illinois se convierte en el primer estado de los Estados Unidos en adoptar esta medida, la cual entraría en efecto el 1 de julio de 2025. No obstante, la ley ha sido objeto de disputas legales por parte de entidades financieras, quienes alegan que Illinois está interfiriendo con la autoridad regulatoria exclusiva del gobierno federal, y que la regulación afectaría los “*intrincados y cuidadosamente calibrados sistemas globales para compras con tarjetas de débito y crédito*”.<sup>25</sup>

Finalmente, el 24 de setiembre de 2024 el Departamento de Justicia de los Estados Unidos presentó una demanda antimonopolio contra Visa. La demanda alega que Visa mantiene ilegalmente un monopolio sobre los mercados de redes de débito al utilizar su dominio para frustrar el crecimiento de los competidores existentes e impedir que otros desarrollen alternativas nuevas e innovadoras. La preocupación del Departamento de Justicia es que Visa cobra comisiones que superan lo que podría cobrar en un mercado competitivo, lo cual lleva a que los adquirentes y los comerciantes trasladen esos costos a los consumidores. Esto provoca que los precios de los bienes y servicios aumenten, que se ofrezcan menos productos o se ofrezcan con menor calidad. Al final, el efecto recae sobre el consumidor, los comerciantes y la economía en general.<sup>26</sup>

## Macedonia del Norte

Mediante la “*Ley de Servicios de Pago y Sistemas de Pago*” del 12 de abril de 2022, se estableció un límite máximo de intercambio de 1,00% para cualquier tipo de tarjeta a partir del 1 de enero de 2023. Adicionalmente, se establece una reducción gradual a 0,80% a partir del 1 de julio de 2023 para todas las tarjetas, a 0,50% después del 1 de julio de 2024 para

---

<sup>25</sup> Illinois General Assembly. “(815 ILCS 151/) *Interchange Fee Prohibition Act*” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2024-01-29/pdf/2024-01612.pdf>

[https://ilga.gov/LEGISLATION/ILCS/ilcs3.asp?ActID=4515&ChapterID=67#:~:text=\(a\)%20An%20issuer%2C%20a,part%20of%20the%20authorization%20or](https://ilga.gov/LEGISLATION/ILCS/ilcs3.asp?ActID=4515&ChapterID=67#:~:text=(a)%20An%20issuer%2C%20a,part%20of%20the%20authorization%20or)

Illinois Bankers Association v. Raoul, Case No. 1:24-cv-07307, in the District Court, N.D. Illinois. Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.aba.com/-/media/documents/amicus-briefs/legal-action/20240815-illinois-interchange-complaint-as-filed.pdf?rev=64eea57a872d41a68c93a5ba91c2c38b>

<sup>26</sup> U.S. Department of Justice. “*Justice Department Sues Visa for Monopolizing Debit Markets*” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sues-visa-monopolizing-debit-markets>

United States of America v. Visa Inc., Case No. 1:24-cv-07214, in the U.S. District Court for the Southern District of New York. Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.justice.gov/opa/media/1370421/dl>

todas las tarjetas, y a 0,30% para las tarjetas de crédito y 0,20% para las de débito a partir del 1 de enero de 2025.<sup>27</sup>

## Montenegro

Con la “*Ley sobre tasas de intercambio y normas comerciales específicas para tarjetas de pago*”, aprobada en diciembre de 2021, y que entró en vigor desde el pasado 1 de enero de 2024, se estableció el tope máximo de intercambio para tarjetas de crédito en 0,30% y de débito en 0,20%.<sup>28</sup>

## Nueva Zelanda

En julio de 2024 la Comisión de Comercio de Nueva Zelanda, autoridad responsable de la regulación relacionada con la competencia, publicó un documento donde indaga sobre los costos que los neozelandeses enfrentan por realizar y recibir pagos con tarjetas. De acuerdo con la Comisión, existe potencial para reducir estos costos, y abrió un proceso de consulta a las partes interesadas.

Entre los temas que abarca la Comisión, se indica que se han identificado diferencias importantes entre las comisiones de intercambio domésticas y transfronterizas de Nueva Zelanda. Por ejemplo, la diferencia de costo entre un consumidor que paga con una tarjeta de débito emitida localmente y una tarjeta emitida en el extranjero puede ser más del 2% del precio de venta, incluso si el pago se realiza a través de la misma red de pago.

Actualmente, Nueva Zelanda establece topes máximos a las comisiones de intercambio domésticas, y la Comisión por lo tanto está considerando extender la regulación a transacciones con tarjetas de pago emitidas en el extranjero. Preliminarmente, el tope máximo de intercambio transfronterizo propuesto sería de 1,15%, un nivel que coincide con el techo establecido en el Espacio Económico Europeo para las transacciones no presenciales con tarjetas de débito emitidas fuera de ese espacio.

<sup>27</sup> Banco Nacional de la República de Macedonia del Norte. “ЗАКОН ЗА ПЛАТЕЖНИ УСЛУГИ И ПЛАТНИ СИСТЕМИ” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

[https://www.nbrm.mk/content/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD\\_%D0%B7%D0%B0\\_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%B8\\_%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8\\_%D0%B8\\_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B8\\_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B8\\_%D0%BD%D0%B5%D0%BE%D1%84.\\_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87.pdf](https://www.nbrm.mk/content/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%B7%D0%B0_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%B8_%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8_%D0%B8_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B8_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B8_%D0%BD%D0%B5%D0%BE%D1%84._%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87.pdf)

<sup>28</sup> Banco Central de Montenegro. “Zakon o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja u vezi sa platnim karticama” Disponible en (accesado el 8 de octubre de 2024):

[https://www.cbcbg.me/slike\\_i\\_fajlovi/fajlovi/fajlovi\\_brzi\\_linkovi/propisi/zakoni/zakon\\_medjubank\\_nakn\\_poseb\\_pravilima\\_platnim\\_karticama\\_145-21.pdf](https://www.cbcbg.me/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_brzi_linkovi/propisi/zakoni/zakon_medjubank_nakn_poseb_pravilima_platnim_karticama_145-21.pdf)

Banco Central de Montenegro. “Limiting of Interchange Fees for Card Payments from January 2024” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.cbcbg.me/en/public-relations/news/press-releases/limiting-of-interchange-fees-for-card-payments-from-january-2024?id=2315>

Además, la Comisión consulta si debe existir alguna diferencia entre el intercambio establecido para las transacciones con tarjeta de crédito y débito. Actualmente, en Nueva Zelanda, el tope máximo para las tarjetas de crédito es 0,80%, y para las tarjetas de débito de 0,20%. De acuerdo con la Comisión, no debería existir ninguna diferencia, ya que la razón que usualmente se esgrime, relacionada con la garantía de pago y el periodo de financiamiento, corresponde a elementos que no deberían ser cargados al comercio y consecuentemente a todos los consumidores a través de los precios que enfrentan. Al contrario, según la Comisión, este tipo de elementos deben ser asumidos por el tarjetahabiente, mediante los intereses o las tarifas anuales por tenencia de la tarjeta.

Otro aspecto sobre el cual la Comisión solicita comentarios de las partes interesadas es si los pagos domésticos deben recibir el mismo tratamiento, independientemente de si la tarjeta física está presente o no. De acuerdo con la Comisión, si bien se ha argumentado que hay mayor riesgo de fraude en las transacciones con tarjeta no presente, las innovaciones tecnológicas en los procesos de autenticación con alguna probabilidad han reducido ese riesgo, lo que hace necesario revisar dicha justificación.

Finalmente, la Comisión argumenta que no ha encontrado una racionalidad que sustente que las variaciones en las comisiones de intercambio para ciertas empresas estén relacionadas con un riesgo mayor o con que las empresas se enfrenten a diferentes opciones en redes de sistemas de pago alternativas. De acuerdo con la Comisión, estas diferencias en comisiones entre empresas no deberían ser persistentes en mercados competitivos. Concluye la Comisión señalando que, la existencia de menores comisiones puede sugerir que las comisiones de intercambio actuales se pueden reducir a estos niveles para todos los comerciantes.<sup>29</sup>

Como continuación a este proceso de consulta, el 18 de diciembre de 2024 la Comisión publicó un proyecto de decisión, donde propone que las comisiones de intercambio transfronterizas sean de 0,60% para los pagos presenciales y de 1,15% para los pagos no presenciales<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Commerce Commission. “Retail Payment System Costs to businesses and consumers of card payments in Aotearoa New Zealand: Consultation Paper” Disponible en (accesado el 17 de octubre de 2024): [https://comcom.govt.nz/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0031/359491/Retail-Payment-System-Costs-to-businesses-and-consumers-of-card-payments-in-Aotearoa-New-Zealand-Consultation-Paper-23-July-2024.pdf](https://comcom.govt.nz/__data/assets/pdf_file/0031/359491/Retail-Payment-System-Costs-to-businesses-and-consumers-of-card-payments-in-Aotearoa-New-Zealand-Consultation-Paper-23-July-2024.pdf)

<sup>30</sup> Commerce Commission. “Retail Payment System Interchange fee regulation for Mastercard and Visa networks - Draft Decision and Reasons Paper” Disponible en (accesado el 17 de diciembre de 2024): [https://comcom.govt.nz/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0032/363848/Retail-Payment-System-Interchange-fee-regulation-for-Mastercard-and-Visa-networks-Draft-Decision-and-Reasons-Paper-18-December-2024.pdf](https://comcom.govt.nz/__data/assets/pdf_file/0032/363848/Retail-Payment-System-Interchange-fee-regulation-for-Mastercard-and-Visa-networks-Draft-Decision-and-Reasons-Paper-18-December-2024.pdf)

## 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 de intercambio transfronterizo 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 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.

Frente a esta situación, el Parlamento del Reino Unido solicitó a ambas marcas, brindar detalles de los incrementos<sup>31</sup>, y el Regulador del Sistema de Pagos (PSR por sus siglas en inglés) procedió a realizar un estudio técnico para identificar si los aumentos reflejan una concentración indebida de poder de mercado por parte de las marcas de tarjetas.

Las conclusiones preliminares del estudio se dieron a conocer en diciembre de 2023, y destacan que, a la hora de establecer los nuevos límites máximos, ni Visa ni Mastercard consideraron los intereses de los usuarios del sistema de tarjetas del Reino Unido.

Además, afirma que las presiones competitivas entre ambas marcas han sido ineficaces en este contexto. Esto generó un aumento de costos para los comerciantes, estimado entre £150 a £200 millones adicionales, que se trasladó en alguna medida a los consumidores. Frente a estos hallazgos, el PSR propuso introducir, vía la regulación, un límite máximo a las comisiones transfronterizas, retornándolas al 0,20% para las tarjetas de débito y 0,30% para las tarjetas de crédito<sup>32</sup>.

El 13 de diciembre de 2024 el PSR publicó un informe final donde se confirman estos hallazgos y demuestra que la falta de competencia en el mercado conduce a aumentos de precios costosos con una justificación poco clara. Ante esta situación el informe concluye que restringir la comisión de intercambio transfronterizo mediante la introducción de un tope de precios es la única solución eficaz que el PSR tiene a disposición<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> UK Parliament. “*Treasury Committee quiz Visa and Mastercard on card fee increases*” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://committees.parliament.uk/work/6491/the-work-of-the-payment-systems-regulator/news/172071/treasury-committee-quiz-visa-and-mastercard-on-card-fee-increases/>

<sup>32</sup> Los respectivos informes del Regulador del Sistema de Pagos del Reino Unido se encuentran en los siguientes enlaces:

“*Market review into cross-border interchange fees*” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024): <https://www.psr.org.uk/our-work/market-reviews/market-review-into-cross-border-interchange-fees/>

“*MR22/2.6: Market review of UK-EEA consumer cross-border interchange fees interim report*” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024):

<https://www.psr.org.uk/media/au4km234/xbif-interim-report-public-dec-2023-eu.pdf>

<sup>33</sup> Payment Systems Regulator. “*MR22/2.7: Market review of UK-EEA consumer cross-border interchange fees*” Disponible públicamente en (accesado el 17 de diciembre de 2024):

<https://www.psr.org.uk/media/vhhmyf4x/mr22-27-xbif-final-report-dec-2024.pdf>

## Suiza

En mayo de 2024 la Comisión de Competencia (COMCO) llegó a un acuerdo con Mastercard para establecer las comisiones de intercambio aplicables a operaciones de pago locales con tarjeta presente de débito en 0,12%, con un máximo de 30 centavos para transacciones iguales o mayores a 300 francos suizos (es decir, aproximadamente 180 mil colones).

De acuerdo con la entidad de competencia, esto da lugar a una comisión promedio de intercambio de 0,10% que es la mitad del máximo establecido en el EEE. El acuerdo se mantendrá al menos hasta el 2033.<sup>34</sup>

## Unión Europea

El pasado 5 de julio de 2024 la Comisión Europea anunció que las comisiones de intercambio aplicables a operaciones de pago transfronterizas de las redes de Visa y Mastercard mantendrán, hasta el 2029, el nivel acordado en el 2019. Estas comisiones se aplican a las operaciones de pago que se realizan dentro del Espacio Económico Europeo (EEE) con tarjetas emitidas fuera de ese bloque de países.

Para transacciones con tarjeta presente, las comisiones seguirán teniendo un límite del 0,20% para tarjetas de débito y del 0,30% para tarjetas de crédito. Para las transacciones con tarjeta no presente, los límites seguirán siendo del 1,15% para las tarjetas de débito y del 1,50% para las tarjetas de crédito.

En su comunicado, la Comisión Europea señaló que no tiene indicios de que el mercado haya cambiado sustancialmente desde el 2019 ni de que los límites máximos acordados previamente ya no sean apropiados.

Sin embargo, los compromisos adquiridos por Mastercard y Visa no impiden que la Comisión lleve a cabo investigaciones o inicie procedimientos en caso de que obtenga pruebas concretas que demuestren que los límites actuales ya no sean apropiados.<sup>35</sup>

## Ucrania

En octubre de 2023 el Comité Antimonopolio de Ucrania permitió a Mastercard y Visa reducir las comisiones de intercambio del 0,90% al 0,70%. Esta reducción se mantendría hasta el fin de la ley marcial, cuando se retornaría al nivel de 0,90%. De acuerdo con el comunicado, esta reducción es la respuesta de las autoridades y representantes de la industria ante los llamados de asistencia por parte de cadenas minoristas que han sufrido pérdidas

<sup>34</sup> Competition Commission. “COMCO obtains low interchange fees for Mastercard debit cards”. Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024): <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/87675.pdf>

<sup>35</sup> European Commission. “Commission takes note of the voluntary continuation by Visa and Mastercard of their antitrust commitments on inter-regional interchange fees beyond November 2024”. Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024): [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_24\\_3663](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_3663)

económicas significativas a raíz de la guerra. De esta manera se espera que los comercios mantengan el nivel de precios actual para los consumidores, y las menores comisiones apoyen el surgimiento de pequeñas y medianas empresas.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Comité Antimonopolio de Ucrania “Комітет надав дозвіл компаніям «Mastercard Europe S.A.» і «Visa International Service Association» на зменшення розміру внутрішньодержавних міжбанківських комісій” Disponible públicamente en (accesado el 8 de octubre de 2024): <https://amcu.gov.ua/news/komitet-nadav-dozvil-kompaniyam-mastercard-europe-s-i-visa-international-service-association-na-zmenschennya-rozmiru-vnutrishnoderzhavnih-mizhbankivskih-komisij>

## **Anexo 11. 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 la cuarta fijación ordinaria a las comisiones del sistema de tarjetas.

La base de datos inicia en el 2010, e incluye 74 países y un total de 224 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 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  $i$ ;  $\text{Regulación}_i$  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 asociado es  $\beta$ ;

$\alpha$  es una constante; y

$\varepsilon_i$  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 34% 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)<sup>37</sup>. Finalmente, las columnas (4) y (5) incluyen efectos fijos de tiempo en las regresiones, para los modelos AICc y BIC, respectivamente.

Respecto al coeficiente  $\gamma$ , 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 62 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.

<sup>37</sup> 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 ( $\gamma$ )	-0,69 (0,07)***	-0,59 (0,06)***	-0,63 (0,06)***	-0,61 (0,08)***	-0,65 (0,08)***
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	203	158	158	158	158
Número de países	69	53	53	53	53
R <sup>2</sup> ajustado	0,34	0,76	0,75	0,75	0,74
Efectos fijos de tiempo	No	No	No	Sí	Sí
Criterio de selección estadística	-	AICc	BIC	AICc	BIC
<b>Comisión de intercambio estimada para Costa Rica</b>	<b>0,70%</b>	<b>1,05%</b>	<b>1,09%</b>	<b>1,14%</b>	<b>1,11%</b>

**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.

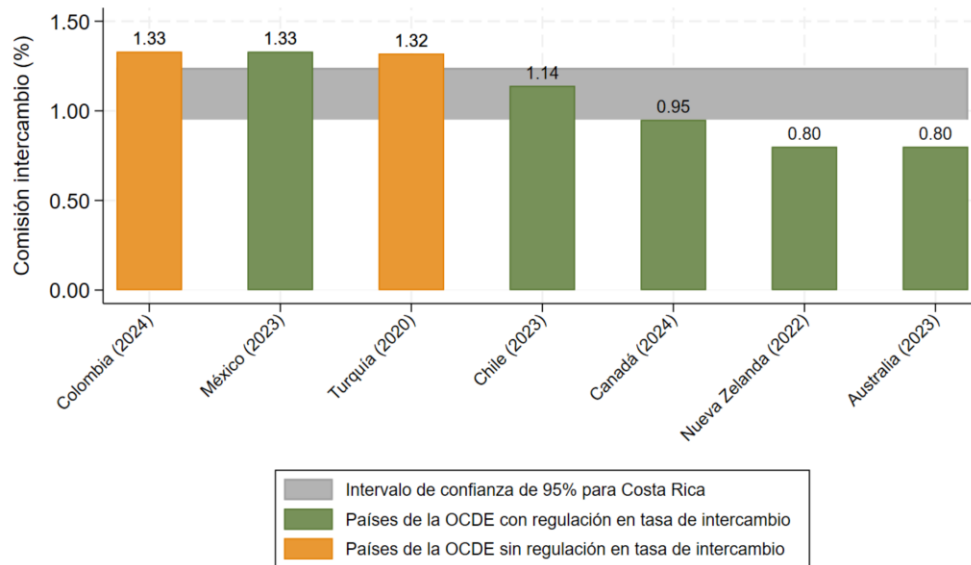
De acuerdo con la última fila del Cuadro 1, después de excluir los resultados de la columna (1), donde no se considera ninguna variable de control, el promedio de la comisión de intercambio esperada para Costa Rica es de 1,10%, con un intervalo de confianza de 95% igual a [0,95%, 1,24%]<sup>38</sup>.

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 [0,95%, 1,24%] sitúan a Costa Rica en niveles inferiores a las observadas en Colombia, 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.

<sup>38</sup> 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)**



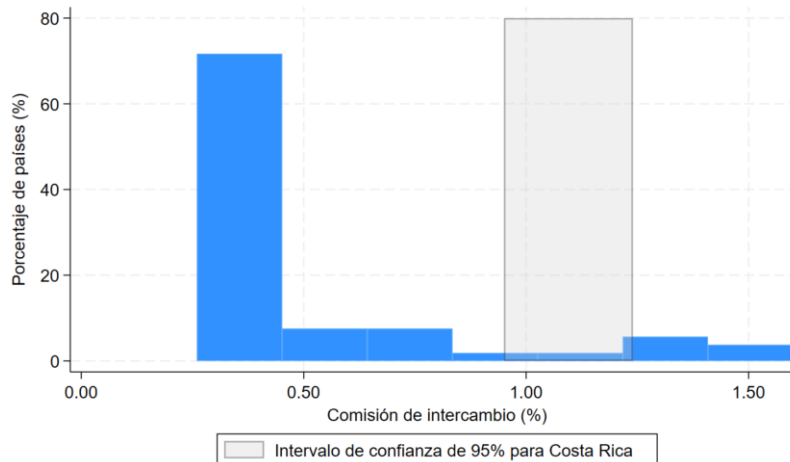
**Notas:**

- 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 53 países en la muestra que regulan intercambio. Nótese que al 2024, la comisión máxima de intercambio para este grupo corresponde a 1,60%, 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 (Argentina, Corea del Sur, Ecuador, Jordania, Pakistán, Paraguay y Uruguay).

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<sub>i</sub>* 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.

**Cuadro 2. Regresión lineal. Comisión de adquirencia bruta**

Indicador	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
País con regulación en intercambio (γ)	-1,11 (0,13)***	-0,83 (0,15)***	-0,69 (0,13)***	-0,86 (0,17)***	-0,70 (0,14)***
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	125	102	102	102	102
Número de países	41	38	38	38	38
R <sup>2</sup> ajustado	0,37	0,68	0,66	0,68	0,66
Efectos fijos de tiempo	No	No	No	Sí	Sí
Criterio de selección estadística	-	AICc	BIC	AICc	BIC
<b>Comisión de intercambio estimada para Costa Rica</b>	<b>1,26%</b>	<b>1,85%</b>	<b>1,77%</b>	<b>1,84%</b>	<b>1,80%</b>

**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 1,82% [1,63%, 2,00%].

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 12 de febrero del 2023, fecha en que entran en vigor las topes correspondientes a la tercera fijación ordinaria, y hasta el 31 de diciembre de 2023.

**Cuadro 3. Distribución del valor de ventas adquiridas por intervalo de comisión de adquirencia, del 12 de febrero al 31 de diciembre de 2023**  
-en porcentajes-

Intervalo de comisiones de adquirencia	Porcentaje sobre el valor de las ventas adquiridas
0 a 1,00%	10
1,01% a 1,25%	5
1,26% a 1,50%	2
1,51% a 1,75%	12
1,76% a 2,00%	71

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

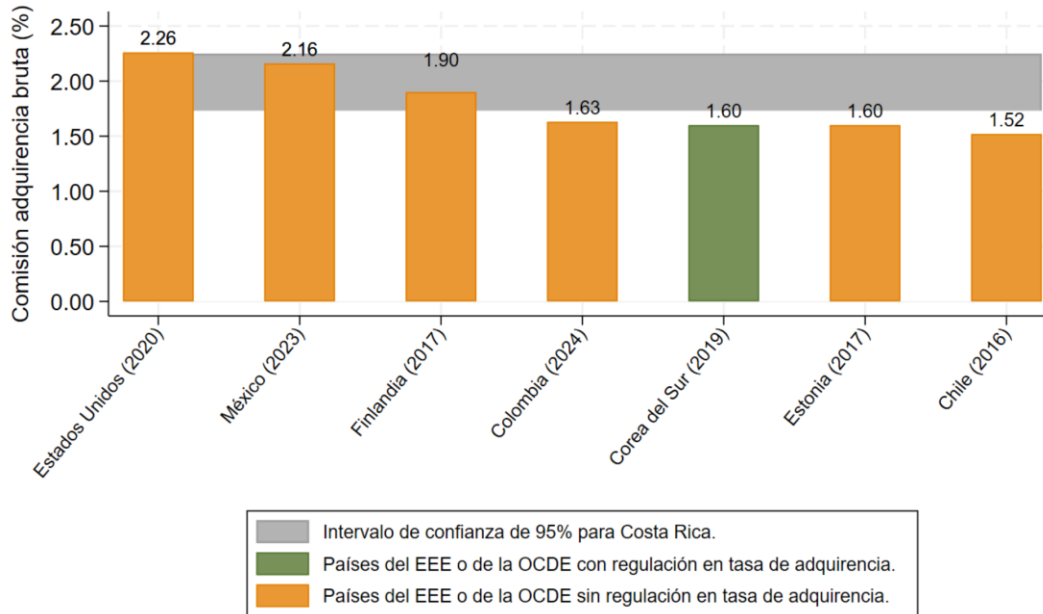
Al ajustar las estimaciones obtenidas de acuerdo con dicha distribución<sup>39</sup>, se concluye que la comisión de adquirencia para Costa Rica corresponde a 1,99% [1,73%, 2,25%].

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.

<sup>39</sup> El tipo de ajuste corresponde a  $1,71\% = 1\% * \text{ponderación del } [0\%, 1,00\%] + 1,25\% * \text{ponderación del } (1,00\%, 1,25\%] + 1,50\% * \text{ponderación del } (1,25\%, 1,50\%] + 1,75\% * \text{ponderación del } (1,50\%, 1,75\%] + 2\% * \text{ponderación del } (1,75\%, 2,00\%]$ .

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



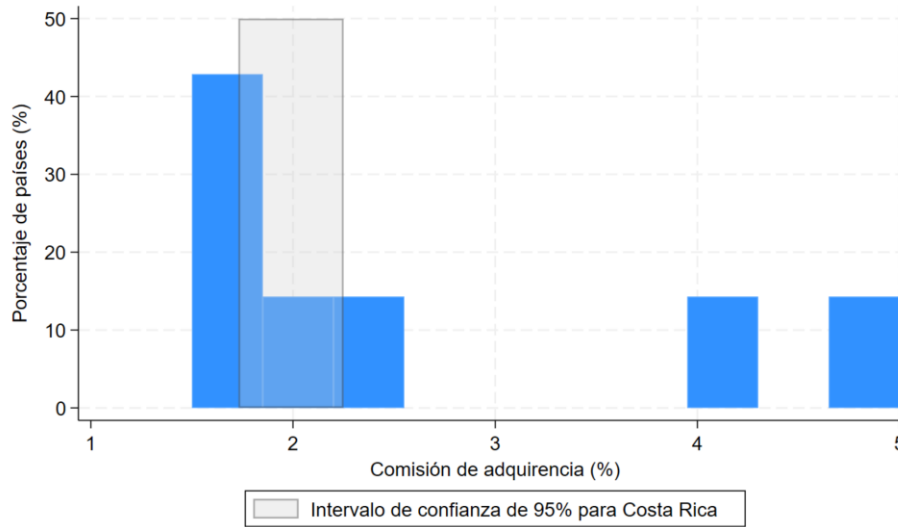
**Notas:**

- 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 2024, la comisión máxima de adquirencia corresponde a 5%, con una mediana de 2,03%.

**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%	1,99%
[0,95%, 1,24%]	[1,73%, 2,25%]

**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 0,34%, 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	1,06% [0,89%, 1,22%]	1,94% [1,66%, 2,23%]
Modelo truncado en los valores mínimos observados (0,26% para intercambio y 0,34% para adquirencia)	0,89% [0,64%, 1,14%]	1,81% [1,46%, 2,16%]

**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, ese no es el caso para las comisiones de intercambio obtenidas en el presente estudio, y para las comisiones de adquirencia, únicamente 2 de 1005 predicciones son negativas. De igual forma, la estimación principal nunca sugiere una predicción negativa para Costa Rica.

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 0,93% con un intervalo de confianza de 95% de [0,79%, 1,07%]. Por su parte, la comisión de adquirencia es de 1,80% con un intervalo de confianza de [1,53%, 2,06%].

### **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 1,10% con un intervalo de confianza de [0,96%, 1,24%], y una comisión de adquirencia de 2,35% con un intervalo de confianza de [2,02%, 2,67%].

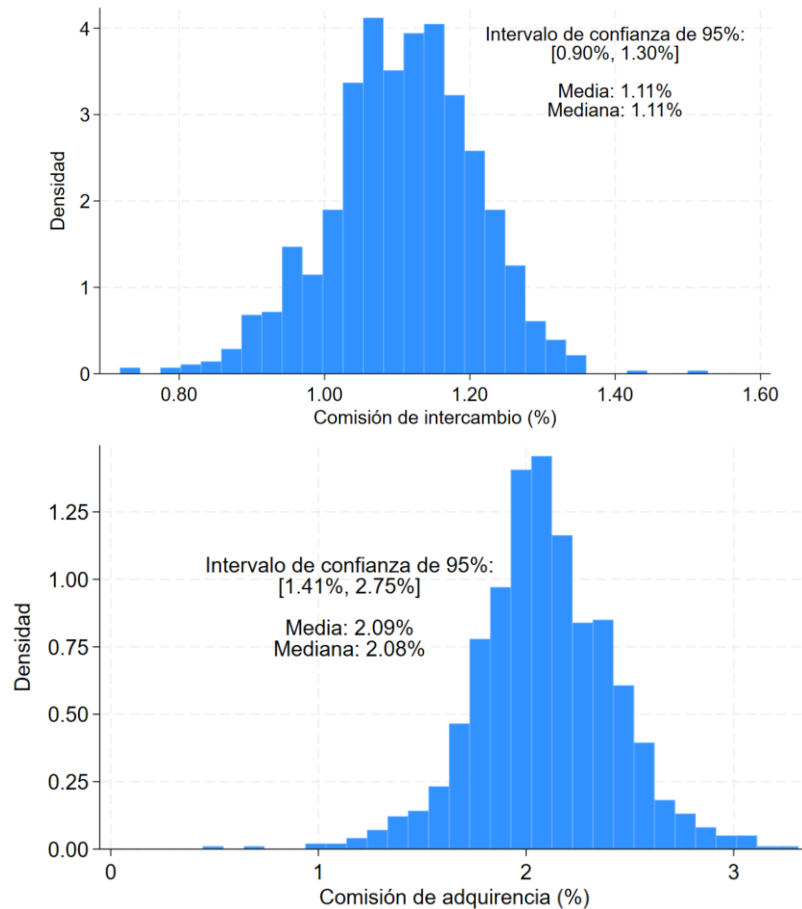
### **4. Método *bootstrap*:**

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%, 1,30%], mientras que para la adquirencia es de [1,41%, 2,75%]. Asimismo, la mediana de ambas distribuciones es similar a las comisiones obtenidas en la estimación principal, siendo de 1,11% para el intercambio y 2,08% 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 convergencia<sup>40</sup>.

En ese caso, la comisión de intercambio es de 1,09% con un intervalo de confianza de [0,88%, 1,30%]. Por su parte, la comisión de adquirencia es de 2,08% con un intervalo de confianza de [1,75%, 2,42%]<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Un mayor detalle de los métodos de regresión robusta se puede encontrar en Rousseeuw & Leroy (1987).

<sup>41</sup> 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 2,02% para adquirencia.

## **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 0,95% [0,78%, 1,11%].

## **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 53 países y un total de 113 observaciones. En ese caso, la comisión de intercambio es de 1,29% con un intervalo de confianza de [1,16%, 1,41%]. Por su parte, la comisión de adquirencia es de 2,11% con un intervalo de confianza de [1,89%, 2,33%].

## **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 1,12% con un intervalo de confianza de [0,97%, 1,27%], en tanto la comisión de adquirencia es de 2,43% con un intervalo de confianza de [2,12%, 2,74%].

## **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 2023. 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 2023. Esto reduce la muestra a 53 países en el caso de intercambio, y 36 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 recuentes para cada país.  
Resumen de las comisiones esperadas para Costa Rica**

Intercambio	Adquierecia bruta
1,01%	2,15%
[0,75%, 1,28%]	[1,50%, 2,80%]

**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.<sup>42</sup> Como resultado, la comisión de intercambio obtenida en el análisis del FMI fue ligeramente inferior en comparación con los resultados del análisis original del BCCR, mientras que la tasa de adquierecia 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 2024, la comisión de intercambio es de 1,13% con un intervalo de confianza de [0,98%, 1,28%], mientras que la comisión de adquierecia es 1,92% con un intervalo de confianza de [1,71%, 2,13%]. 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 adquierecia 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.

<sup>42</sup> 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.

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 1,20% con un intervalo de confianza de [1,08%, 1,32%], mientras que la comisión de adquirencia es 2,09% con un intervalo de confianza de [1,80%, 2,38%].

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	1,17%	2,12%
	[1,01%, 1,33%]	[1,76%, 2,48%]
Con efectos fijos de tiempo	1,19%	2,30%
	[0,95%, 1,44%]	[1,75%, 2,85%]

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 73% 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).

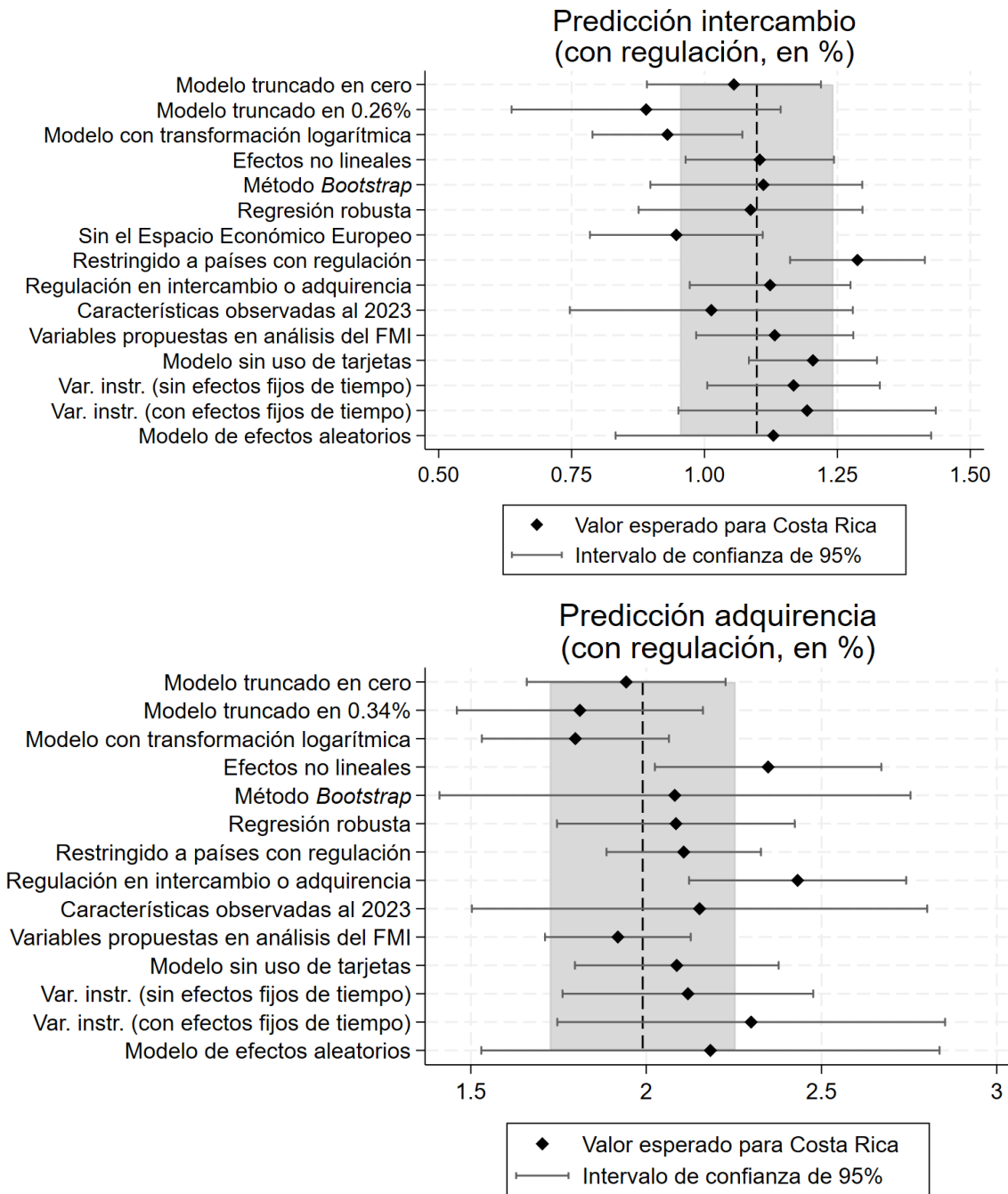
En este caso la comisión de intercambio resultante es de 1,13% con un intervalo de confianza de [0,83%, 1,43%], mientras que la comisión de adquirencia es 2,18% con un intervalo de confianza de [1,53%, 2,84%]<sup>43</sup>.

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 2,08%.

---

<sup>43</sup> 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 1,15% para intercambio y 2,19% 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.<sup>44</sup> 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 km<sup>2</sup>).
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 y 2021.

---

<sup>44</sup> Fumiko Hayashi, Aditi Routh, Sam Baird, & Jalen Nichols. “*Public Authority Involvement in Payment Card Markets: Various Countries August 2024 Update*” Federal Reserve Bank of Kansas City. Disponible en (accesado el 1 de octubre de 2024): [https://www.kansascityfed.org/Interchange%20Fees/documents/10431/PublicAuthorityInvolvementPaymentCardMarkets\\_VariousCountries\\_August2024Update.pdf](https://www.kansascityfed.org/Interchange%20Fees/documents/10431/PublicAuthorityInvolvementPaymentCardMarkets_VariousCountries_August2024Update.pdf)

**Cuadro 8. Variables consideradas en el modelo econométrico**

Variable	Fundamento teórico	Signo esperado <sup>1/</sup> , ceteris paribus	Fuente
Densidad poblacional (personas por km <sup>2</sup> ).	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 adquisición.		
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 <sup>1/</sup> , 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 74 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.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> 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	Macedonia del norte
Australia	Israel	Andorra	Malasia
Austria	Italia	Argentina	Malta
Bélgica	Japón	Azerbaiyán	Mauricio
Canadá	Letonia	Bielorrusia	Moldavia
Chile	Lituania	Bosnia y Herzegovina	Mónaco
Colombia	Luxemburgo	Brasil	Montenegro
Corea del Sur	México	Bulgaria	Namibia
Dinamarca	Noruega	China	Pakistán
Eslovaquia	Nueva Zelanda	Chipre	Paraguay
Eslovenia	Países Bajos	Ciudad del Vaticano	Perú
España	Polonia	Croacia	Rumanía
Estados Unidos	Portugal	Ecuador	Rusia
Estonia	Reino Unido	Emiratos Árabes Unidos	San Marino
Finlandia	República Checa	Georgia	Serbia
Francia	Suecia	Jordania	Sudáfrica
Grecia	Suiza	Kirguistán	Ucrania
Hungría	Turquía	Kosovo	Uruguay
Irlanda		Liechtenstein	

**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. Recuérdese 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.<sup>46</sup> 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	0,0000	0,0023	0,0015	0,0016	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	0,2792	0,0129	0,0053	0,3116	0,3468
Adquirencia	0,6257	0,0001	0,0743	0,2023	0,4946

**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 AICc 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 1,10% con un intervalo de confianza de [0,96%, 1,24%].

<sup>46</sup> 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).

Por su parte, algunos efectos fijos de tiempo son colineales en la especificación de adquirencia. No obstante, si se considera únicamente el resultado de las especificaciones sin efectos fijos de tiempo el resultado es un tope máximo de adquirencia de 1,98% con un intervalo de confianza de [1,72%, 2,25%]. Es decir, los resultados no cambian de manera relevante respecto a la estimación principal.

**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	1,24	1,13	2,04	1,87
Adultos con cuenta en una institución financiera (% de personas con 15 años o más)		11,49	3,32	11,40	3,70
Adultos con tarjeta de crédito (% de personas con 15 años o más)		4,32	2,21	5,29	2,39
Adultos con tarjeta de débito (% de personas con 15 años o más)		5,05		5,36	
Adultos que realizaron o recibieron un pago digital en el último año (% de personas con 15 años o más)		15,19		17,62	
Cajeros automáticos por cada 100 000 adultos				1,68	
PIB per cápita, expresado en paridad del poder adquisitivo (\$ a precios internacionales constantes de 2021)		2,68			
Asia Oriental		1,15	1,10	1,37	1,29
América Latina		2,03	1,91	2,34	2,25
Año 2013				5,36	5,72
Año 2014					1,95
Año 2015				1,95	
Año 2016				2,27	2,22
Año 2017				6,07	5,96
Año 2018				2,66	2,65
Año 2019				2,81	2,78
Año 2020				3,44	3,44
Año 2021				2,68	2,55
Año 2022				2,52	2,41
Año 2023				2,66	2,53
Año 2024				1,85	1,82
<b>Promedio VIF</b>	<b>1,00</b>	<b>5,39</b>	<b>1,93</b>	<b>4,28</b>	<b>2,85</b>

**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	1,64	1,40	1,99	1,66
Adultos con cuenta en una institución financiera (% de personas con 15 años o más)		2,87	1,89	3,21	2,10
Cajeros automáticos por cada 100 000 adultos		1,66		1,76	
Valor de la transacción promedio con tarjeta de crédito o débito, expresado en dólares de paridad de poder adquisitivo		1,88		2,08	
Asia Oriental		1,52	1,22	1,77	1,49
América Latina		2,81	2,29	3,39	2,79
Año 2013				4,13	3,99
Año 2014				4,92	4,87
Año 2015				6,78	6,69
Año 2016				10,24	10,04
Año 2017				23,09	22,69
Año 2018				9,39	9,27
Año 2019				9,63	9,22
Año 2020				11,05	10,87
Año 2021				7,73	7,58
Año 2022				7,69	7,52
Año 2023				6,99	6,73
<b>Promedio VIF</b>	<b>1,00</b>	<b>2,07</b>	<b>1,70</b>	<b>6,81</b>	<b>7,17</b>

**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*<sup>47</sup>. 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	0,7714	0,6197
Adquirencia	0,1870	0,5187

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.

<sup>47</sup> RESET corresponde a las siglas en inglés de “*Regression Equation Specification Error Test*” (prueba del error de especificación en regresión).

## Referencias al Anexo 11

- 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 12. 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 2024* y la propuesta de *Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago*, extendiéndose el plazo de la consulta desde el viernes 29 de noviembre de 2024, cuando ambos fueron publicados en el Alcance N°193 a La Gaceta N°225, hasta el viernes 13 de diciembre de 2023.

Del proceso de consulta pública se recibieron 13 notas de las siguientes entidades:

1. American Express – AMEX
2. Asociación Bancaria Costarricense – ABC
3. Banco Bac Credomatic
4. Banco BCT
5. Banco CMB (Costa Rica) S.A.
6. Banco Nacional de Costa Rica - BNCR
7. Banco Popular y de Desarrollo Comunal
8. CAFSA
9. Coopeande
- 10. Ministerio de Economía, Industria y Comercio**
11. Mastercard
12. Scotiabank de Costa Rica S.A.
13. 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 VM-OF-0126-2024 adjunto incluye el criterio de este ministerio.



VM-OF-0126-2024  
BCCR.pdf