

# Fijación ordinaria de comisiones máximas del sistema de tarjetas de pago 2021

División Económica

División Sistemas de Pago

Enero 2022



## Tabla de Contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>2</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Evolución del sistema de tarjetas de pago en el 2020.....</b>	<b>8</b>
1.1 Cadena de producción del sistema de tarjetas de pago.....	8
1.2 De las comisiones de intercambio y adquirencia vigentes en el 2020.....	11
1.3 Del mercado de adquirencia y emisión.....	14
1.4 Del impacto de la regulación sobre los proveedores del sistema de tarjetas .....	17
<b>2. Propuesta Regulatoria .....</b>	<b>21</b>
2.1 De la diferenciación de las operaciones de pago.....	21
<b>3. Modelo regulatorio para las operaciones de pago locales .....</b>	<b>24</b>
3.1 De la segregación de la comisión máxima de adquirencia en dos partes.....	29
3.2 De la comisión de adquirencia para la seguridad de las operaciones de pago no presenciales .....	31
<b>4. Modelo Regulatorio para las operaciones de pago transfronterizas .....</b>	<b>32</b>
4.1 De las operaciones de pago transfronterizas.....	32
4.2 De las comisiones asociadas a las operaciones de pago transfronterizas.....	32
4.3 De la propuesta regulatoria para las operaciones de pago transfronterizas.....	43
<b>5. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>53</b>
<b>6. Anexos.....</b>	<b>55</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>96</b>

## Abreviaturas

BCCR	Banco Central de Costa Rica
EEE	Espacio Económico Europeo
Ley 7558	Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica
Ley 9831	Ley de Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas
Ley 9859	Ley Contra la Usura Crediticia Reforma Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley 7472
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
RBA	Banco de Reserva de Australia (por sus siglas en inglés)

### 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 esa 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, las Divisiones Sistemas de Pagos y Económica del BCCR conformaron un equipo de trabajo (en adelante, el Equipo Técnico). La labor principal de este Equipo Técnico es recomendar a la Junta Directiva del BCCR una metodología de fijación de las comisiones máximas, que en conjunto con un informe de evaluación del desarrollo y funcionamiento del sistema que considere la actividad de todos los participantes del sistema (proveedores de servicios de adquirencia, emisión, marcas de tarjetas y otros proveedores, así como afiliados y tarjetahabientes) y que en conjunto con las regresiones econométricas y comparaciones internacionales, permita al BCCR alcanzar los objetivos estipulados en la Ley 9831, mediante comisiones máximas y límites máximos aplicables para todos los tipos y montos de transacción, tipos de dispositivos y actividades comerciales.

Producto de la labor del Equipo Técnico, se recomienda a la Junta Directiva del BCCR:

- **Determinar todas las comisiones máximas del sistema de tarjetas de pago requeridas para garantizar el menor costo posible para los afiliados**, independientemente de la denominación que estas reciban por parte de los operadores del sistema de tarjetas, sean estas comisiones de adquirencia, intercambio u otras comisiones, tales como los costos de marca que enfrentan los adquirentes nacionales por la autorización, compensación y liquidación de todas las operaciones de pago perfeccionadas dentro del territorio costarricense.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 9831, los límites fijados por el BCCR son máximos aplicables a todos los tipos y montos de transacción, tipos de dispositivos de pago y actividades comerciales. No obstante, el BCCR tiene la potestad de diferenciar las comisiones, cuando ello conduzca al buen funcionamiento, la eficiencia y seguridad del sistema de pagos costarricense, siempre que se garantice el menor costo posible al afiliado y se cuente con un criterio técnico para fundamentar la diferenciación. Las comisiones diferenciadas serán también comisiones máximas.

- **Diferenciar los límites máximos a las comisiones de intercambio y adquirencia entre operaciones de pago locales y transfronterizas**, en concordancia con el artículo 4 de la Ley 9831 que permite diferenciaciones, por cuanto esto conduce al buen funcionamiento, la eficiencia y seguridad del sistema costarricense de pagos y al menor costo para el afiliado.
- **Determinar las siguientes comisiones máximas de intercambio y adquirencia para las operaciones de pago locales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 9831:**

Fecha	Comisión máxima porcentual de intercambio	Comisión máxima porcentual de adquirencia
Noviembre 2020 (comisiones vigentes)	2,00%	2,50%
Enero 2022	1,75%	2,25%
Enero 2023	1,50%	2,00%
Enero 2024	1,25%	1,75%

Fuente: elaboración propia.

Una vez finalizado el proceso de consulta, la determinación que la Junta Directiva realiza en el año 2021 para el año 2022 sería vinculante para todas las partes. La trayectoria propuesta para las comisiones máximas en los años 2023 y 2024 sería indicativa ya que deberán revisarse año a año conforme lo indica el artículo 14 de la Ley 9831.

Las operaciones de pago locales representaron el 95% de la cantidad y el 84% del valor total de las operaciones adquiridas dentro del territorio nacional en el año 2019, por lo que su regulación diferenciada atiende al objetivo de garantizar el menor costo posible para el afiliado.

Esta propuesta de comisiones máximas se fundamenta en la técnica de regulación por comparación (*yardstick competition*) para alcanzar, en el medio plazo, los niveles que los modelos econométricos proyectan para Costa Rica. El ejercicio desarrollado incluyó información para 70 países, incluyendo a los 30 que conforman el Espacio Económico Europeo (EEE), así como la totalidad de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con excepción de Japón, para el cual no se logró encontrar información. 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, 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 en sistema de pagos en general.

Esta técnica permitió delimitar el intervalo [1,05%, 1,30%] para la comisión máxima de intercambio local, con un punto medio de 1,17%, y el intervalo [1,56%, 2,01%] para la comisión máxima de adquirencia local, con un punto medio de 1,79%. La propuesta que se refleja en el cuadro anterior permite, mediante reducciones graduales sucesivas, alcanzar a partir del 1 de enero de 2024 el cuarto de punto más cercano al punto medio de los intervalos antes indicados, en línea con los objetivos de la Ley 9831 de operar un sistema de tarjetas seguro y eficiente y garantizar el menor costo posible para los afiliados.

Se recomienda que la Junta Directiva del BCCR divulgue este sendero de reducciones para reflejar el compromiso del BCCR de fijar ambas comisiones máximas en línea con las mejores prácticas internacionales, y también para que los proveedores de servicio incorporen esta información a sus objetivos estratégicos y puedan dirigir de forma ordenada las inversiones y reducciones de costos que la regulación plantea como incentivo para la eficiencia del sistema de tarjetas.

Es importante aclarar que la Junta Directiva del BCCR deberá reconsiderar los límites propuestos para los años 2023 y 2024, establecidos como una referencia, de conformidad con las revisiones técnicas que se realicen año con año. En particular, la técnica comparativa utilizada permite integrar series de tiempo sobre la evolución de las comisiones de intercambio y adquirencia a nivel internacional. Conforme se muevan estas comisiones en el tiempo, y de la evaluación anual del desarrollo y funcionamiento del sistema de tarjetas que integra la actividad de todos los participantes del sistema, la Junta Directiva podría reconsiderar nuevos límites para Costa Rica.

Con esta propuesta, al 1 de enero de 2024, Costa Rica alcanzaría comisiones de intercambio locales que se ubicarían en el percentil 81 de la OCDE y que serían más bajas que las de los otros países latinoamericanos miembros de esta organización, que son Chile, Colombia y México, cuyas comisiones de intercambio local máximas son de 1,88%, 1,34% y 1,33% respectivamente. También serían menores a las de otros países miembros de este organismo internacional, particularmente de a las de Estados Unidos (1,60%), Canadá (1,40%) y Turquía (1,32%) en el 2020. No obstante, serían superiores a las vigentes para el EEE de 0,30% para tarjetas de crédito y 0,20% para tarjetas de débito.

En cuanto a la comisión de adquirencia, el país tendría al 1 de enero de 2024 menores comisiones que las reportadas para Estados Unidos (2,26%) y México (2,15%) en el 2020, así como Finlandia (1,90%) en el 2017, todos ellos miembros de la OCDE. No obstante, su comisión máxima de adquirencia sería aún superior a la comisión de adquirencia promedio para la OCDE, estimada en 1,08% (con un mínimo de 0,36% para España y un máximo de 2,26% para Estados Unidos). 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.

Con la comisión máxima de adquirencia para pagos locales propuesta para el año 2022 se estima un ahorro de 9.000 millones de colones en el costo que enfrentaría el afiliado, mismo que no sería posible si no se diferencian las comisiones para las operaciones locales de las transfronterizas.

- **Mantener el límite máximo de adquirencia de 2,5% a las operaciones transfronterizas, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 9831.** Dicho límite sería aplicable a las operaciones de pago transfronterizas que se perfeccionen dentro del territorio costarricense. En el contexto de la regulación por comparación, existe evidencia internacional que respalda, técnicamente, la consecución de este límite en otras jurisdicciones para este mismo tipo de operaciones de pago.

El Reglamento del Sistema de Tarjetas deberá establecer que dicho límite máximo incluye la comisión de intercambio transfronterizo, las comisiones de marca por concepto de autorización, compensación y liquidación aplicables a las operaciones de pago transfronterizas y el costo propio del adquirente nacional. De esta forma, se espera que el conjunto de adquirentes nacionales acuerde con cada marca de tarjetas, la forma en que

harán operativo este límite máximo, como parte de la relación privada y comercial que desarrollan dentro del territorio nacional para garantizar la provisión de las operaciones de pago transfronterizas dentro de los parámetros de eficiencia establecidos por el BCCR para el sistema de tarjetas de pago.

- **Mantener el límite máximo de intercambio en 2,0% para las operaciones de pago transfronterizas.** Dicho límite sería aplicable a las operaciones de pago transfronterizas que se perfeccionen dentro del territorio costarricense. De acuerdo con la información entregada por una marca de tarjetas, este límite máximo coincide con el valor más alto aplicable internacionalmente a las comisiones de intercambio en operaciones de pago transfronterizas.
- **Establecer las comisiones máximas aplicables a las siguientes actividades comerciales a) estaciones de servicio; b) organizaciones de beneficencia; c) servicios de transporte regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); y d) peajes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 9831:**

Tipo de comisión máxima	Límite máximo	Tipo de operación de pago
Adquirencia	1,50%	Local y transfronteriza
Intercambio	1,00%	Local y transfronteriza

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, la recomendación busca mantener las comisiones establecidas por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica en el artículo 5, del acta de la sesión 5959-2020, celebrada el 21 de setiembre de 2020 para estas mismas actividades, adicionando al texto vigente, su adaptación respecto de las nuevas definiciones de operación de pago local y transfronteriza.

- **Establecer las comisiones máximas aplicables a las terminales punto de venta en €12.500. Esta comisión aplicará a cualquier tipo de terminal punto de venta.**

Con fundamento en la teoría económica de la *Tarifa en dos partes*, el Equipo Técnico sustenta la segregación de la comisión máxima de adquirencia en una comisión porcentual sobre el valor del pago y un cargo fijo mensual por el dispositivo de punto de venta y el servicio de telecomunicaciones. Las comisiones propuestas consideran los costos de suministro, operación, certificación de marca, y mantenimiento de las distintas terminales punto de venta y aplicarán a cualquier tipo de terminal de pago.

- **Autorizar al adquirente un cobro por transacción cuando el afiliado haya suscrito servicios de seguridad 3DS para operaciones de pago con tarjeta no presente efectuadas en línea.**

Para las operaciones de pago con tarjeta no presente efectuadas en línea, se recomienda que el afiliado tenga la posibilidad de solicitar a su proveedor adquirente, de forma voluntaria, los servicios de seguridad de autenticación robusta del titular de la tarjeta bajo el estándar PCI 3DS, en cuyo caso, el proveedor adquirente podría establecer una comisión por transacción de forma adicional a la comisión porcentual de adquirencia. De esta forma, será decisión del afiliado contratar o no estos servicios de seguridad, asumiendo el costo adicional del servicio que le exoneraría de cualquier contracargo. Se entiende que, si el



afiliado no contrata el servicio 3DS, podría ser sujeto de contracargos, en caso de verificarse un fraude por el uso de un dispositivo de pago no autorizado y por eso se determina que es necesario dar esta autorización.

Dado el incipiente desarrollo de estos servicios en el país, no se observa una necesidad de establecer, por ahora, un tope máximo a dichas comisiones. El BCCR deberá monitorear la evolución de estos servicios e intervenir, de considerarlo oportuno, fundamentado en criterios técnicos.

Así, el presente documento tiene como propósito atender la fijación ordinaria de las comisiones del sistema de tarjetas de pago del año 2021 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<sup>1</sup>.

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 los objetivos de la nueva legislación nacional.

Este documento incorpora dos elementos regulatorios esenciales. Primeramente, un informe del desarrollo y funcionamiento del sistema de tarjetas de pago costarricense, que considera la actividad de todos los participantes del sistema (proveedores de servicios de adquirencia, emisión, marcas de tarjetas y otros proveedores, así como afiliados y tarjetahabientes). Para ello, el BCCR recolectó información directamente de las entidades proveedoras de servicios del sistema de tarjetas, con el fin de monitorear los impactos que la regulación emitida por el BCCR en setiembre de 2020 pudo ejercer sobre el sistema de tarjetas de pago en su conjunto.

Adicionalmente, las secciones dos a cuatro incluyen la propuesta regulatoria desarrollada, según se trate de operaciones de pago locales o transfronterizas. La quinta sección presenta las conclusiones y recomendaciones.

Los Anexos se presentan en la Sección 6. Vale resaltar que el Anexo 1 resume las responsabilidades asignadas al BCCR bajo la Ley 9831.

---

<sup>1</sup> El Anexo 1 incluye un resumen de las responsabilidades asignadas al BCCR bajo la Ley 9831.

## 1. Evolución del sistema de tarjetas de pago en el 2020

### 1.1 Cadena de producción del sistema de tarjetas de pago

Un pago típico con tarjeta involucra a cuatro participantes de la cadena de pagos – el tarjetahabiente, la entidad financiera del tarjetahabiente (emisor de la tarjeta), el comerciante (afiliado) y la entidad financiera del afiliado (el adquirente). El tarjetahabiente recibe la tarjeta del emisor, que puede tratarse de una tarjeta de débito o crédito habilitada para efectuar compras en el punto de venta o por internet. Al recibir un pago en el punto de ventas (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. Para el año 2020, los sistemas de compensación de las marcas Visa y Mastercard se liquidaron sobre cuentas de las entidades emisoras en el BCCR a través del SINPE, en tanto la liquidación de las transacciones de tarjetas de marca American Express se realizó sobre cuentas de afiliados y tarjetahabientes en el Banco BAC San José, que actualmente opera como único emisor y adquirente de esta marca<sup>2</sup>.

Por su parte, el afiliado recibe los fondos en una cuenta asociada al servicio de adquirencia, en tanto el tarjetahabiente recibe el descargo en tiempo real de los fondos cuando utiliza una tarjeta de débito, 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, y esas comisiones varían en tamaño y formato según la negociación que realice cada parte con el emisor de la tarjeta y el adquirente. Para la mayoría de las transacciones con tarjeta, 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 se liquida una operación de pago. Con la intención de atender este costo, el adquirente carga al 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).

Con anterioridad a la regulación del sistema de tarjetas, algunos afiliados enfrentaban comisiones por el alquiler de la terminal de procesamiento POS, la conexión de internet, una comisión fija si no cumplía con un monto mínimo de facturación mensual, una comisión fija por transacción, entre otras. Sin embargo, a partir del 24 de noviembre de 2020 el BCCR estableció una comisión máxima de adquirencia conformada por dos partes: una comisión máxima porcentual sobre el valor del pago, y una comisión máxima fija mensual por la terminal punto

---

<sup>2</sup> La regulación emitida por el BCCR en setiembre de 2020 ordena la apertura de la adquirencia de American Express a más tardar el 1 de enero de 2023, para garantizar la interoperabilidad de todo el sistema de tarjetas, como una buena práctica internacional.

de venta y la tecnología de telecomunicación, de forma que no es posible cobrar al afiliado otras comisiones por la prestación del servicio 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.

El tarjetahabiente también enfrenta comisiones muy variadas. La más típica, en el caso costarricense es la comisión de administración de la cuenta (anual en el caso de las tarjetas de débito y mensual en el caso de las tarjetas de crédito); y reciben beneficios para motivar el uso de las compras con tarjetas, como pueden ser descuentos en comercios, programas de recompensa (se le devuelve un porcentaje del valor de las compras realizadas con tarjeta) y facilidades de pago a plazo sin intereses en el caso de las tarjetas de crédito.

Para el año 2020 el mercado costarricense contó con 30 emisores de tarjetas de débito que ofrecieron 6.160.455 tarjetas habilitadas para pagos, y 31 emisores de tarjetas de crédito cuya colocación resultó en 2.511.388 plásticos (los Anexos 2 y 3 incluyen el detalle de los emisores de débito y crédito respectivamente), para un total de 8.671.843 tarjetas al cierre del año (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Cantidad de tarjetas de débito y crédito**  
- 2015 a 2020 -

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Cantidad de plásticos</b>						
Débito	4 538 242	5 059 719	5 184 235	5 572 320	5 611 575	6 160 455
Crédito	2 192 387	2 446 308	2 766 770	3 039 477	3 127 327	2 511 388
<b>Total</b>	<b>6 730 629</b>	<b>7 506 027</b>	<b>7 951 005</b>	<b>8 611 797</b>	<b>8 738 902</b>	<b>8 671 843</b>
<b>Tasa de cambio anual (porcentaje)</b>						
Débito	n.d.	11,5	2,5	7,5	0,7	9,8
Crédito	n.d.	11,6	13,1	9,9	2,9	-19,7
<b>Total</b>	<b>n.d.</b>	<b>11,5</b>	<b>5,9</b>	<b>8,3</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,8</b>
<b>Porcentaje colocación por tipo de banca (porcentaje)</b>						
<b>Débito</b>						
Banca Pública	75,6	73,9	72,2	70,6	69,3	71,2
Banca Privada	24,4	26,1	27,8	29,4	30,7	28,8
<b>Crédito</b>						
Banca Pública	19,7	18,8	17,9	16,7	17,1	12,9
Banca Privada	80,3	81,2	82,1	83,3	82,9	87,1

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

Los emisores de tarjetas de crédito cerraron cuentas durante el año 2020, por lo que la cantidad de plásticos de crédito disminuyó en 615.393 plásticos. Existen diversas causas a las que se podría atribuir esta caída, como por ejemplo la reforma a la *Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor* que establece límites máximos a la tasa de interés de operaciones financieras, comerciales y microcréditos (conocida como *Ley Contra la Usura Crediticia*), el deterioro de la capacidad de pago de los deudores producto de la crisis

ocasionada por el COVID 19, o el esfuerzo de las instituciones financieras por enfocarse en clientes más rentables. En contraposición, el manejo del programa *Bono Proteger* del Gobierno de la República para dar asistencia financiera a familias que perdieron el empleo o que vieron reducidas sus jornadas laborales como consecuencia del *SARS-CoV 2*, requirió de la apertura de *Cuentas de Expediente Simplificado* para el depósito de los fondos, lo que aumentó la colocación de dispositivos de débito en 548.880 plásticos. A pesar de esto, prevalece el efecto disminución de dispositivos de crédito, por lo que el 2020 cierra con 67.059 plásticos menos que en el 2019. En términos de la cantidad de tarjetas por habitante, esta se mantiene similar al año 2019 con 1,7 tarjetas por habitante: 1,2 tarjetas de débito y 0,5 tarjetas de crédito.

La banca pública dominó la cantidad de tarjetas de débito colocadas, con el 71,2% de los plásticos de débito emitidos, en tanto la banca privada concentró el 87,1% de la cantidad total de plásticos de crédito emitidos.

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 una marca propietaria local de un emisor. Por su parte, en el segmento de crédito, además de las marcas antes indicadas, se ofrecen tarjetas de la marca Diners Club y tres marcas propietarias.

En el 2020 el servicio de adquirencia fue ofrecido por diez entidades, dos entidades más que en el 2019. A nivel nacional, los afiliados pueden elegir a las siguientes entidades adquirentes: Banco BAC San José, Banco de Costa Rica, Banco Davivienda, Banco Nacional de Costa Rica, Banco Promerica, Coopenae y Scotiabank de Costa Rica que adquieren pagos para las marcas Mastercard y Visa. Por su parte, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal inició el ofrecimiento de servicios de adquirencia en el 2020 bajo la marca Visa. En el caso de las empresas Credix World y Credisiman, ambas operan bajo sistemas cerrados, actuando como emisores de tarjetas de créditos de su propia marca y adquirentes de los pagos, únicamente en establecimientos comerciales asociados a su grupo empresarial. La adquirencia para la marca American Express fue ofrecida de forma exclusiva por el Banco BAC San José<sup>3</sup>.

Al cierre del 2020 se registraron 139.146 afiliados a los servicios de adquirencia, con un crecimiento de más de 25 mil respecto del 2019, en ellos se mantienen instaladas 191.711 terminales de puntos de venta. Esta cantidad de terminales no considera las terminales propias de los comercios, sino únicamente las otorgadas por los proveedores adquirentes (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Cantidad de afiliados y dispositivos puntos de venta**  
- 2018 a 2020 -

	2018	2019	2020
Cantidad de afiliados	115 607	113 439	139 146
Cantidad de POS	189 206	175 184	191 711

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

<sup>3</sup> El Anexo 4 resumen los servicios ofrecidos por los adquirentes asociados a cada red de tarjetas.

## 1.2 De las comisiones de intercambio y adquirencia vigentes en el 2020

Hasta el 24 de noviembre de 2020 las comisiones de intercambio y adquirencia eran determinadas sin ningún tipo de límite legal o regulatorio por los emisores y adquirentes. No obstante, en virtud de la Ley 9831, a partir de esta fecha, el BCCR determina las comisiones máximas del sistema de tarjetas, de forma que los emisores y adquirentes pueden acordar nuevas comisiones sin exceder los límites establecidos por el BCCR.

Por tanto, las estadísticas del 2020 reflejan un período sin regulación (1 de enero a 23 de noviembre) y otro con regulación (24 de noviembre a 31 de diciembre), y para algunos rubros no es posible hacer una clara separación entre ambos periodos. A continuación, se detalla el nivel de las comisiones de adquirencia e intercambio vigentes para este año.

### 1.2.1 De las comisiones de intercambio

Según se puede apreciar en el Cuadro 3, del 1 de enero al 23 de noviembre de 2020 las comisiones de intercambio determinadas mediante un acuerdo interbancario de emisores se situaron en tres niveles: 1%, 2% y 4%. Estas comisiones aplicaron únicamente a las transacciones de pagos efectuadas mediante sistemas cuatripartitos, donde la entidad emisora de la tarjeta y la entidad adquirente del comercio son distintas. Esas operaciones cuatripartitas correspondieron en el 2020 a cerca del 62% de la cantidad y valor de las transacciones efectuadas con tarjetas emitidas localmente y procesadas por adquirentes dentro del territorio nacional.

**Cuadro 3. Comisiones de intercambio vigentes en el 2020**

Actividad	Comisión de intercambio Acuerdo interbancario <sup>1/</sup>	Comisión de intercambio Regulada por el BCCR <sup>2/</sup>
Estaciones de servicio (gasolineras)	1,00%	1,00%
Organizaciones de beneficencia	1,00%	1,00%
Peajes	4,00%	1,00%
Taxis, autobus regular, tren y cabotaje <sup>3/</sup>	4,00%	1,00%
<hr/>		
Servicios Públicos	2,00%	2,00%
Supermercados	2,00%	2,00%
Impuestos	2,00%	2,00%
Servicios de Gobierno	2,00%	2,00%
Servicios Telefónicos	2,00%	2,00%
Seguros	2,00%	2,00%
<hr/>		
Todas las demás actividades	4,00%	2,00%

Fuente: Visa International Costa Rica SRL y BCCR.

Notas:

<sup>1/</sup> Vigentes desde el 1 de enero al 23 de noviembre de 2020.

<sup>2/</sup> Vigentes desde el 24 de noviembre al 31 de diciembre de 2020.

<sup>3/</sup> Actividades de transporte remunerado de personas sujetas de regulación.

Para el restante 38%, denominado transacciones *ON-US* en el ambiente de las tarjetas, dado que el emisor y el adquirente son la misma entidad (sistema tripartito), no existe una comisión de intercambio como tal, en el entendido de que la entidad adquirente recibe el monto total de adquirencia y no debe trasladar al emisor la proporción de intercambio.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 9831, la Junta Directiva del BCCR, mediante el artículo 5 del acta de la sesión 5959-2020, celebrada el 21 de setiembre de 2020, determinó las comisiones máximas de intercambio de 1% y 2% que entraron en vigencia a partir del 24 de noviembre de 2020, según se puede apreciar en el Cuadro 3.

### **1.2.2 De las comisiones de adquirencia**

Información requerida por el BCCR a las entidades adquirentes para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 23 de noviembre de 2020 muestra que las comisiones máximas de adquirencia continuaron con la tendencia decreciente que se venía presentando en los últimos años. Así, la comisión más alta pasó de 12,00% en diciembre de 2019 a 8,0% al 23 de noviembre de 2020. Las principales reducciones se registraron en las actividades de ocio y espectáculos (300 puntos base) y estaciones de servicio (269 puntos base) del segmento cuatripartito, así como para los servicios de salud y otros comercios y servicios, con 400 puntos base cada uno dentro del segmento tripartito.

Las comisiones mínimas también fueron objeto de reducción en la mayoría de las actividades, particularmente para servicios de salud, restaurantes y centros educativos del sistema cuatripartito, con reducciones de 150, 125 y 100 puntos base respectivamente. Por su parte, las farmacias se beneficiaron de reducciones en el sistema tripartito, al pasar de 2,15% a 1,00%.

Al 23 de noviembre de 2020 la comisión más típica se ubicó entre 4,0% y 5,0% dependiendo del tipo de actividad, con excepción de las estaciones de servicio cuya comisión más típica fue de 1,0% y el transporte de pasajeros con 2,5% (ver evolución de las comisiones de adquirencia desde diciembre de 2017 a diciembre de 2020 en los Anexos 5 a 9).

El 24 de noviembre de 2020 entraron en vigencia las comisiones máximas de adquirencia establecidas por el BCCR, que son de 2,50% de forma generalizada y 1,50% para las estaciones de servicio, organizaciones de beneficencia, peajes y el transporte remunerado de personas sujeto a regulación. Información recopilada de los proveedores adquirentes indica que el nuevo límite máximo fue atendido. Además, se estableció el 2,50% como la comisión más típica en todos los sectores.

Para el 31 de diciembre de 2020 se reportaron algunas actividades con comisiones de adquirencia en cero para más de un proveedor adquirente, en tanto la comisión mínima diferente de cero en el segmento cuatripartito se reportó en 0,25% para supermercados, 0,01% para estaciones de servicio y 0,15% para ocio y espectáculos del sistema tripartito (Ver Cuadro 4).

**Cuadro 4. Comisiones de adquirencia 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

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

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, entre otros.



### 1.3 Del mercado de adquirencia y emisión

Las comisiones de adquirencia e intercambio no son las únicas fuentes de ingreso para las entidades adquirentes y emisoras, pues en la actividad del sistema de tarjetas existen además otros rubros que las entidades cobran a los afiliados y tarjetahabientes. Las secciones siguientes se refieren a los ingresos obtenidos por los proveedores adquirentes y emisores que provienen de su interacción con afiliados y clientes.

#### 1.3.1 Adquirencia

Con anterioridad a la regulación del sistema de tarjetas, el mercado de adquirencia se caracterizaba por el cobro de la comisión porcentual de adquirencia sobre el valor del pago, un monto fijo por cada terminal de pago y una serie de otras comisiones: mensualidad por administración de cuenta, comisiones por transacción, penalidad si no se alcanzaba un monto mínimo de facturación previamente acordado, entre otros. A partir del 24 de noviembre de 2020, los adquirentes únicamente pueden cobrar como máximo el 2,5% sobre el valor del pago y hasta veinte mil colones mensuales por terminal de pago. El Cuadro 5 presenta el monto total facturado por las entidades adquirentes según el rubro acordado con los afiliados.

**Cuadro 5. Cargos de adquirencia cobrados a los afiliados en el 2020**  
(en millones de colones y porcentajes)

Tipo de cargos a comercios afiliados	Sistema Cuatripartito	Sistema Tripartito	Total	Estructura Porcentual
Comisión Adquirencia	106 691	61 140	167 830	95,5
Por transacción	1 092	290	1 382	0,8
Mensualidad	2 473	0	2 473	1,4
Terminales	3 634	134	3 769	2,1
Monto mínimo de facturación	0	215	215	0,1
Otros	0	92	92	0,1
<b>Cobros totales a afiliados</b>	<b>113 890</b>	<b>61 871</b>	<b>175 760</b>	<b>100,0</b>
<b>Comisión Adquirencia implícita</b>	<b>2,80%</b>	<b>2,50%</b>	<b>2,69%</b>	
<b>Beneficios a comercios</b>			<b>4 124</b>	
<b>Comisión Adquirencia neta</b>			<b>2,62%</b>	

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

Así, para el año 2020, los afiliados asumieron un costo de adquirencia de ₡175.760 millones, equivalente al 2,69% del valor de las ventas totales efectuadas con tarjetas. La comisión de adquirencia es la más importante (un 95,5% de este costo), seguida del cargo por terminales (2,1%) y la mensualidad por administración de la cuenta (1,4%).

Para el período sin regulación, solo uno de los adquirentes reportó haber cobrado un cargo por transacción a los afiliados, dos cobraron una mensualidad por administración de la cuenta y una entidad reportó el cobro por no alcanzar un monto mínimo de facturación. Respecto del cobro por terminal de pago, este no era un cobro generalizado y dependía del volumen de ventas del comercio.

Comparativamente con el 2019, los afiliados pagaron €37.282 millones menos a los proveedores adquirentes, monto que estuvo influenciado por la disminución en el volumen de ventas producto de la crisis sanitaria por el SARS-CoV 2, y por la reducción de las comisiones máximas como consecuencia de la regulación establecida por el BCCR. Así, la comisión de adquirencia implícita pasó de 3,09% en el 2019 a 2,69% en el 2020, como se indica arriba.

Las entidades adquirentes también ofrecieron beneficios a los afiliados preferentes, bajo la forma de promociones y premios a clientes tarjetahabientes, pautas publicitarias, entrega de POS sin costo, visitas por instalación, atención de averías y reprogramaciones sin costo, entrega de papelería, entre otras. Si bien estos beneficios no se contabilizan como ingresos de fondos para los comercios, algunos de estos elementos pueden tener un impacto en el nivel de ventas de los mismos, y consecuentemente, en los ingresos finales de los comercios. Al considerar el valor de este tipo de beneficios (€4.124 millones), los ingresos netos de adquirencia se redujeron a 2,62% del valor de las ventas totales adquiridas en el sistema de tarjetas durante el 2020. Los beneficios otorgados en el año 2020 fueron un 41% menores a los otorgados en el 2019.

Respecto del costo asociado a los programas de ventas a plazo donde el tarjetahabiente no enfrenta una comisión de interés por el financiamiento del crédito, los comercios enfrentan un costo por el descuento anticipado del monto del pago. Dicho costo no es sujeto de regulación por parte del BCCR. Estos programas se ofrecen únicamente en el sistema tripartito y a ciertos comercios (no en forma generalizada). Durante el 2020, los afiliados asumieron un costo de €7.258 millones por este concepto.

### 1.3.2 Emisión

En el caso de los emisores, estos reciben los ingresos de intercambio cada vez que un cliente tarjetahabiente ha efectuado una compra en el afiliado. Esos ingresos corresponden a un porcentaje fijo del valor de la transacción, dependiendo del tipo de comercio: 1% para pagos en estaciones de servicio y servicios de beneficencia, 2% para supermercados, servicios telefónicos, servicios públicos, peajes, impuestos, servicios de gobiernos, taxis y seguros y 4% en todos los otros casos antes del 24 de noviembre de 2020; y de 2,0% en forma generalizada y 1,5% para las actividades particulares detalladas en el Cuadro 3, posterior a esta fecha. Para el año 2020, los ingresos de intercambio de los emisores ascendieron a €105.490 millones.

En comparación con el año 2019, los ingresos de intercambio se redujeron un 23,8% que, de forma similar al caso de adquirencia, refleja la disminución en el volumen de ventas producto de la crisis sanitaria por el SARS-CoV 2 y la reducción de las comisiones producto de la regulación del BCCR. En particular, el volumen de ventas del segmento cuatripartito, donde tiene lugar la comisión de intercambio, disminuyó un 11,2% versus un 5,4% en el sistema tripartito, lo que impacta más a los emisores que no son proveedores de servicio de adquirencia.

Los emisores cuentan con otros ingresos que provienen de cobros a los tarjetahabientes bajo la forma de anualidades o mensualidades a las tarjetas de débito y crédito, renovación o sustitución de los plásticos, apertura de cuentas, impresión de estados de cuenta, por inactividad de las cuentas o no alcanzar un saldo mínimo, entre otros<sup>4</sup>. En conjunto, estos ingresos ascendieron a €24.060 millones en el 2020 (€17.236 millones de los tarjetahabientes de débito y €6.825 millones de los tarjetahabientes de crédito), para un total de ingresos de €129.550 millones, según se puede apreciar en el Cuadro 6.

---

<sup>4</sup> Los otros cargos asociados a la actividad de tarjetas corresponden a cargos por reposición de PIN y contracargos denegados.

Adicionalmente, los emisores cuentan con ingresos asociados a los retiros de efectivo en cajeros automáticos, mensualidades de *Quick Pass*, venta de seguros y pólizas, asistencia al tarjetahabiente y otros que, si bien están asociados a los plásticos, no forman parte de este informe.

Los ingresos de intercambio representaron el 80,5% y el 83,5% de los ingresos totales de los emisores de tarjetas de débito y crédito respectivamente, 81,4% en promedio para todo el sistema. En el caso de los emisores de débito, le siguen en orden de importancia los cargos por anualidades (14,6%), en tanto para los emisores de tarjetas de crédito, las mensualidades y los cobros por inactividad representaron el 16,1% en conjunto.

Considerando el monto de ventas adquiridas en el sistema cuatripartito, la comisión promedio implícita de intercambio para el 2020 fue de 2,59% (3,13% para débito y 1,92% para crédito), tal y como se puede observar en el Cuadro 6. En 2019, la comisión promedio fue de 3,02%.

**Cuadro 6. Ingresos de los emisores en el 2020**  
(millones de colones y porcentajes)

Tipo de Ingreso	Tarjetas de Débito	Tarjetas de Crédito	Total tarjetas	Estructura Porcentual
Intercambio	70 953	34 537	105 490	81,4
Anualidad/Mensualidad	12 908	4 815	17 724	13,7
Renovación plástico	3 990	144	4 135	3,2
Apertura de cuenta	103	0	103	0,1
Estados de Cuenta	0	15	15	0,0
Inactividad / Saldo Mínimo	213	1 847	2 060	1,6
Otros asociados a la actividad de tarjetas	20	4	24	0,0
<b>Ingresos totales de emisión</b>	<b>88 188</b>	<b>41 362</b>	<b>129 550</b>	<b>100,0</b>
Intercambio <sup>1/</sup> (% ventas)	3,13	1,92	2,59	

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

Notas:

- 1/ Se refiere a la relación entre los ingresos de intercambio y el valor de las ventas adquiridas bajo un esquema cuatripartito.

Desde el punto de vista de los clientes tarjetahabientes, el acceso a una tarjeta de débito supone un costo neto, pero para los tarjetahabientes de crédito no es así, pues más bien reciben beneficios valorados en 5,8 veces los cargos enfrentados, según se aprecia en el Cuadro 7.

Cabe destacar que los emisores reportaron menores ingresos por concepto de mensualidades para las tarjetas de crédito, lo cual puede estar asociado al cierre de cuentas. Adicionalmente, los emisores de crédito también redujeron los beneficios otorgados a sus tarjetahabientes en €9.870 millones comparado con los otorgados en el 2019 bajo programas de lealtad y cash back, aun cuando se reportaron tres emisores de crédito adicionales al 2019 que emprendieron este tipo de beneficios.

La información aportada por los emisores refleja que el costo que asumieron los tarjetahabientes en el 2020 disminuyó en comparación al costo enfrentado en 2019 (¢2.798 versus ¢3.041 respectivamente para las tarjetas de débito y ¢2.717 versus ¢5.924 para las tarjetas de crédito).

**Cuadro 7. Cargos, beneficios y cantidad de emisores que ofrecieron beneficios a los tarjetahabientes en el 2020**  
(colones, millones de colones y cantidad)

Tipo de cargos y beneficios	Tarjetas de Débito	Tarjetas de Crédito	Total Actividad Tarjetas	Cantidad de Emisores que ofrecen incentivos	
				Débito	Crédito
<b>Cargos</b>	<b>17 236</b>	<b>6 825</b>	<b>24 060</b>		
<b>Beneficios</b>	<b>1 780</b>	<b>39 880</b>	<b>41 660</b>		
Programa Lealtad	568	35 279	35 847	5	22
Descuentos comercios	525	2 684	3 209	4	6
Otros	687	1 917	2 604	3	5
<b>Costos Netos del Tarjetahabiente</b>	<b>15 456</b>	<b>-33 055</b>	<b>-17 599</b>		
<b>Costo por tarjeta (colones)</b>	<b>2 798</b>	<b>2 717</b>	<b>2 775</b>		

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

#### 1.4 Del impacto de la regulación sobre los proveedores del sistema de tarjetas

De la sección anterior se desprende que tanto los ingresos de intercambio de los emisores como los de adquirencia de los adquirentes, disminuyeron 23,8% y 17,9% respecto de los registrados en 2019. Cabe destacar que las comisiones máximas establecidas por el BCCR entraron en vigencia a partir del 24 de noviembre de 2020, de forma que el impacto directo se registraría a partir de esta fecha, aunque bien es posible que el sector comercial de mayor tamaño haya ejercido presión sobre los proveedores adquirentes para negociar comisiones de adquirencia a la baja antes de esta fecha.

Así, con el detalle de la información disponible no es posible separar técnicamente el impacto de los distintos choques a los que estuvo sujeto el sector financiero en el 2020: la crisis sanitaria provocada por el SARS-CoV 2; la Ley Contra la Usura Crediticia que establece un tope a las tasas de interés y otros cargos que se suman a las operaciones crediticias; y la Ley 9831 que afecta directamente a los ingresos de intercambio y adquirencia de los proveedores de servicios.

No obstante, como parte de su labor regulatoria, y en aras de conducir el desarrollo del sistema de tarjetas de pago en consonancia con los objetivos de eficiencia y seguridad, se consultó a los proveedores de servicios emisores, adquirentes y marcas de tarjetas 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.

En términos del impacto sobre las entidades, este se percibe como alto (caída de más del 50% en los ingresos), medio (una caída entre el 30% y el 50% en los ingresos) y bajo según el tamaño

de la entidad y tipo de servicio ofrecido. Dentro de las entidades que reportan una alta afectación, se incluye información sobre reducciones en ingresos de intercambio, adquirencia (asociadas a la regulación a la Ley 9831) y reducciones en otras comisiones e intereses, así como pérdida de clientes tarjetahabientes asociados a la *Ley de Usura*, pero que en su criterio contravienen los objetivos establecidos en la Ley 9831 para el desarrollo del sistema de tarjetas.

Los proveedores de servicio también se refirieron a incrementos en sus gastos operativos, producto de las mejoras al ecosistema de pagos que estableció la regulación del BCCR y a la desviación de recursos que originalmente fueron asignados a otros proyectos, para cumplir con la nueva regulación y el suministro de la información regulatoria.

Dentro de las medidas implementadas para contrarrestar los efectos de la regulación al sistema de tarjetas, los proveedores de servicio apuntan a:

- Incursionar en el segmento de tarjetas de débito o crédito -ya que hoy solamente ofrecen una de ellas- así como en el servicio de adquirencia, o bien enfocar sus esfuerzos hacia el ofrecimiento de mecanismos de pago mediante transferencias electrónicas.
- Replantear sus programas de mercadeo y beneficios a clientes.
- Reducir sus costos operativos mediante el recorte de personal, reorganización de sus estructuras internas y renegociación de contratos con proveedores.
- Aumentar su rentabilidad mediante técnicas de selección de clientes.

En línea con las estrategias implementadas, los proveedores del sistema de tarjetas señalaron como principales retos para los próximos años:

- Generación de nuevas fuentes de ingresos a través del ofrecimiento de nuevos servicios y productos financieros, así como la modernización de los canales de pago electrónico.
- Atracción de clientes mediante el mejoramiento de servicio al cliente e implementación de incentivos para que utilicen mayoritariamente sus dispositivos de pago en compras y no en retiros de efectivo.
- La optimización de costos operativos que incluye un mejor control sobre las comisiones de procesamiento y de marcas de tarjetas y la automatización de procesos manuales. Dentro del manejo de los costos operativos, algunos proveedores anotaron el rediseño de los programas de lealtad y beneficios concedidos a comercios.
- Atención de la regulación establecida por el BCCR, tanto en términos de inversión como en el suministro de información regulatoria.

La encuesta de recolección de información regulatoria incluyó un ítem con respecto a los temas regulatorios que los proveedores de servicio consideran que el BCCR debe atender en los próximos años para alcanzar los objetivos establecidos en la Ley 9831. Dentro de los aspectos señalados destacan reformas al Reglamento del Sistema de Tarjetas de Pago vigente, así como nuevos elementos regulatorios asociados a la obligatoriedad de que los vendedores de bienes y servicios estén afiliados al sistema de tarjetas, pero que su incorporación se realice mediante mecanismos expeditos; que se promueva la difusión de información sobre los costos de procesamiento y comisiones de marcas como un mecanismo de mejoramiento de información para la toma de decisiones, así como la publicación de beneficios otorgados por los emisores y adquirentes.

Adicionalmente, se señalaron elementos que el BCCR puede atender fuera la de Ley 9831 en su función de operador de la plataforma SINPE y vigilante del sistema de pagos, dentro de los que resaltan la elaboración de una estrategia país para promover el uso de transferencias electrónicas que incluya la difusión de campañas informativas sobre las *Cuentas de Expediente*

*Simplificado*, la modificación de las tarifas de servicios SINPE y la apertura de la competencia en el pago de servicios públicos, ya que algunas instituciones mantienen exclusividades con entidades bancarias.

Finalmente, se expusieron medidas que requieren de un trabajo coordinado con el Ministerio de Hacienda para reducir y simplificar la afiliación de las pequeñas empresas al sistema de tarjetas y de pagos electrónicos, a la posibilidad efectuar el pago de impuestos con tarjetas de crédito y que se busque un trato fiscal equitativo de los pagos con tarjeta frente a las transferencias electrónicas, en detrimento del uso del efectivo.

En atención de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 9831, respecto de la obligación del BCCR para “guardar la confidencialidad de la información individual que le suministren las personas físicas y jurídicas” no se han incluido en este apartado los reportes de las marcas de tarjetas, ya que la particularidad de las afirmaciones contravendría el artículo antes indicado. No obstante, las mismas han sido valoradas por el Equipo Técnico en el planteamiento de la propuesta regulatoria, en igualdad de condiciones que otros proveedores del sistema de tarjetas de pago, comercios y clientes tarjetahabientes.

Aun cuando no es posible efectuar un análisis técnico en tan corto plazo que aísle los efectos de la regulación implementada por el BCCR para el sistema de tarjetas de pago, en términos generales, el Equipo Técnico valora como positivo el esfuerzo realizado por las entidades proveedoras de servicios para atender la regulación y diseñar estrategias que les permitan mejorar su competitividad y la eficiencia del sistema como tal. En particular, se valoró que la respuesta de las entidades ha sido la esperada para la combinación de las técnicas regulatorias de establecimiento de precios máximos (*price caps*) y la regulación por comparación (*yardstick competition*), lo que permite que se generen los incentivos adecuados para que los proveedores de servicios reduzcan los costos del sistema de tarjetas en beneficio de los afiliados, sin socavar la calidad del servicio y su seguridad.

#### **1.4.1 De la supervisión al sistema de tarjetas de pago**

Se ha dado trazabilidad al cumplimiento de la regulación establecida por el BCCR para el sistema de tarjetas por parte de los proveedores de servicio adquirentes y emisores, principalmente respecto de la implementación del flujo de pago en el POS, las operaciones de pago rápido y la vigencia de las nuevas comisiones máximas de adquirencia. En términos generales, se encontró un gran compromiso por parte de estos proveedores.

La División Sistemas de Pago ha recibido consultas sobre distintos aspectos normativos de parte de proveedores de servicio, así como de afiliados y personas físicas y jurídicas, mas no denuncias por incumplimiento a la regulación.

Adicionalmente, se elaboraron afiches informativos para los afiliados y clientes, con el fin de que pudieran prepararse para la implementación del flujo de pago en el POS, las operaciones de pago rápido y la vigencia de las nuevas comisiones máximas de adquirencia, así como para que conozcan sus obligaciones y puedan hacer valer sus derechos. Los afiches se difundieron mediante la prensa digital y con la colaboración de la Cámara de Comercio de Costa Rica.

El artículo 4 del Reglamento del Sistema de Tarjetas establece la conformación de una Comisión Asesora del Sistema de Tarjetas de Pago como un órgano que colabora en la definición de las reglas de operación y en el desarrollo del sistema, así como en la definición, revisión y actualización de las normas complementarias. En atención a este artículo, se ha conformado la Comisión con los siguientes miembros indicados en el Cuadro 8.

**Cuadro 8. Integrantes de la Comisión Asesora del Sistema de Tarjetas de Pago  
2021**

<b>Dirección de Apoyo al Consumidor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio</b>	Cynthia Zapata Calvo
<b>Cámara de Comercio de Costa Rica</b>	Roberto Federspiel Murillo
<b>Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines</b>	Gerardo Araya Bermúdez
<b>Asociación Consumidores de Costa Rica</b>	Erick Ulate Quesada
<b>Asociación Bancaria Costarricense</b>	José Ignacio Cordero Banco BAC San José Representante de adquirentes  Marco Acuña Cedeño Banco Lafise Representante de emisores
<b>Cámara de Bancos y Financieras</b>	Patricia Jara Porras Banco Nacional de Costa Rica Representante de adquirentes  Luis Ángel González Magán Financiera CAFSA Representante de emisores
<b>Proveedor de servicios no emisor</b>	Miguel Arocho Berrios Evertec Representante de otros proveedores

A la fecha de emisión de este informe, la Comisión Asesora se ha reunido en tres ocasiones para referirse a distintos aspectos de la regulación emitida por el BCCR, desde la perspectiva de cada una de las entidades y organizaciones que representan, en una dinámica de contrapesos de intereses de los clientes tarjetahabientes y afiliados, frente a los proveedores de servicio del sistema.

Las discusiones y aportes efectuados en el seno de la Comisión Asesora han sido atendidos por la División de Sistemas de Pago y el Equipo Técnico en igualdad de condiciones que los externados por las entidades proveedoras del sistema de tarjetas mediante la encuesta de información regulatoria.

Finalmente, como parte del fortalecimiento de las técnicas regulatorias, el Equipo Técnico participó en un seminario ofrecido por el *Banco Central de Reserva del Perú* y dirigido a bancos centrales de Latinoamérica sobre “*Tarifación en los sistemas de pago de bajo valor*”.

El seminario fue impartido por el Ph.D. Santiago Carbó Valverde, quien, dentro de otros cargos, ha fungido como consultor del *Federal Reserve Bank of Chicago* y del *Banco Central Europeo* en temas de economía bancaria, regulación, competencia y digitalización, entre otros. Actualmente es miembro del *Group Advisor de la ESMA* (European Securities and Market Authority).

Entre los temas abordados en el seminario, se revisaron los distintos modelos regulatorios de las comisiones de intercambio, particularmente la prueba de indiferencia para el comerciante<sup>5</sup>.

Producto de la interacción con bancos centrales latinoamericanos y de la información aportada por el profesor Carbó, el Equipo Técnico comprobó que los desarrollos regulatorios impulsados por el BCCR están en línea con los ejecutados por otros bancos centrales y autoridades de competencia, tanto en el establecimiento de comisiones máximas como en el uso de mejores prácticas internacionales y promoción de la competencia en el sistema de tarjetas.

Adicionalmente, se participó en el evento organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica donde se presentó el estudio “El Efecto de la Regulación sobre Comisiones por el Uso de Tarjetas en los Precios al Consumidor” y en el organizado por la Cámara de Comercio Internacional de Costa Rica sobre “Competencia y nueva regulación de los pagos con tarjetas de crédito”.

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. Para los fines informativos, el Anexo 10 muestra los elementos destacados para Chile, Colombia, Estados Unidos de América, Perú y Ucrania.

## 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 2021. Con el objetivo de documentar técnica y estadísticamente la propuesta, se incluye un breve apartado de los elementos que guiaron al diseño de la política sugerida.

### 2.1 De la diferenciación de las operaciones de pago

La sección anterior, referida a la evolución del sistema de tarjetas de pago, expone la actividad del sistema de tarjetas de pago en su conjunto, y permite una valoración completa sobre los distintos participantes: clientes tarjetahabientes, afiliados, emisores y adquirentes, y para todas las operaciones de pago adquiridas en el territorio nacional. No obstante, las operaciones de pago se pueden diferenciar por el origen de emisor que ha suministrado el dispositivo de pago al cliente. Así, cuando la operación utiliza un dispositivo de pago emitido por un emisor nacional, esta se denomina **operación de pago local**; en tanto, si el dispositivo de pago utilizado fue entregado por un emisor extranjero (residente fuera del territorio nacional), la operación se denomina **operación de pago transfronteriza**.

Varios elementos diferencian a las operaciones de pago transfronterizo de las operaciones de pago locales. En primer lugar, las operaciones de pago transfronterizas siempre son operaciones cuatripartitas, ya que el emisor extranjero y el adquirente nacional son proveedores diferentes. Esto lleva a que, necesariamente, se autoricen y liquiden a través de la red de la marca de tarjetas, con reglas específicas para los pagos transfronterizos.

A pesar de que la operación de pago transfronteriza se inicia en la misma terminal de pago y con el mismo archivo de mensaje que una operación de pago local (el estándar internacional utilizado por las marcas de tarjetas es el mismo para ambas operaciones), el intercambio de

---

<sup>5</sup> La prueba de indiferencia consiste en establecer la comisión de intercambio en un nivel tal que el comerciante afiliado enfrente el mismo costo que tendría al aceptar un pago con medios electrónicos o con efectivo, de forma que sea indiferente entre aceptar cualquiera de esos instrumentos de pago.



fondos entre el emisor extranjero y el adquirente nacional para las operaciones de pago transfronterizas ocurre fuera de Costa Rica. En contraposición, las operaciones de pago locales pueden ser tripartitas o cuatripartitas, y tratándose de una operación de pago en colones, su liquidación ocurre sobre las cuentas de emisores y adquirentes nacionales en el BCCR a través de la plataforma SINPE.

Actualmente, las operaciones de pago locales cuatripartitas en dólares norteamericanos se liquidan, al igual que las operaciones de pago transfronterizas, en los sistemas de las marcas de tarjetas y no por intermedio del SINPE. Eso se hace a conveniencia de las marcas de tarjetas, para que puedan integrar la liquidación de todas las operaciones de pago en dólares norteamericanos, sea por operaciones de pago locales o transfronterizas, en una única liquidación.

Información aportada por los adquirentes nacionales muestra que en Costa Rica las operaciones de pago locales representaron el 95,2% del total de pagos con tarjetas en el 2019 y el 96,8% en el 2020, según se puede apreciar en el Cuadro 9. En términos de valor, el porcentaje se reduce al 83,9% en el 2019 (previo a la pandemia, cuando la actividad turística era más alta) y a 90,6% en el 2020. El valor promedio de una operación de pago local es cercano a los ₡18.200 en ambos años.

En contraste, las operaciones de pago transfronterizas representaron el 4,8% del total de pagos con tarjeta en el 2019 y 3,2% en el 2020, según se puede apreciar en el Cuadro 9. La mayor cantidad de operaciones de pago transfronterizas se registró en las actividades comerciales de servicios de alimentación y supermercados, que concentraron el 26% y 21% de la totalidad de pagos transfronterizos del año 2019 respectivamente. En el 2020, el porcentaje para ambas actividades fue de 24% y 28%.

**Cuadro 9. Cantidad y valor de operaciones de pago adquiridas en Costa Rica**  
(millones de colones y porcentajes)

Tipo de indicador/año	Cantidad de operaciones		Valor de las operaciones (en millones de colones)		Valor por transacción (promedio en colones)	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Locales	376 080 907	349 729 633	6 040 961	5 927 256	16 063	16 948
Transfronterizas	19 136 069	11 492 584	1 156 445	616 950	60 433	53 682
<b>Total</b>	<b>395 216 976</b>	<b>361 222 217</b>	<b>7 197 406</b>	<b>6 544 205</b>	<b>18 211</b>	<b>18 117</b>
<b>Porcentaje sobre el total de cada año</b>						
Locales	95,2%	96,8%	83,9%	90,6%		
Transfronterizas	4,8%	3,2%	16,1%	9,4%		

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

En términos de valor, las operaciones de pago transfronterizas ascendieron a 16,1% del valor total de las operaciones de pago con tarjeta en el 2019, y a 9,4% en el 2020. El valor de los pagos transfronterizos está concentrado en mayor medida sobre la actividad de hoteles y servicios de alojamiento, pero prácticamente todas las actividades económicas reciben este tipo de pago. El valor promedio de una operación de pago transfronterizo es más de tres veces el valor de una operación de pago local, y ascendió a ₡60.433 en el 2019 y ₡53.682 en el 2020. Este valor está

fuertemente impulsado por el valor promedio, relativamente alto, de ciertas actividades, tales como hoteles y servicios de alojamiento, renta de vehículos, servicios de cruceros y marinas y el turismo médico, donde los pagos promedio se ubicaron entre ₡123.000 y ₡ 224.000.

En el 2020, los adquirentes Banco BAC San José, Banco Davivienda, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Banco Promerica, Coopenae y Scotiabank de Costa Rica adquirieron pagos transfronterizos. Los tres adquirentes de mayor tamaño concentraron el 94,1% del total de estas operaciones.

Por su parte, 81.788 afiliados recibieron operaciones de pago transfronterizas en el 2019 (el 72% de la cantidad total de afiliados de ese año), cifra que disminuyó a 75.776 en el 2020 (el 54% de la cantidad de afiliados de 2020). Las disminuciones reportadas para el año 2020 respecto de la cantidad y valor de las operaciones de pago, así como la cantidad de afiliados con operaciones transfronterizas obedecen, naturalmente, a la crisis generada por el SARS-CoV 2 y la consecuente caída en la visitación de turistas, y no a una tendencia del mercado.

Para el 2019, antes del choque provocado por la pandemia, el país reportaba un ingreso anual de 3.139.008 turistas, cifra que entre 2010 a 2019 creció a un ritmo promedio de 5,1% por año. De acuerdo con los resultados de la Cuenta Satélite de Turismo estimada por el BCCR, los aportes directos e indirectos de la actividad turística a la economía costarricense representaban un 8,2% del PIB. Además, el estudio identificó que, del total de empleados del país, el 13,2% se relacionan directa o indirectamente con el turismo.

En conjunto, todos estos indicadores reflejan las diferencias propias de cada una de estas operaciones de pago, y en particular, la importancia de las operaciones de pago transfronterizas, dado el modelo de desarrollo del país, enfocado al turismo internacional. Es por ello que, a la luz de la ordenanza emanada de la Ley 9831, el BCCR debe emitir una regulación que permita salvaguardar la provisión de ambos tipos de operaciones de pago, considerando las características propias de cada una de las operaciones de pago y por supuesto, en un contexto que permita alcanzar el objetivo del menor costo posible para los afiliados.

Así, al amparo del artículo 4 de la Ley 9831, por el cual el BCCR puede determinar comisiones diferenciadas siempre y cuando las mismas conduzcan al buen funcionamiento, la eficiencia y seguridad del sistema de pagos costarricense, y siempre que se garantice el menor costo posible para los afiliados, el Equipo Técnico recomienda efectuar esta diferenciación, en particular para garantizar la provisión de las operaciones transfronterizas bajo un contexto de eficiencia y menor costo posible para los afiliados, y de esta forma salvaguardar los legítimos intereses económicos de todas las partes, sean estos nacionales o extranjeros, dentro de las normas constitucionales del país. Las justificaciones técnicas que respaldan esta diferenciación, se encuentran en cada una de las secciones regulatorias aplicables a cada tipo de operación de pago.

### 3. Modelo regulatorio para las operaciones de pago locales

Con base en el 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 (que se presenta en el informe dad más arriba sobre la evaluación del desarrollo y funcionamiento del sistema frente a la regulación del BCCR), así como en 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 en el mediano plazo.

Para implementar este análisis, se amplió y actualizó la base de datos de comisiones de intercambio y adquirencia utilizada en la primera fijación ordinaria, con lo cual se obtuvo un panel que abarca a 70 países y un total de 183 observaciones, para un periodo que inicia, para algunas observaciones, en el 2010. Dentro de la base de datos se incluyó a los 30 países que conforman el EEE, así como la totalidad de los países miembros de la OCDE, con excepción de Japón, para el cual no se logró encontrar información. 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. En este caso, se entiende por mejores prácticas las comisiones de los países que integran el EEE y la OCDE, típicamente referentes en buenas prácticas para el sistema de tarjetas y en sistema de pagos en general.

La base de datos también contiene información sobre una gama de variables de control, tales como la densidad de población, el índice de desarrollo humano, el número de cajeros automáticos y la posesión de cuentas en entidades financieras, que permite 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, pero también otras variables como los homicidios intencionales, que inciden sobre las pérdidas que podrían experimentar los afiliados producto de la actividad delictiva (este es un costo reconocido por el regulador del EEE en la prueba de indiferencia).

La estrategia empírica consiste en utilizar un método de regresión lineal para estimar las comisiones de intercambio y adquirencia que se esperaría observar en Costa Rica con base en ese método comparativo. Los detalles de las estimaciones y técnicas utilizadas se encuentran en el Anexo 11.

Salvo los casos particulares que se indican en la propuesta regulatoria para las operaciones de pago transfronterizas, las comisiones de adquirencia recolectadas se refieren a los promedios aplicables a operaciones de pago locales de cada país. En el caso de las comisiones de intercambio, el dato recolectado se refiere a la comisión máxima establecida por el regulador, acordada por los emisores de dispositivos de pago o establecida por las marcas de tarjetas para cada territorio, pero siempre aplicable, únicamente, a operaciones de pago locales.

Los principales resultados de las regresiones lineales son los siguientes:

- **Intercambio:**

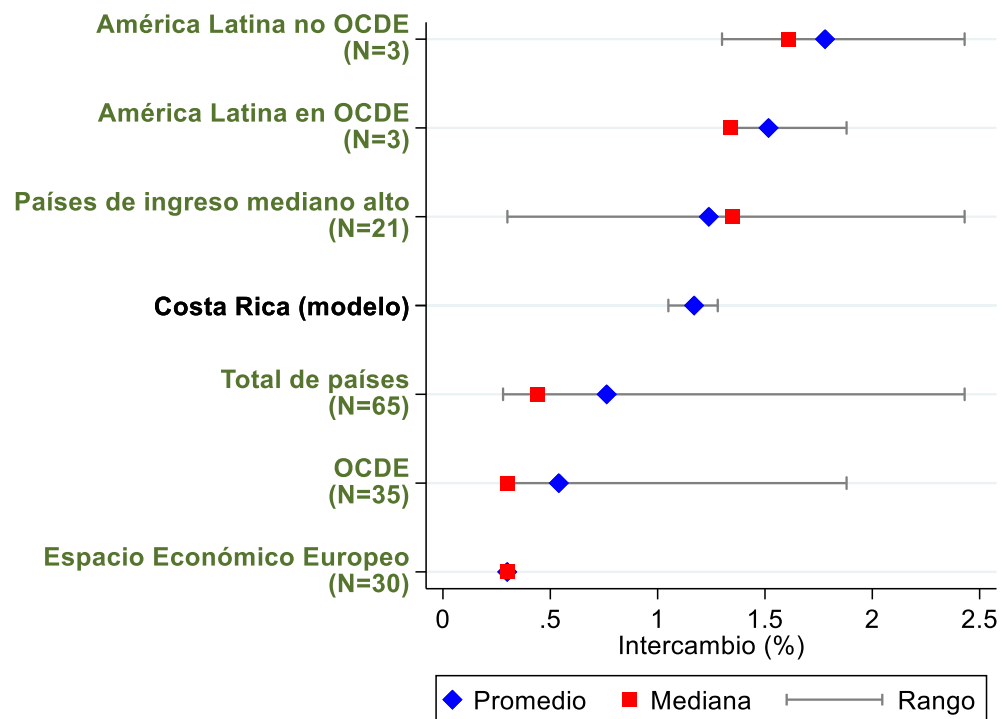
La regresión lineal estimada indica que, en un escenario sin regulación (la situación inicial de la que parte Costa Rica antes del 24 de noviembre de 2020) la comisión de intercambio debería corresponder a 1,93%, con un intervalo de confianza de 95% igual a [1,73%, 2,14%]. El efecto de la regulación haría reducir la comisión de intercambio hasta situarse en 1,17%, con un intervalo de confianza del 95% desde 1,05% a 1,30%.

A manera de comparación, al alcanzar el límite máximo del intervalo con regulación antes mencionado, Costa Rica alcanzaría comisiones de intercambio locales más bajas que las de los otros países latinoamericanos miembros de la OCDE, que son Chile, Colombia y México, cuyas comisiones de intercambio local promedios son de 1,88%, 1,34% y 1,33% respectivamente, y más bajas también que las de otros países miembros de este organismo internacional, particularmente de Estados Unidos (1,60%), Canadá (1,40%) y Turquía (1,32%) para el año 2020. No obstante, se mantendrían por encima de las vigentes para el EEE de 0,30% para tarjetas de crédito y 0,20% para tarjetas de débito, y de la OCDE, que dispone de una comisión de intercambio promedio de 0,54%, según se puede apreciar en la Figura 1.

Tanto el valor máximo como el mínimo del intervalo de confianza estimado para Costa Rica con regulación estarían incluidos dentro del intervalo de comisiones de intercambio vigentes para la OCDE, que van desde 0,30% para la comisión mínima, hasta 1,88% para la comisión máxima.

Al efectuar la comparación con países de ingreso mediano alto, donde se ubica Costa Rica según la clasificación del Banco Mundial, los extremos máximo y mínimo estimados mediante la regresión lineal, ubicarían al país muy cerca de la mediana (1,35%) y promedio (1,24%) de este grupo de países.

**Figura 1. Comisiones de intercambio por grupos de países**  
(en porcentajes)



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

Notas: Para cada país integrante del grupo particular, se utiliza la información disponible más actual.

- **Adquirencia:**

El resultado del modelo de regresión lineal sugiere que, sin regulación, la comisión de adquirencia en Costa Rica se ubicaría en 2,37%, con un intervalo de confianza igual a [2,12%, 2,63%]. Una vez que se considera el efecto de la regulación, la adquirencia disminuye hasta el 1,79% [1,56%, 2,01%].

Dentro del intervalo de confianza de la comisión máxima de adquirencia sugerida para Costa Rica con regulación, se encuentran las comisiones de adquirencia para las operaciones locales de países miembros de la OCDE y del EEE. Tal es el caso de Colombia (1,69%), Corea del Sur (1,60%), Estonia (1,60%) y Finlandia (1,90%).

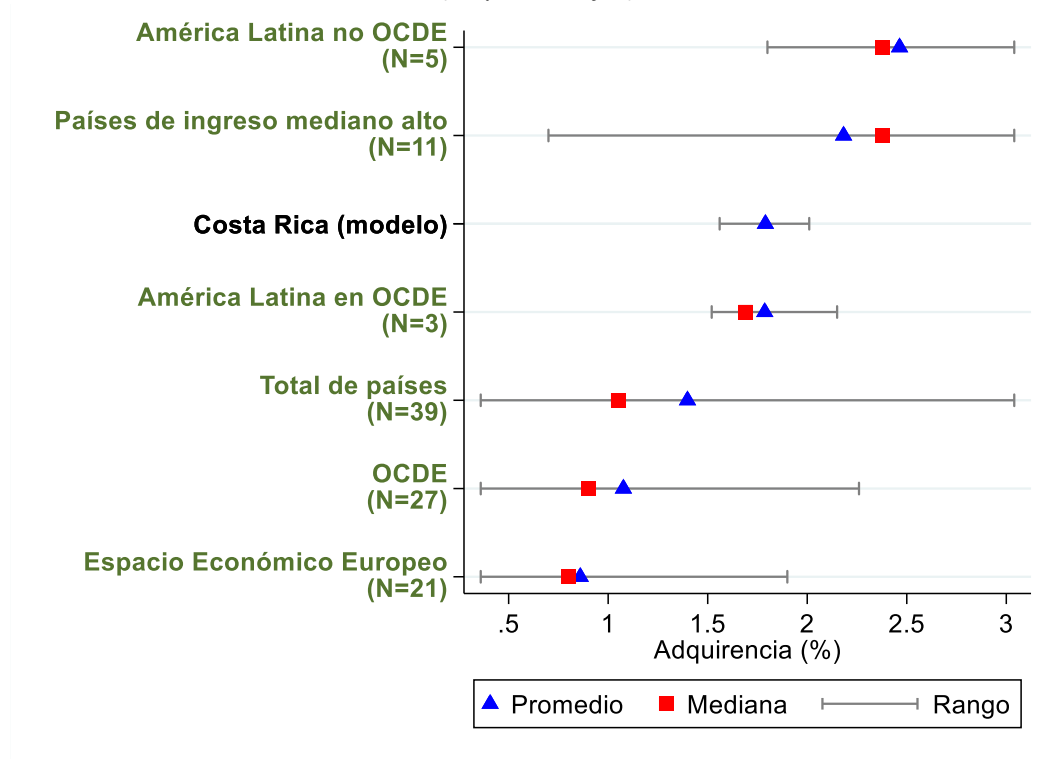
En términos comparativos, el intervalo de confianza propuesto permitiría a Costa Rica, alcanzar valores promedio más bajos que los países de América Latina que no forman parte de la OCDE (2,46%) e incluso dentro del rango de variación [1,52%, 2,15%] para los países de América Latina que sí son miembros de la OCDE, con un margen de dispersión más acotado.

Por su parte, el valor promedio del intervalo de confianza para Costa Rica (1,79%), sí estaría incluido dentro del intervalo establecido por las comisiones mínimas (0,36%) y máximas (2,26% y 1,90%) de adquirencia local de los países miembros de la OCDE y el EEE respectivamente. No obstante, aún en el límite inferior del intervalo de confianza, Costa Rica no habría alcanzado el valor promedio para la muestra total, ni tampoco para la OCDE (1,08%) y el EEE (0,86%).

Al efectuar la comparación con países de ingreso mediano alto, donde se ubica Costa Rica según la clasificación del Banco Mundial, el extremo máximo (2,01%) estimado mediante la regresión lineal, ubicaría al país con una comisión de adquirencia menor al promedio (2,18%) y mediana (2,38%) de este grupo de países. El valor medio del intervalo para Costa Rica (1,79%) es cercano al percentil 25 de este grupo de países (1,69%).

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. 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 local superiores a los sugeridos por el modelo econométrico para Costa Rica, excepto en Corea del Sur donde el límite máximo regulado es de 1,60%.

**Figura 2. Comisiones de adquirencia por grupos de países**  
(en porcentajes)



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

Notas: Para cada país integrante del grupo particular, se utiliza la información disponible más actual.

Las comisiones de intercambio y adquirencia locales estimadas para Costa Rica se muestran, en resumen, en el Cuadro 10.

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

Tipo de comisión	Estimación promedio	Intervalo de confianza	
		Mínimo	Máximo
<b>Intercambio</b>			
Sin regulación	1,93%	1,73%	2,14%
Con regulación	1,17%	1,05%	1,30%
<b>Adquirencia</b>			
Sin regulación	2,37%	2,12%	2,63%
Con regulación	1,79%	1,56%	2,01%

Fuente: elaboración propia.

El Equipo Técnico recomienda converger hacia los puntos medios de los intervalos de confianza sugeridos por las regresiones lineales de intercambio y adquirencia, en un horizonte de tiempo de tres años y un mes, contados a partir del mes de noviembre de 2020, cuando entraron en vigencia las primeras comisiones máximas determinadas por el BCCR.

Para definir este horizonte de reducción se tomó en consideración lo indicado por la OCDE en el último informe para Costa Rica, al señalar que los planes típicos de regulación de precios involucran un proceso gradual en el cual se revisan los costos y ganancias de las empresas reguladas para actualizar las estimaciones de las restricciones de precios. Asimismo, se recomienda redondear las comisiones al cuarto de punto más cercano al punto medio de los intervalos antes indicados para facilidad de los participantes del sistema de tarjetas. El sendero sugerido por el Equipo Técnico se muestra en el Cuadro 11.

**Cuadro 11. Propuesta de comisiones de intercambio y adquirencia locales**  
(porcentajes y puntos base)

Fecha	Comisión máxima porcentual de intercambio	Comisión máxima porcentual de adquirencia
Noviembre 2020 (comisiones vigentes)	2,00%	2,50%
Enero 2022	1,75%	2,25%
Enero 2023	1,50%	2,00%
Enero 2024	1,25%	1,75%

Fuente: elaboración propia.

Esta propuesta permitirá al afiliado, experimentar una reducción en las comisiones de adquirencia del 95% de la cantidad y del 84% del valor de los pagos, que no sería posible si no se diferencian las comisiones para las operaciones locales. Se estima que la disminución propuesta para el 2022, beneficiaría a más del 50% de los afiliados<sup>6</sup>, con una reducción estimada en 9.000 millones de colones<sup>7</sup> en el costo total del servicio de adquirencia. El ahorro estimado alcanzaría a todos los sectores comerciales y tamaños de empresas.

Mediante esta propuesta se busca fomentar la mayor participación de afiliados posibles, pues sus costos de conexión y procesamiento se tornan transparentes y son verificados por el regulador. Con ello se maximizaría la utilización del sistema de tarjetas de pago en beneficio de todos los participantes del sistema, incluidos los emisores, adquirentes y marcas de tarjetas que reciben comisiones por cada operación de pago adquirida, sea local o transfronteriza.

<sup>6</sup> La información aportada por los adquirentes indica que la comisión máxima de 2,50% equivale a la moda y la mediana de las comisiones en todos los sectores consultados.

<sup>7</sup> La estimación supone que el valor de las operaciones de pago locales tiene un crecimiento de 3,7% en 2021 y 2022, y que los ahorros únicamente aplican a los afiliados que al 31 de diciembre de 2020 enfrentaban comisiones de adquirencia entre 2,25% y 2,50%. No se supone un aumento sobre las comisiones de adquirencia de operaciones transfronterizas, que para el primer trimestre de 2021 se reportó en 2,33% (en promedio).

El Equipo Técnico considera idóneo mostrar al público el sendero de reducciones a las comisiones para reflejar el compromiso del BCCR de establecer esta regulación en consonancia con las mejores prácticas internacionales. Revelar esta información permite además que los proveedores de servicio la incorporen en sus objetivos estratégicos, y puedan dirigir de forma ordenada las reducciones de costos que la regulación plantea como incentivo para la eficiencia del sistema de tarjetas.

En este sentido, los proveedores de servicio, tanto emisores como adquirentes, han efectuado inversiones frente a la nueva regulación, como por ejemplo, las notificaciones a clientes, uso del PIN y los reportes a afiliados. Es importante que puedan conocer del regulador, la evolución esperada de las comisiones máximas, de forma que planifiquen los flujos de fondos que les permitan respaldar sus inversiones, en un horizonte de tiempo razonable.

Al considerar la evidencia internacional al respecto, se encuentran países que también han optado por reducir las comisiones de intercambio y adquirencia de manera gradual, y hacen público el sendero a seguir. Uno de estos casos es Argentina, donde en el 2017 se publicó el esquema de reducciones para sus comisiones de intercambio y adquirencia que se seguirían de forma anual hasta el 2021<sup>8</sup>. Por su parte, Israel también reveló en el 2018 el sendero de reducciones a las comisiones de intercambio que seguiría anualmente hasta el 2023. De acuerdo con el informe de prensa que el Banco de Israel publicó, con esa información se buscaba reducir la incertidumbre de los participantes del mercado, y los incentivaba a continuar modernizándose<sup>9</sup>. Finalmente, en mayo de 2021, el Banco Nacional de Ucrania informó que las comisiones de intercambio se reducirían de manera gradual hasta alcanzar 0,9% en el 2023<sup>10</sup>.

La Ley 9831 establece la obligación al BCCR de revisar las comisiones máximas al menos una vez al año. Por tanto, publicar el sendero de reducción de comisiones planeado no limita la potestad de la Junta Directiva del BCCR de actualizar y ajustar los límites propuestos de conformidad con las revisiones técnicas que realice año con año.

### 3.1 De la segregación de la comisión máxima de adquirencia en dos partes

Con fundamento en la teoría económica de la *Tarifa en dos partes*, el Equipo Técnico sustenta la fragmentación de la comisión de adquirencia en:

- Un cargo fijo mensual que incluya el valor del dispositivo de punto de venta y el servicio de telecomunicaciones, en asocio con el costo fijo de brindar el servicio de adquirencia al afiliado.

<sup>8</sup> Argentina publicó su cronograma de reducciones para las comisiones de intercambio en el comunicado A 6212/2017 del 31 de marzo de 2017. Disponible en (accesado el 22 de junio de 2021):

<http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/A6212.pdf>

Por su parte, el esquema de reducciones para las comisiones de adquirencia se encuentra en:

[https://cac.com.ar/noticia/La\\_CAC\\_firmo\\_el\\_acuerdo\\_voluntario\\_de\\_rebaja\\_de\\_comisiones\\_de\\_tarjetas\\_7885](https://cac.com.ar/noticia/La_CAC_firmo_el_acuerdo_voluntario_de_rebaja_de_comisiones_de_tarjetas_7885) (accesado el 22 de junio de 2021).

<sup>9</sup> Comunicado de prensa titulado "The Bank of Israel accelerates the path of reducing the interchange fee" del 25 de febrero de 2018. Disponible en (accesado el 22 de junio de 2021):

<https://www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/25-2-18.aspx>.

<sup>10</sup> Comunicado de prensa titulado "Interchange Commissions in Ukraine to Lower Gradually: NBU, Visa, and Mastercard Sign Memorandum" del 18 de mayo de 2021. Disponible en (accesado el 8 de noviembre de 2021):

<https://bank.gov.ua/en/news/all/komisiyi-intercheyndj-postupovo-znijuvatimutsya-natsionalniy-bank-visa-ta-mastercard-pidpisali-vidpovidniy-memorandum>



- Una comisión porcentual sobre el valor de los pagos que cubra todos los otros rubros de cobro por el servicio de adquirencia al afiliado.

La teoría de la tarifa en dos partes funciona como un esquema de precios no lineal que permite que, cuando existen costos fijos y variables en la producción de un bien o servicio, la fijación de precios refleje esa estructura de costos, con lo que aumenta el bienestar del consumidor al tener una mayor cantidad de unidades producidas y un precio menor en comparación con un esquema regulatorio de precio único lineal.

La teoría económica señala que si, en presencia de costos significativos de instalación e infraestructura, la regulación obligara a un productor a comportarse como en un mercado de competencia perfecta, donde el precio es igual al costo marginal de producción (es decir, para el caso del servicio de adquirencia, considerar únicamente la comisión porcentual asociada al monto del pago), se podrían generar efectos negativos para el bienestar, en la forma de cantidades producidas relativamente bajas (es decir, los adquirentes no instalan suficientes dispositivos de pago), o precios relativamente altos (comisiones muy altas cobradas a los comercios), o ambas cosas.

En el caso de la adquirencia, la presencia de costos fijos en la prestación del servicio se debe al costo de adquirir, instalar y dar mantenimiento a los dispositivos de pago. Esos costos generan deseconomías de escala y desincentivos para proveer dispositivos de pago a los comercios pequeños en virtud de su relativamente bajo volumen de transacciones. Si una regulación de comisiones máximas estableciera solamente una comisión porcentual, la presencia de esas deseconomías de escala por la existencia de costos fijos obligaría a fijar una comisión porcentual ineficientemente alta, o bien, si esta comisión fuera baja, llevaría a los adquirentes a no proveer el servicio a los comercios pequeños.

Puesto de otra forma, el bajo volumen de facturación de los comercios pequeños podría no cubrir los costos fijos de los dispositivos de pago, por lo que, si el costo de esos dispositivos debiera quedar cobijado por el componente porcentual de la comisión de adquirencia, la tasa de esa comisión debería ser muy alta. Si, por el contrario, la comisión de adquirencia máxima se divide en un componente porcentual y un componente fijo, el segundo podría utilizarse para cubrir costos fijos, lo que permitiría bajar el componente de comisión porcentual máxima para todos los comercios, con ventajas claras para el consumidor.

La información recolectada por el BCCR indica que el costo de una terminal punto de venta con características *3G+Wifi+Ethernet* ronda los US\$380<sup>11</sup>, considerando los impuestos aduaneros, seguros y fletes. Adicionalmente, para que la terminal sea funcional, el proveedor adquirente debe realizarle un proceso de programación e instalar un chip de telecomunicación que deberá cargarse al menos una vez al mes, así como 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.

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) lista en el Anexo 2 los porcentajes anuales de depreciación, así como los años estimados de vida útil que deben utilizarse para el cálculo de la depreciación de los diversos activos. Si bien esta lista del anexo no incluye a la terminal punto de venta como tal, es factible hacer una homologación de términos con el

---

<sup>11</sup> La terminal punto de venta más utilizada por los proveedores adquirentes de Costa Rica es la que dispone de las características *3G+Wifi+Ethernet*.

concepto “equipo electrónico especializado” para el cual aplica una vida útil de cinco años, y, por consiguiente, una depreciación lineal de 20%.

Considerando todos los elementos de costo y vida útil de la terminal punto de venta, la comisión máxima mensual por terminal punto de venta se estima en ₡12.500, incluyendo la recarga mensual de telecomunicación. Esta comisión máxima se refiere únicamente a las terminales punto de venta suministradas por el proveedor adquirente al afiliado que permiten pagos presenciales (*datáfono tradicional*).

Los proveedores adquirentes también ofrecen sus servicios a través de otros tipos de dispositivos de pago, tales como los m-POS y las tecnologías *tap on phone*. Para permitir un sano desarrollo de las distintas tecnologías disponibles para las terminales punto de venta, y dado que el costo de la terminal punto de venta tradicional es el más alto de las tecnologías disponibles en el país, se sugiere establecer la comisión máxima por terminal en ₡12.500. El BCCR deberá monitorear la evolución de los costos para las distintas terminales e intervenir para regular de forma diferenciada, de considerarlo oportuno.

### **3.2 De la comisión de adquirencia para la seguridad de las operaciones de pago no presenciales**

Uno de los principales problemas de las operaciones de pago no presenciales con tarjeta -aquellas en las que no se requiere insertar, deslizar o acercar la tarjeta a una terminal de pago- tiene que ver con la autenticación del titular en el momento de realizar la operación de pago. A diferencia de las operaciones de pago presenciales, en las cuales el titular tiene varias alternativas de autenticación (se solicita su cédula de identidad, ingresa un PIN o firma un voucher), en las operaciones de pago no presenciales por lo general se solicita el código *CCV2* ubicado en el reverso de la tarjeta, por lo cual un delincuente tendría la posibilidad de hacer operaciones fraudulentas con solo disponer del dispositivo de pago.

Como medida de protección hacia el afiliado, las marcas de tarjetas cuentan con el estándar *3-D Secure (3DS)* como un protocolo de mensajería antifraude que permite a los consumidores autenticarse con el emisor de su tarjeta de pago en el momento de realizar las operaciones de pago no presenciales. Se trata de una capa de seguridad que el afiliado puede adicionar al servicio de adquirencia para prevenir las operaciones de pago fraudulentas, y de esta forma evitar contracargos por operaciones reclamadas por el titular de la tarjeta.

En la actualidad, los proveedores internacionales que ofrecen estos servicios cobran una comisión fija por operación de pago. Para no introducir una distorsión a la comisión porcentual de adquirencia, el Equipo Técnico recomienda facultar al proveedor adquirente a cobrar una comisión por transacción de forma adicional y separada de la comisión máxima porcentual en las transacciones de pago no presencial, siempre y cuando el afiliado haya contratado voluntaria y expresamente el servicio 3DS.

Dado el incipiente desarrollo de estos servicios, no se observa una necesidad de establecer, por ahora, un tope máximo a dichas comisiones. El BCCR deberá monitorear la evolución de estos servicios e intervenir para regular, de considerarlo oportuno.

## 4. Modelo Regulatorio para las operaciones de pago transfronterizas

### 4.1 De las operaciones de pago transfronterizas

De conformidad con el artículo 4 de la Ley 9831, las comisiones máximas y límites máximos a cargos, autorizados por el BCCR aplicarán para “*todos los tipos y montos de transacción, tipos de dispositivos de pago y actividades comerciales,*” sin excepción alguna, según la literalidad del artículo, por lo que el BCCR es responsable de establecer las comisiones máximas de todos los tipos de transacción que se realicen en el territorio nacional por clientes tarjetahabientes nacionales o extranjeros.

Se define como operación de pago transfronteriza a toda operación de pago procesada por un adquirente nacional (dentro del territorio nacional) utilizando un dispositivo de pago emitido por un emisor extranjero (residente fuera del territorio nacional). De esta definición se desprende que todas las operaciones de pago transfronterizas involucran a cuatro participantes de la cadena de pagos – el tarjetahabiente, la entidad emisora del tarjetahabiente (emisor extranjero), el comerciante costarricense (afiliado) y la entidad financiera del afiliado (el adquirente nacional).

El tarjetahabiente recibe la tarjeta del emisor extranjero, que podría ser una tarjeta de débito o crédito habilitada para efectuar compras en el punto de venta o por internet, en cualquier país del mundo. Al recibir un pago en el punto de ventas (POS), el afiliado genera un mensaje solicitando la autorización del pago en el momento de la transacción, indicando el monto del pago y la moneda. El mensaje pasará desde el adquirente nacional hasta el emisor extranjero, a través de la infraestructura de la marca internacional de tarjetas, de forma que el emisor extranjero pueda validar el dispositivo de pago y devolver un mensaje con la confirmación o bloqueo del pago hasta el afiliado, por la misma terminal POS.

Posteriormente, la marca internacional efectúa un proceso de compensación y liquidación de pagos, para que se calcule la posición neta individual de cada emisor extranjero y adquirente nacional, incluyendo las comisiones de intercambio transfronterizo y las comisiones de la marca. Ejecutada la liquidación, el afiliado recibe los fondos en la cuenta de fondos asociada al servicio de adquirencia, en tanto el tarjetahabiente recibe el asiento del pago.

Tal y como se indicó en la sección 2.1., las operaciones de pago transfronterizo representaron el 4,8% del total de pagos con tarjeta en el 2019 y 3,2% en el 2020. En términos de valor, las operaciones de pago transfronterizas ascendieron a 16,1% del valor total de las operaciones de pago con tarjeta en el 2019, y a 9,4% en el 2020, siendo prácticamente todas las actividades económicas que reciben este tipo de pago.

### 4.2 De las comisiones asociadas a las operaciones de pago transfronterizas

Para entender el contexto en que se desarrollan las operaciones de pago transfronterizas, es necesario referirse a tres tipos de comisiones:

- a) La comisión de intercambio transfronterizo, que es la comisión que recibe el emisor extranjero, cuando un cliente suyo paga con una tarjeta de crédito o débito en un afiliado nacional.
- b) La comisión de adquirencia para operaciones de pago transfronterizo, que es la comisión que cobra el adquirente nacional al afiliado costarricense por el

procesamiento y liquidación de este tipo de operaciones de pago perfeccionadas dentro del territorio nacional.

- c) La comisión de marca, que es la comisión que cobra la marca internacional al adquirente nacional por concepto de autorización, compensación y liquidación de este tipo de operaciones de pago.

A continuación, se presenta información recolectada por el BCCR relativa a cada una de estas comisiones, lo que permite describir el entorno en que se desarrollan estas operaciones en el país y en otras regiones del mundo. En atención al artículo 5 de la Ley 9831, los datos recolectados se presentan en forma resumida para guardar la confidencialidad de la información individual que suministraron los adquirentes nacionales y marcas internacionales.

#### **4.2.1 De la comisión de intercambio transfronterizo**

A diferencia de la comisión de intercambio local, que en algunos países ha sido determinada por la legislación nacional, un regulador o por acuerdo entre los emisores locales, la comisión de intercambio transfronterizo es establecida de forma unilateral y autónoma por las marcas internacionales, salvo en el EEE.

En general, las marcas de tarjetas no hacen públicas sus comisiones de intercambio transfronterizo, aduciendo que esta es información comercial estratégica, cuyo conocimiento y uso por terceras personas podría afectar sus derechos comerciales y económicos. Para conocer en detalle las motivaciones que llevan a las marcas internacionales American Express, Mastercard y Visa al establecimiento de estas comisiones, el BCCR efectuó un requerimiento de información regulatoria sobre los objetivos y metodologías utilizadas por estas redes para definir estas comisiones. De las respuestas obtenidas se desprende lo siguiente<sup>12</sup>:

- El enfoque utilizado por cada marca internacional de tarjetas busca balancear adecuadamente los costos, riesgos y beneficios de todos los participantes de su red, con el fin de que la infraestructura de pagos opere de forma confiable, segura y resiliente, pero que además genere los incentivos suficientes para crecer e innovar. Las mayores innovaciones e inversiones se requieren al emisor, y no tanto al adquirente, por lo que es menester que la comisión de intercambio que recibe el emisor, le permita seguir financiando este esquema de operación.
- Los afiliados a cada red reciben beneficios de múltiples formas. En particular, el procesamiento de los pagos con tarjeta reduce los riesgos de uso del efectivo, reduce el tiempo de procesamiento de un pago con la tecnología sin contacto, les garantiza el recibo de los fondos asociados a la venta directamente sobre sus cuentas de fondos, sin importar si el cliente tiene o no los fondos, y extiende el poder de pago del cliente cuando se utiliza una tarjeta de crédito.

Bajo estas consignas, las comisiones que se cargan a los afiliados (que por construcción incluye a la comisión de intercambio local o transfronterizo), capturan parte de estas ganancias y las redistribuye hacia los distintos proveedores de servicio de la red, principalmente hacia el emisor a través de la comisión de intercambio.

---

<sup>12</sup> Para garantizar la confidencialidad de la información suministrada por cada marca internacional de tarjetas, el detalle incluido en esta sección no individualiza lo externado por cada una de ellas, y se efectúa un resumen de lo aportado.

- Las tarjetas premium son consideradas productos mejorados. Ninguna de las respuestas aportadas por las marcas hace mención a los beneficios que conceden a los clientes tarjetahabientes por el uso de estos productos premium. Tampoco se detallan los cargos que asumen directamente sus tarjetahabientes. No obstante, sí se hace énfasis en las mayores ganancias que obtiene el comercio, pues el valor promedio de un pago con tarjetas premium es relativamente más alto que el valor promedio del resto de tarjetas no premium. Debido a lo anterior, las comisiones de intercambio destinan parte de ese valor adicional que le brindan al comercio, para que el emisor atienda los costos asociados a la gestión de concesión del crédito y el manejo de cartera de estas tarjetas.
- Respecto de los pagos no presenciales (tarjeta no presente o comercio electrónico, según la forma en que se le denomine), estos pagos cuentan con mayor riesgo de fraude para el emisor, siendo objeto de reclamaciones. Los defraudadores no necesitan estar presentes en el comercio para realizar una transacción fraudulenta con tarjeta no presente, y su trazabilidad es más difícil de detectar. En consecuencia, los retos para el emisor son significativamente mayores.

Adicionalmente, el comercio electrónico ha permitido la aparición de nuevos modelos de negocio como los marketplaces, las plataformas digitales y, en general, la prestación del servicio en línea, que reduce algunos costos para el afiliado e incrementa sus posibilidades de venta. Así, todos estos elementos se sopesan en la determinación de las comisiones aplicables a los pagos no presenciales.

- Las tarjetas de empresas son dispositivos de pago, generalmente de crédito, que se utilizan únicamente para gastos profesionales directamente cargados en la cuenta de una empresa o de la persona física que trabaje por cuenta propia. Al utilizar estas tarjetas, la empresa mantiene un mejor control de los gastos de sus funcionarios y pueden acceder a crédito.

A diferencia de la legislación costarricense, que indica que las comisiones reguladas por el BCCR deben aplicar *“a todos los tipos y montos de transacción, tipos de dispositivos de pago y actividades comerciales”*, las tarjetas de empresa (y por ende las comisiones de intercambio que recibe el emisor de estas tarjetas) han quedado expresamente fuera de la regulación en muchos países. Así las cosas, las marcas internacionales de tarjetas mantienen el mismo planteamiento que con las tarjetas premium, en el sentido de que los pagos efectuados con dichas tarjetas permiten a los afiliados generar ventas que de otra forma no serían posibles (no es el comercio quien asume el riesgo de crédito, pero se beneficia de ese elemento), o bien ventas de mayor valor promedio, transfiriendo los costos del manejo del crédito desde el afiliado al emisor.

- Finalmente, las marcas internacionales de tarjetas argumentan que las operaciones de pago transfronterizas son más complejas que las relacionadas con la actividad local, ya que conllevan un procesamiento, liquidación, reglamentación y cumplimiento legal distinto, sin importar dónde se lleve a cabo la transacción; requieren de la administración de conversión de divisas; y suelen tener niveles más altos de fraude, lo que implica un mayor manejo de devoluciones (contracargos). Reconocen, además, que el valor promedio de pago de estas operaciones es, en algunos casos, significativamente superior a las operaciones de pago locales y permiten a países como Costa Rica, generar actividad turística importante, con un sistema de pago seguro y eficiente, que de otra forma sería muy complejo de financiar.

Ninguna de las marcas internacionales aportó estadísticas sobre las diferencias en el nivel del fraude asociado a los pagos locales y transfronterizos, sino que únicamente hicieron mención de esta situación.

En el caso del EEE, en el 2012 la Comisión Europea abrió una investigación contra Visa para analizar cómo se determinaban las comisiones de intercambio transfronterizo (European Commission, 2012) y en el 2015 se inició un proceso similar contra Mastercard (European Commission, 2015). La preocupación de la Comisión Europea era que las altas tasas interregionales podían afectar negativamente a los comercios europeos, lo que a su vez incrementaría el precio para todos los consumidores, no únicamente a los que pagan con tarjetas emitidas fuera del EEE.

Fue hasta el 2019 cuando la Comisión Europea anunció que se había alcanzado un acuerdo legal con las marcas, según el cual se estableció que las comisiones de intercambio para tarjetas emitidas fuera del EEE serían de 0,2% para tarjetas de débito y 0,3% para las de crédito, en transacciones con tarjeta presente. Estas comisiones son equivalentes a las establecidas para las transacciones dentro del EEE desde diciembre del 2015. El acuerdo también estableció las comisiones de intercambio transfronterizo aplicables a pagos con tarjeta no presente entre 1,15% a 1,50% según se trate de una tarjeta de débito o crédito de consumo, como se puede apreciar en el Cuadro 12.

**Cuadro 12. Comisiones de intercambio transfronterizo del Espacio Económico Europeo (porcentajes)**

Tipo de págo/tarjeta	Tarjetas de Crédito o Débito Diferido	Tarjetas de Débito o Prepago
Pagos con tarjeta presente	0,30%	0,20%
Pagos con tarjeta no presente	1,50%	1,15%

Fuentes:

Mastercard (accesado el 22 de julio de 2021):

[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 (accesado el 22 de julio de 2021):

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

En promedio, la reducción en las comisiones de intercambio transfronterizo fue de alrededor del 40%. El acuerdo también estableció la obligación a las marcas de publicar las comisiones de intercambio en sus sitios web; el mismo rige por un período de 5 años y seis meses, culminando en octubre de 2024 (European Commission, 2019).

A pesar de que la información sobre las comisiones de intercambio transfronterizo es limitada, el Equipo Técnico obtuvo información pública para las marcas Mastercard y Visa en los territorios de Estados Unidos y Canadá. En general, para estos territorios, las comisiones de intercambio transfronterizo para las tarjetas de consumo no premium se ubican entre 1,0% y 1,60% dependiendo de si es un pago con tarjeta presente o no presente y del tipo de tecnología para la autenticación del cliente, mientras que para las tarjetas premium se ubican entre 1,80% a 1,98% y para las tarjetas de empresa en 2,0% sin importar el tipo de pago (con tarjeta presente o no presente) o la tecnología de autenticación del cliente. El detalle de estas comisiones se

encuentra en el Anexo 12. Esta información es consistente con la metodología señalada por las marcas de tarjetas, donde los productos que en su opinión generan mayor valor agregado, cuentan con comisiones de intercambio transfronterizo más altas.

Comparativamente, el emisor perteneciente al EEE recibe una comisión de intercambio transfronterizo, cuando una de sus tarjetas de crédito premium se utiliza en un pago transfronterizo adquirido en Estados Unidos o Canadá, 6,6 veces más alta (resultado del cociente entre 1,98% por 0,30%) de la que recibe un emisor norteamericano o canadiense cuando su cliente paga con el mismo tipo de plástico de crédito en el EEE. Estas diferencias se reducen en el caso de un pago con tarjeta no presente a 1,32 veces, con 48 p.b. a favor del emisor perteneciente al EEE (resultado de la diferencia entre 1,98% y 1,50%).

A nivel nacional, ante el requerimiento de información regulatoria efectuado por el BCCR para determinar las comisiones máximas aplicables a las operaciones de pago transfronterizo, los adquirentes expresaron imposibilidad para ubicar las comisiones de intercambio transfronterizo, con el detalle por tipo de tarjeta y país, que cada marca de tarjeta les requiere. También indicaron no tener certeza sobre las comisiones de marca aplicables a estas operaciones de pago, pues de los sistemas internos de las redes solo pueden extraer un reporte compensado diario, que les impide ordenar la información requerida por el BCCR.

Aún con estas dificultades, los adquirentes nacionales reportaron que las comisiones de intercambio transfronterizo para Costa Rica se encuentran dentro de los mismos límites reportados para Canadá y Estados Unidos, que van desde el 1,0% hasta el 2,0%, con una tasa promedio efectiva de 1,79%.

#### 4.2.2 De la comisión de adquirencia para operaciones de pago transfronterizas

El Equipo Técnico obtuvo información pública de países que, vía la regulación o un acuerdo de partes, cuentan con un tope máximo a las comisiones de adquirencia de operaciones de pago transfronterizas. Dentro de estos países se encuentran Paraguay, Jordania y Pakistán, por la vía de la regulación, y Argentina por la vía del acuerdo de partes. A continuación, el detalle de cada una de estas jurisdicciones:

- **Paraguay**

En el 2016 el Banco Central del Paraguay (BCP) estableció un tope a las comisiones de adquirencia de 5,0% para tarjetas de crédito y 3,0% en tarjetas de débito.<sup>13</sup> Este tope aplica a las operaciones de pago locales y transfronterizas, según confirmó el BCP al BCCR.

Posteriormente, en agosto de 2020, mediante la Ley N° 6588, se estableció una única comisión máxima de adquirencia del 3,0%, que incluye a las operaciones con tarjetas emitidas por entidades del exterior.<sup>14</sup> Vale destacar que esa ley surgió en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19, y en ese sentido quedaría derogada cuando se levante el estado de alerta sanitaria que disponga el gobierno.

---

<sup>13</sup> Las tasas máximas definidas por el BCP se encuentran en el documento “Comisiones a comercios/establecimientos adheridos por servicios de intermediación de pagos a través de tarjetas de crédito y débito”. Disponible en (accesado el 3 de junio de 2021):

[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)

<sup>14</sup> La Ley N° 6588 se puede consultar en (accesado el 3 de junio de 2021):

<https://www.bacn.gov.py/archivos/9316/LEY%206588.pdf>

• **Jordania**

De acuerdo con la Circular N° 26/2/6404 del 9 de junio de 2020 emitida por el Banco Central de Jordania (CBJ por sus siglas en inglés), las comisiones de adquirencia para operaciones de pago transfronterizas varían según la actividad económica, ubicándose en 0,80% para estaciones de servicio, 1,95% en pagos de gobierno, 2,00% en servicios de transporte y servicios esenciales, 2,25% en comercio y educación, y en 2,50% para otras actividades<sup>15</sup>.

Cabe indicar que el CBJ diferencia las comisiones máximas de adquirencia para operaciones de pago locales de las transfronterizas, según se detalla en el Cuadro 13.

El CBJ no regula la comisión de intercambio transfronterizo, pero sí la comisión de intercambio para las operaciones de pago locales, siendo esta el 50% de la comisión de adquirencia. Así, por ejemplo, para la actividad de comercio que enfrenta una comisión máxima de adquirencia local de 1,25%, la comisión máxima de intercambio local corresponde a 0,625%. El CBJ confirmó al BCCR, la aplicación de este cálculo para la comisión de intercambio local.

**Cuadro 13. Jordania: Comisiones de adquirencia**  
(porcentajes)

Actividades	Domésticas	Transfronterizas
	0,8%	0,8%
Estaciones de servicio	o 20 centavos de dinar jordano	o 20 centavos de dinar jordano
Pagos de gobierno, incluyendo los gastos de consumo corporativo militar y civil	0,80%	1,95%
Tránsito y transporte	1,00%	2,00%
Servicios esenciales	1,00%	2,00%
Comercio	1,25%	2,25%
Educación	1,50%	2,25%
Cuidado de la salud	1,50%	2,50%
Turismo	1,50%	2,50%
Información y telecomunicaciones	1,50%	2,50%
Comercio electrónico	1,50%	2,50%
Resto actividades	1,50%	2,50%

Fuente: Banco Central de Jordania.

De acuerdo con información de los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial, en el 2019 Jordania recibió más de 5 millones de turistas que generaron ingresos por 6.864 millones de dólares estadounidenses. Esta cifra corresponde al 15,4% del PIB de ese año<sup>16</sup>. El Cuadro 14 muestra la comparación entre las economías de Jordania y Costa Rica para algunas variables

<sup>15</sup> Circular N° 26/2/6404 del CBJ (accesado el 3 de junio de 2021):

<https://www.cbj.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/f6b8474e-e6b4-4220-a597-353ecce4328.pdf>

<sup>16</sup> Banco Mundial (accesado el 20 de octubre de 2021):

“Turismo internacional, número de arribos”:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/ST.INT.ARVL>

“Turismo internacional, recibos (US\$ a precios actuales)”:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/ST.INT.RCPT.CD>



destacadas. Como se destaca en el cuadro, se trata de economías similares por el nivel de ingreso (mediano alto), de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, pero en Jordania el turismo es más importante como porcentaje del PIB.

**Cuadro 14. Jordania y Costa Rica: Indicadores de desarrollo**

Variable	Jordania	Costa Rica
Clasificación del Banco Mundial según nivel de ingreso (2022)	Mediano alto	Mediano alto
Población para el año 2020 (en millones)	10,2	5,1
Ingreso de turistas para el año 2019 (en millones)	5,4	3,4
Aporte del turismo al PIB para el año 2019 (en porcentaje)	15,4%	6,7%

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de desarrollo mundial.

- **Pakistán**

Mediante la Circular PSD No. 01 de 2020<sup>17</sup>, del 31 de enero de 2020, el Banco Estatal de Pakistán (SBP por sus siglas en inglés) estableció un intervalo con un límite mínimo de 1,5% y uno máximo de 2,5% en el que deben ubicarse las comisiones de adquirencia. Dicho límite aplicaría a los afiliados existentes y a los que se afilien de forma posterior a la emisión de esta norma. Se excluyen de este límite a las operaciones de pago del sector gobierno, educación y estaciones de servicio.

El SBP confirmó al BCCR la aplicabilidad de estos límites a las operaciones de pago locales y transfronterizas. Adicionalmente, la circular establece una comisión de intercambio local para tarjetas de débito y prepago de 0,5%.

- **Argentina**

En Argentina, el artículo 15 de la Ley 25.065, *Ley de Tarjetas de Crédito* (2004) estableció topes a las comisiones de adquirencia de 3% para tarjetas de crédito y 1,5% para tarjetas de débito.<sup>18</sup> Estos topes no hacían distinción entre transacciones locales o transfronterizas y eran aplicables por igual a las operaciones de pago con tarjeta presente o no presente.

No obstante, la presión ejercida por las distintas cámaras de comercio llevó a que, en setiembre de 2016, el Senado aprobara un proyecto de ley que planteaba reducir las comisiones de adquirencia al 1,5% para tarjetas de crédito y al 0% para tarjetas de débito. Sin embargo, la Cámara de Diputados aprobó, en noviembre de ese mismo año, una reforma distinta, que reducía las comisiones de adquirencia para las tarjetas de crédito al 2% y para las tarjetas de débito al 1%, razón por la cual el proyecto original regresó al Senado<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Circular PSD N°1 de 2020 del SBP (accesado el 22 de julio de 2021): <https://www.sbp.org.pk/psd/2020/C1.htm>

<sup>18</sup> La Ley 25.065 se puede consultar en (accesado el 22 de julio de 2021): <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55556/texact.htm>

<sup>19</sup> Jueguen, Francisco; El Gobierno anunciará una baja de las comisiones que cobran las tarjetas. *La Nación*, 16 de marzo de 2017. Disponible en (accesado el 22 de julio de 2021):

Debido a la falta de consenso generada por la discusión de dos proyectos similares, los proveedores del sistema de tarjetas y dos cámaras de comerciantes suscribieron un acuerdo para la reducción gradual de las comisiones de adquirencia. Así, en marzo de 2017, el Ministerio de Producción de la Nación, la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC), la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), y las empresas Prisma (licenciataria de Visa), First Data (licenciataria de Mastercard), Cabal, Tarjeta Naranja, Italcred y Tarshopse, se comprometieron en un cronograma que reducía las comisiones de adquirencia hasta alcanzar en 2021 el 1,8% para las tarjetas de crédito y 0,8% para las tarjetas de débito.<sup>20</sup> Dicho acuerdo se dio en los términos del artículo 15 de la Ley 25.065. Ambas cámaras de comercio firmantes del acuerdo confirmaron al BCCR la aplicabilidad de las comisiones de adquirencia (aranceles según la denominación de esta comisión en Argentina) a todo tipo de operaciones de pago, sean locales, transfronterizas, presenciales o no presenciales.

En cuanto a las comisiones de intercambio, el Banco Central de la República de Argentina (BCRA) establece los tope máximos de estas comisiones desde marzo del 2017<sup>21</sup>. La medida de política incluye una serie de reducciones progresivas como un incentivo para el ingreso de nuevos participantes de adquirencia al mercado. Las comisiones establecidas por el BCRA no aplican a las operaciones de pago transfronterizas.

Las comisiones vigentes en el 2021 para el sistema de tarjetas de pago de Argentina son de 0,6% y 1,3% para las comisiones de intercambio aplicables a las operaciones de pago locales con tarjetas de débito y crédito, respectivamente; y de 0,8% y 1,8% las comisiones de adquirencia para operaciones de pago locales y transfronterizas con tarjetas de débito y crédito, según se aprecia en el Cuadro 15.

**Cuadro 15. Argentina: Comisiones de intercambio y adquirencia**  
(porcentajes)

Año	Intercambio doméstico		Adquirencia doméstica y transfronteriza	
	Débito	Crédito	Débito	Crédito
Desde 1-abr-2017	1,0%	2,0%	1,2%	2,5%
2018	0,9%	1,9%	1,1%	2,4%
2019	0,8%	1,7%	1,0%	2,2%
2020	0,7%	1,5%	0,9%	2,0%
2021 en adelante	0,6%	1,3%	0,8%	1,8%

**Fuente:** Banco Central de la República de Argentina, Cámara Argentina de Comercio y Confederación Argentina de la Mediana Empresa.

<https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-anunciara-una-baja-de-las-comisiones-que-cobran-las-tarjetas-nid1993946/>

<sup>20</sup> El cronograma completo acordado de reducciones entre las partes se encuentra en: [https://cac.com.ar/noticia/La\\_CAC\\_firmo\\_el\\_acuerdo\\_voluntario\\_de\\_rebaja\\_de\\_comisiones\\_de\\_tarjetas\\_7885](https://cac.com.ar/noticia/La_CAC_firmo_el_acuerdo_voluntario_de_rebaja_de_comisiones_de_tarjetas_7885) (accesado el 22 de junio de 2021).

<sup>21</sup> [http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Noticia\\_directorio.asp](http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Noticia_directorio.asp)

Por su parte, la cantidad de terminales punto de venta se ha incrementado cerca de un 40% en Argentina, al pasar de 619.810 terminales en el 2017 (cuando se inicia la regulación de intercambio del BCRA y el acuerdo privado para las comisiones de adquirencia aplicables a operaciones locales y transfronterizas) a más de 866.000 en el 2020<sup>22</sup>.

De acuerdo con el Banco Mundial, en el 2019 se recibieron más de siete millones de turistas, que generaron ingresos equivalentes al 1,27% del PIB de ese año. El Cuadro 16 muestra la comparación entre las economías de Argentina y Costa Rica para algunas variables destacadas. Resalta su similitud por el nivel de ingreso (mediano alto), de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial.

**Cuadro 16. Argentina y Costa Rica: Indicadores de desarrollo**

Variable	Argentina	Costa Rica
Clasificación del Banco Mundial según nivel de ingreso (2022)	Mediano alto	Mediano alto
Población para el año 2020 (en millones)	45,4	5,1
Ingreso de turistas para el año 2019 (en millones)	7,4	3,4
Aporte del turismo al PIB para el año 2019 (en porcentaje)	1,3%	6,7%

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de desarrollo mundial.

#### **4.2.3 De las comisiones de marca aplicables a las operaciones de pago transfronterizas**

Las marcas de tarjetas cuentan con comisiones propias que cobran al adquirente nacional por motivo de autorización, compensación y liquidación de este tipo de operaciones de pago. Estas comisiones pueden incluir cobros porcentuales sobre el valor de las operaciones de pago, que a su vez dependen del monto y moneda de pago, y cobros por transacción. La combinación de estos elementos dificulta integrar el costo que enfrenta el adquirente nacional frente a cada marca en una comisión promedio, ya que el promedio podría no representar a ciertas actividades económicas para las que el monto de la operación de pago es relativamente bajo, y en las que, por lo tanto, el cobro por transacción se traduce en una comisión porcentual promedio relativamente más alta.

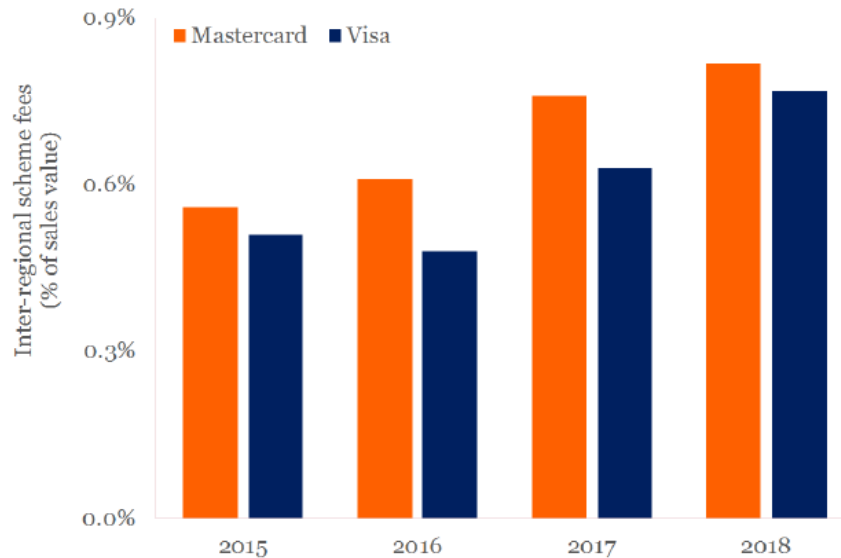
En línea con el enfoque comparativo internacional que se utiliza para la determinación de las comisiones máximas de adquirencia e intercambio para transacciones locales, el Equipo Técnico ubicó información pública de las comisiones de marca aplicables a operaciones de pago locales y transfronterizas en el EEE, de forma que, en conjunto con la evidencia aportada por los proveedores nacionales adquirentes, se efectúe un análisis completo sobre la modalidad operativa de este tipo de pagos.

<sup>22</sup> Datos preliminares del Libro Amarillo CEMLA.

Resalta en la bibliografía consultada, el informe “EuroCommerce submission to the EU Interchange Regulation Review” de la Cámara de Comercio al por mayor y al detalle EuroCommerce<sup>23</sup>, donde expone una serie de prácticas que afectan al sistema de pagos europeo. Algunos de los elementos señalados por EuroCommerce fueron reconocidos e incorporados en el “Informe de la aplicación del Reglamento (UE) 2015/751 sobre las comisiones de intercambio para transacciones de pago con tarjeta” de la Comisión Europea<sup>24</sup>, lo que brinda validez a la información consignada en ambos informes para ser utilizada en la formulación de la política pública que se le requiere al BCCR en la Ley 9831.

EuroCommerce señala un aumento continuo de las comisiones de marca aplicadas a las operaciones de pago transfronterizas que “ha reducido o anulado el beneficio pretendido por la norma europea de reducción de las comisiones de intercambio”<sup>25</sup>. La Figura 3. muestra el patrón que siguieron las comisiones de las marcas Mastercard y Visa entre 2015 a 2018.

**Figura 3. EuroCommerce: Comisiones de marcas aplicables a las operaciones de pago transfronterizas**



Fuente: EuroCommerce 2020, página 83.

<sup>23</sup> EuroCommerce (2020). Disponible públicamente en (accesado el 25 de marzo de 2021): <https://www.eurocommerce.eu/media/174609/EU%20Interchange%20Fee%20Regulation%20review%20-%20EuroCommerce%20submission%2003-Feb-2020.pdf>

EuroCommerce es la principal cámara de comercio de Europa. Está conformada por comerciantes minoristas multinacionales, tales como Carrefour, Ikea, Metro y Tesco, asociaciones nacionales de 31 países y federaciones que representan a sectores específicos de comercio minorista y mayorista. Su informe fue contratado a Zephyre, un especialista en consultoría económica antimonopolio con énfasis en servicios financieros y tecnológicos, que ha participado en la elaboración de regulación europea sobre este tema.

<sup>24</sup> European Commission (29.6.2020). Disponible públicamente en (accesado el 27 de abril de 2021): [https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial\\_services/IFR\\_report\\_card\\_payment.pdf](https://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/IFR_report_card_payment.pdf)

<sup>25</sup> EuroCommerce (2020); referencia 183, página 82.

Precisamente, este mayor costo de adquirencia recae de forma desigual en los sectores comerciales, ya que mientras para algunos comercios el volumen de ventas con operaciones de pago transfronterizas se ubica entre 10% a 30% de sus ventas totales, para la actividad turística y agencias de viajes el porcentaje es mayor al 60%.

Por lo anterior, la EuroCommerce considera que, paradójicamente, al haber regulado únicamente las comisiones de intercambio y no las de adquirencia, la regulación europea generó dos efectos no deseados:

- *“Desincentivó la competencia de las marcas Mastercard, Visa y otras marcas por los emisores, e indirectamente por los competidores.*
- *No hizo nada para evitar el incremento de las comisiones de marca cargadas al adquirente, lo que redundó en mayores comisiones de adquirencia para los afiliados y finalmente para los consumidores”<sup>26</sup>.*

En opinión de esta cámara de comercio, cualquier comisión entre proveedores del sistema de tarjetas que se cargue al adquirente es equivalente a las comisiones de intercambio, en términos de que establecen un piso mínimo colectivo sobre los cargos efectuados a los comerciantes<sup>27</sup>.

El regulador del sistema de tarjetas europeo reconoce en el *“Informe sobre la aplicación del Reglamento UE 2015/751”*, que las comisiones pagadas por los adquirentes a las marcas internacionales aumentaron de una manera estadísticamente significativa entre el 2015 y el 2017, con incrementos particularmente pronunciados en las operaciones de pago transfronterizas, además de que introdujeron una gama de nuevos tipos de tarifas desde 2015, si bien no encuentran una relación estadísticamente significativa entre las reducciones de las comisiones de intercambio y los aumentos de las comisiones de las marcas a los adquirentes<sup>28</sup>.

Con el pasar del tiempo, el tema de las comisiones de marca se tornó en una preocupación para la Comisión Europea, al señalar en la Recomendación II del *“Informe sobre la aplicación del Reglamento UE 2015/751”*, que las tarifas de las marcas de tarjetas, tanto hacia el emisor como al adquirente siguen en aumento y que *“si continúan aumentando y se vuelven más complejas, pueden reducir o neutralizar los ahorros pretendidos para los comercios. Recomiendan el monitoreo de su nivel, estructura y transparencia”<sup>29</sup>.*

Por su parte, el artículo 9 del Reglamento UE 2015/751 establece que los adquirentes deben ofrecer al afiliado comisiones de adquirencia desglosadas por categorías y marcas de tarjetas de pago con comisiones de intercambio diferentes, a menos de que el comercio solicite por escrito que no es de su interés conocer este detalle. El objetivo de esta medida es fomentar la transparencia en la formación de las comisiones de adquirencia del sistema de tarjetas.

Tras la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la esta ley, la Comisión Europea mantiene una segunda preocupación pues el margen de adquirencia (la diferencia entre la comisión de adquirencia y la comisión de intercambio) *“ha aumentado y limitado el traspaso de los ahorros en las comisiones de intercambio. La regulación mantiene como objetivo aumentar la transparencia de los precios al estimular el uso de precios únicos y la evidencia confirma que*

<sup>26</sup> EuroCommerce (2020); referencia 79, página 38.

<sup>27</sup> EuroCommerce (2020); referencia 59, página 31.

<sup>28</sup> European Commission (2020), página 14.

Disponible públicamente en (accesado el 03 de mayo de 2021):

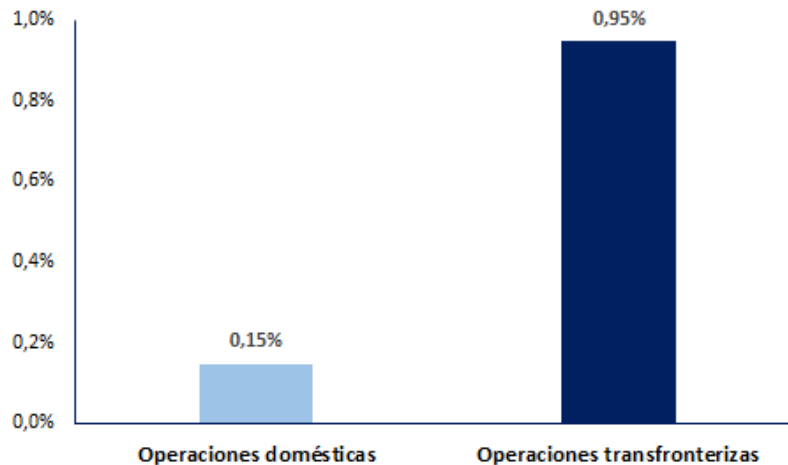
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/79f1072d-d6c2-11ea-adf7-01aa75ed71a1>

<sup>29</sup> European Commission (2020), página 25.

*el uso de precios simples y únicos aumenta el traspaso. Recomiendan fortalecer la provisión de información de precios transparentes, simples y únicos para los comerciantes e investigar más a fondo la falta implícita de competencia”<sup>30</sup>.*

Para Costa Rica, la información suministrada por los adquirentes nacionales muestra que las comisiones de marca promedio aplicable a las operaciones de pago locales y transfronterizas es de 0,15% y 0,95% respectivamente, para el primer trimestre de 2021, según se muestran en la Figura 4.

**Figura 4. Costa Rica: Comisiones de marcas aplicables a los adquirentes**  
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Asociación Bancaria Costarricense.

#### 4.3 De la propuesta regulatoria para las operaciones de pago transfronterizas

Del análisis de la información suministrada por los adquirentes, marcas internacionales, así como la recolectada directamente de bancos centrales, reguladores y cámaras de comercio de distintas regiones del mundo, se tiene lo siguiente:

- I. **Sobre la diferenciación de comisiones para las operaciones de pago locales y transfronterizas:** el BCCR mantiene la discrecionalidad para diferenciar los límites máximos aplicables a las comisiones de intercambio y adquirencia, siempre y cuando cuente con los criterios técnicos y estos conduzcan al buen funcionamiento, la eficiencia y seguridad del sistema de pagos costarricense, y se garantice con ello, el menor costo posible para los afiliados.

Al tenor de esta potestad regulatoria, el Equipo Técnico recomienda diferenciar las comisiones aplicables a las operaciones de pago transfronterizas de las locales, por cuanto no hace sentido detener las reducciones a las comisiones de intercambio y adquirencia aplicables a operaciones de pago locales, que representan el 95% de la cantidad y el 84% del valor total de las operaciones de pago adquiridas dentro del territorio nacional, por contener algunas diferencias, no significativas, con las operaciones de pago

<sup>30</sup> European Commission (2020), página 25.

transfronterizas, sobre las cuales se levantará un repositorio de información para valorar, posteriormente, sus implicaciones y diferencias.

Ello considera que los proveedores adquirentes han expuesto dificultades para extraer, con el detalle requerido por el BCCR, los datos que les permita determinar, de forma clara e inequívoca, los costos que asumen frente a las operaciones de pago transfronterizas, incluyendo a la comisión de intercambio transfronterizo y los costos de marca como parte integral de este costo, dado el esquema de fijación de ambas comisiones que diferencian por tipos de tarjetas y canales de pago. Por su parte, las marcas de tarjetas han suministrado datos incompletos.

Será a partir de la implementación de los reportes trimestrales de cobros netos que el Equipo Técnico podrá analizar con mayor detalle la estructura de las comisiones en operaciones de pago transfronterizas.

- II. Sobre la comisión de adquirencia para operaciones de pago transfronterizas:** el artículo 4 de la Ley 9831 establece que el BCCR puede diferenciar las comisiones máximas cuando determine que la diferenciación conduce al buen funcionamiento del sistema de pagos costarricense, del cual el sistema de tarjetas de pago es solo una parte.

En línea con lo anterior, el BCCR debe garantizar que los instrumentos de pago disponibles en el territorio nacional satisfagan las necesidades de pago de clientes y comercios, tanto para los pagos locales como para los transfronterizos, a la vez que los sistemas de pagos internos y externos operen de una forma normal y en un contexto de eficiencia, de conformidad con la Ley 7558, *Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*. Es decir, el BCCR debe mirar más allá del sistema de tarjetas y asegurarse que la reglamentación establecida para las tarjetas de pago no genere fricciones a otros instrumentos de pago, impidiendo la satisfacción de las necesidades de pagos de los usuarios.

Para verificar este requisito dictado por la Ley 9831, el Equipo Técnico analizó la disponibilidad de otros instrumentos de pago que sirven directamente al nicho de mercado de las operaciones de pago transfronterizas, con el fin de verificar si las actividades comerciales que ofrecen bienes y servicios a los turistas pueden acceder a menores costos de transacción por la vía de la diversificación de la oferta servicios de pago en un escenario sin intervención. A la fecha, no se encontró un instrumento de pago alternativo que ofrezca las mismas condiciones de tiempos de liquidación y seguridad en el que operan los pagos transfronterizos del sistema de tarjetas, lo que determina una acción justificada para intervenir, ya no solo desde el punto de vista de los objetivos de la Ley 9831, sino desde los objetivos subsidiarios que le son encomendados al BCCR en la Ley 7558 para garantizar un normal funcionamiento del sistema de pagos en general.

Es importante destacar la relevancia del turismo y la venta de servicios transfronterizos para la economía costarricense, esto desde el punto de vista de los comerciantes y productores. Adicionalmente, la pandemia generada por el SARS-CoV-2 ha modificado los hábitos de pago de los consumidores, llevándolos hacia un uso más intensivo de los medios de pago electrónico, y al comercio en línea, tanto en el ámbito local como en servicios digitales transfronterizos.

El objetivo subsidiario del BCCR de promover un sistema de intermediación financiera estable, eficiente y competitivo también podría estar expuesto a efectos no deseados, si las mayores comisiones de adquirencia para operaciones de pago transfronterizas incentivan el uso del dinero físico (billetes y monedas en dólares y euros) en los comercios,

lo que haría más difícil la labor de seguimiento de actividades delictivas, la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo a los bancos comerciales que recibirían dicha moneda en depósito. Ello repercutiría directamente sobre sus costos (operativa más costosa del efectivo en comparación a los pagos electrónicos) y sobre sus exposiciones de riesgo por el blanqueo de capitales, que aun tratándose de pagos de bajo valor, en el acumulado representaron casi dos mil millones de dólares en el 2019.

De esta forma, el Equipo Técnico ha encontrado múltiples niveles de afectación a los objetivos que le fueron encomendados al BCCR, en las leyes 9831 y 7558 que justifican el establecimiento de una comisión máxima diferenciada entre los pagos locales y transfronterizos. Así, con fundamento en la técnica de regulación por comparación, el Equipo Técnico recomienda mantener el 2,50% como el límite máximo aplicable a las operaciones de pago transfronterizas, y reducir por la vía de la diferenciación, y de conformidad con el artículo 4 de la Ley 9831, a las comisiones de adquirencia aplicables a las operaciones locales hacia los límites establecidos por la técnica de regulación por comparación contenida en la Sección 2 de este informe.

Tal y como se indicó anteriormente, esta propuesta permitirá al afiliado, experimentar una reducción en las comisiones de adquirencia en el 95% de la cantidad y el 84% del valor de los pagos, que no sería posible si no se diferencian las comisiones para las operaciones locales, con ahorros estimados en 9.000 millones de colones.

Cabe indicar que la información de costos de adquirencia para operaciones transfronterizas recolectada de los proveedores adquirentes nacionales es dispar, en el sentido de que existen diferencias significativas entre los costos promedio reportados, lo que incluso llevó al reporte de pérdidas en algunos de los adquirentes, pero no en todos, por lo que existe una limitante técnica para sustentar una regulación basada en costos.

Por su parte, la evidencia internacional sobre regulación a las comisiones de adquirencia es limitada, ya que de los 39 países para los que se logró ubicar la comisión de adquirencia promedio, solo seis cuentan con un límite máximo a la comisión de adquirencia, y de ellos únicamente cuatro aplican límites a las operaciones de pago transfronterizas<sup>31</sup>. No obstante lo anterior, aún es factible utilizar esta información para sustentar, técnicamente, una regulación por comparación.

Así, el límite máximo sugerido para Costa Rica estaría en línea con la evidencia internacional de Jordania y Pakistán, que por la vía de la regulación cuentan con una comisión máxima a los pagos transfronterizos de 2,50%.

En esta propuesta para Costa Rica, el límite máximo deberá ser aplicable a todos los tipos y montos de operaciones transfronterizas, tipos de dispositivo de pagos y actividades comerciales, excepto para las siguientes actividades: a) estaciones de servicio; b) organizaciones de beneficencia; c) servicios de transporte regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); y d) peajes, cuyo máximo deberá ser de 1,50%.

- III. **Sobre la comisión de intercambio transfronterizo y las comisiones de marca:** la regulación emitida por el BCCR en setiembre de 2020 respecto de los límites máximos de intercambio y adquirencia son de aplicación forzosa a *“todo tipo y monto de operaciones de pago y tipos*

<sup>31</sup> Argentina, Jordania, Pakistán y Paraguay, mantienen topes máximos a las comisiones de adquirencia transfronterizas y locales, mientras que Corea del Sur y Uruguay únicamente a las comisiones de adquirencia locales.



*de dispositivo de pago*". De acuerdo con la literalidad de esta frase, al no haber sido diferenciadas las operaciones de pago locales de las transfronterizas de forma explícita por el BCCR, los proveedores del sistema de tarjetas debían enmarcar todas sus actuaciones dentro de estos límites, sin importar el origen del emisor del dispositivo de pago.

Los artículos 2 y 3 de la Ley 9831 establecen claramente el ámbito de aplicación de la misma sobre las marcas de tarjetas, de forma que estos proveedores de servicios también son responsables de colaborar con el BCCR en el alcance de los objetivos de la Ley. Para ello deben tener en cuenta los costos que cargan a los miembros de sus redes, para que estos puedan operar dentro de los límites máximos de intercambio y adquirencia, ya que sin ello, sería inviable proseguir con las metas de política pública ordenadas al BCCR.

En este sentido, la regulación emitida por el BCCR es de orden público, de forma que otros lineamientos y obligaciones dispuestos a los participantes del sistema de tarjetas, más allá de los límites máximos a las comisiones de intercambio y adquirencia, tales como usos de tecnología, ciclos de liquidación, mecanismos de prevención de fraudes, entregas de información, entre otros, también suponen acciones por partes de las marcas internacionales de tarjetas para garantizar que el sistema de tarjetas funcione normalmente bajo las consideraciones de eficiencia y seguridad establecidas al sistema costarricense de tarjetas de pago. Es entendible que las marcas de tarjetas mantienen reglas particulares al sistema de tarjetas, porque es bajo su insignia comercial que se han emitido los dispositivos de pago, y porque la autorización y liquidación de las operaciones de pago se ordenan y liquidan en sus sistemas. Sin embargo, puesto que estas operaciones han sido adquiridas dentro del territorio nacional, sus reglas deben ser conformes a la legislación costarricense, como cualquier otra empresa local o transnacional que brinde servicios en Costa Rica.

El artículo 4 de la Ley 9831 establece que el BCCR deberá determinar "*límites máximos a otras comisiones y cargos que establezcan los proveedores de servicio por el uso de los dispositivos de pago, independientemente de su denominación*"; en tanto, el artículo 2 define como otras comisiones y cargos a "*cualquier cobro que los proveedores de servicio acuerden entre sí por los servicios asociados al uso de los dispositivos de pago, que no estén definidos como comisiones de adquirencia o intercambio*".

De conformidad con el artículo 4, el BCCR mantiene la potestad regulatoria para delimitar cada una de las comisiones que cobran las marcas de tarjetas a los proveedores adquirentes y emisores nacionales, cuando esto permita encausar el funcionamiento del sistema sobre los objetivos de eficiencia y menor costo posible para los afiliados.

La información suministrada por los adquirentes nacionales muestra que, para el primer trimestre de 2021, el costo de marca para las operaciones de pago transfronterizas es de 0,95% en promedio, en línea con lo sugerido por la cámara de comercio EuroCommerce. Dado este nivel, es claro que el costo de marca se convierte en un costo relevante para la política pública que le ha sido encomendada al BCCR, pues su modificación podría impactar sobre los objetivos de eficiencia y menor costo posible para el afiliado enumerados en la Ley 9831.

En cuanto a la comisión de intercambio transfronterizo, el reporte de los adquirentes nacionales y la confirmación de una única marca de tarjetas, evidencia que esta se ubica entre el 1,0% y el 2,0%, en línea con el límite máximo establecido por el BCCR en setiembre de 2020.

Información para Estados Unidos y Canadá de las marcas internacionales Mastercard y Visa, demuestran que otras regiones del mundo enfrentan estos mismos límites. No obstante, el uso de diferentes nombres para los tipos de tarjetas emitidas en cada uno de estos territorios, categorías de comerciantes y canales de pago (tarjeta presente/no presente) dificulta comprobar que las comisiones de intercambio transfronterizo apliquen por igual a todos los países del mundo.

Adicional a lo anterior, el tarifario suministrado por una de las marcas de tarjetas para Costa Rica incluye un tipo de tarjeta no contenido en los tarifarios publicados para Estados Unidos y Canadá, de forma que no resulta comprensible por qué, aun cuando este tipo de tarjeta permite al tarjetahabiente costarricense efectuar operaciones de pago fuera del territorio nacional, la marca no las incluyó en los tarifarios de comisiones internacionales de estos dos países. En particular, llama la atención que la marca indicó que las comisiones suministradas son de aplicación general, *“no solo en Costa Rica sino para todo el territorio de América Latina”*, sugiriendo una diferenciación con otras regiones de mundo como Asia, África y Oceanía, de las cuales no fue posible obtener información pública.

La única excepción que reportan ambas marcas de tarjetas, y que el Equipo Técnico pudo comprobar, es en el EEE, donde un acuerdo de partes estableció que el intercambio transfronterizo sería de 0,20% y 0,30% para tarjetas de consumo en operaciones de pago con tarjeta presente de débito y crédito respectivamente, y 1,15% y 1,50% para tarjetas de consumo en operaciones de pago con tarjeta no presente en débito y crédito. Las operaciones de pago con tarjetas comerciales no están cubiertas por el acuerdo. Dicho acuerdo estará vigente hasta octubre de 2024.

A diferencia del EEE, donde la Comisión Europea llegó a un acuerdo privado con las marcas de tarjetas, la Ley 9831 le impide al BCCR efectuar acuerdos con los proveedores de servicios del sistema de tarjetas de pago, por lo que debe ejercer su poder regulatorio para determinar, técnicamente, la comisión máxima de intercambio transfronterizo.

Así, con base en la evidencia internacional y local sobre las operaciones de pago transfronterizas, el Equipo Técnico considera necesario proceder con una medida de política para salvaguardar la provisión de este tipo de operaciones de pago en un contexto de eficiencia, consistente en mantener la comisión de intercambio transfronterizo máxima en 2,0%, tal y como el BCCR la había aprobado en 2020.

Adicionalmente, se considera necesario que el Reglamento del Sistema de Tarjetas establezca que el costo máximo de adquirencia incluye a la comisión de intercambio transfronterizo, las comisiones de marca por concepto de autorización, compensación y liquidación aplicables a las operaciones de pago transfronterizas, y el costo propio del adquirente nacional. De esta forma, se espera que el conjunto de adquirentes nacionales acuerde con cada marca de tarjetas, la forma en que harán operativo este límite máximo, como parte de la relación privada y comercial que desarrollan dentro del territorio nacional para garantizar la provisión de las operaciones de pago transfronterizas dentro de los parámetros de eficiencia establecidos por el BCCR para el sistema de tarjetas de pago.

Bajo esta dinámica, el BCCR estaría respetando la libertad de concurrencia de las partes para establecer las comisiones de intercambio internacional, a la vez que estaría resguardando los intereses de los adquirentes nacionales, permitiendo que el sistema de tarjetas disponga de flexibilidad para autorregular la actividad económica en la que participan marcas y adquirentes, y así establecer sus comisiones según los tipos de dispositivo y procedencia de los emisores. Pero ello se haría siempre dentro de los límites

máximos y las demás normas funcionales y operativas dispuestas para el sistema de tarjetas costarricense, lo que permitirá alcanzar los objetivos de eficiencia y menor costo posible para el afiliado, y en atención del interés público.

Las marcas de tarjetas deberán emitir reportes de costos que evidencien el cumplimiento de los límites máximos, detallando cada elemento de cobro y todas las notas que precisen las diferencias entre tipos de tarjetas, países y regiones, a fin de que el adquirente tenga plena certeza del costo que enfrenta.

Por su parte, los adquirentes nacionales serían responsables de verificar el cumplimiento de esta disposición, pues es a ellos a quienes las marcas internacionales les descuentan las comisiones de intercambio transfronterizo y los costos de marca. Así, en la eventualidad de que las marcas incumplan, los adquirentes deberían presentar al Director de la División Sistemas de Pago, las pruebas que demuestren el incumplimiento de la regulación establecida, para que el BCCR actúe de conformidad con los artículos 6, 10 y 12 de la Ley 9831. Se entiende que, de no presentar sus denuncias, los adquirentes asumirían las pérdidas correspondientes e incurrirían en potenciales faltas por complicidad en la inaplicación de la norma.

Existe evidencia internacional que sugiere el ajuste de ambas comisiones en el caso argentino, donde las comisiones de adquirencia vigentes para las operaciones de pago transfronterizas con tarjetas de débito y crédito de 0,8% y 1,8% respectivamente, son incluso menores a las comisiones de intercambio transfronterizo indicadas por una marca de tarjetas, de las que afirmó son aplicables a todo el “*territorio de América Latina*”, del que Argentina forma parte. En este sentido, si la comisión máxima de intercambio transfronterizo es 2,0%, entonces el adquirente argentino estaría obligado a perder 0,20% en el intercambio transfronterizo y todos los costos de marca con tal de que el afiliado pueda recibir una operación de pago transfronteriza.

También existe evidencia para Jordania y Pakistán, con límites para las operaciones de pago transfronterizas de 2,50%, para los cuales, de aplicar el mismo tarifario que las marcas argumentan es único en el mundo para no desequilibrar el sistema, operarían con márgenes de marca de al menos 50 puntos base, según el tipo de dispositivo de pago.

Siendo que tanto Argentina como Jordania recibieron una mayor cantidad de turistas (2,4 y 1,7 veces la cantidad de turistas que recibió Costa Rica en el 2019, respectivamente), es evidente que para que los adquirentes radicados en estos territorios puedan seguir sirviendo este tipo de pagos, las marcas necesariamente ajustaron las comisiones de intercambio transfronterizo o sus propias comisiones, pues de otra forma llevarían a una operación con pérdidas para los adquirentes.

La infraestructura tecnológica utilizada por los adquirentes de Argentina y Jordania para autorizar, compensar y liquidar las operaciones de pago transfronterizas es la misma que la empleada por los adquirentes costarricenses. Incluso, el sistema de tarjetas de Costa Rica ha invertido en las tecnologías de pagos sin contacto y la seguridad de autenticación con PIN, promovida por las marcas de tarjetas para reducir los riesgos de fraude en pagos presenciales. Si existiera evidencia clara y firme, hasta ahora no aportada por las marcas, que sugiera un nivel de fraude relativamente más alto para las operaciones de pago transfronterizas no presenciales costarricenses, el BCCR podría analizar el tratamiento de este tema y disponer de nuevas medidas regulatorias que promuevan un funcionamiento más seguro y eficiente.

No consta al Equipo Técnico que los proveedores adquirentes locales y las marcas internacionales hayan tratado de llegar a un acuerdo sobre las comisiones de marca que les permita operar en un ambiente de eficiencia dentro de los límites máximos establecidos por el BCCR, bajo el derecho internacional privado en que el rigen sus contratos. Por lo tanto, para garantizar el normal funcionamiento del sistema de tarjetas, es necesario y proporcionado adicionar estas nuevas medidas regulatorias.

- IV. **De los reportes trimestrales de cobros netos por servicios prestados entre proveedores:** de los requerimientos de información regulatoria efectuados a los emisores y adquirentes locales, es indudable que existen importantes obstáculos de acceso a la información de las comisiones de las marcas, lo cual genera asimetrías entre los mismos proveedores de servicios partícipes de una misma red, con posibilidad de enfrentar costos diferenciados por el uso de una misma infraestructura tecnológica.

Asimismo, tanto adquirentes como emisores se refirieron al alto gasto de recursos asignados para reportar al BCCR, de la forma más completa y comprensiva posible, sus comisiones de marcas y el ingreso/gasto que supone la comisión de intercambio, según sean emisores o adquirentes, lo que resta importantes grados de transparencia al sistema de tarjetas de pago. La evidencia también demuestra que los tarifarios de las marcas son complejos y pueden dificultar la administración de los negocios de sus miembros, e incluso, la labor regulatoria y de vigilancia que le ha sido asignada al BCCR.

Esta característica es compartida por otros reguladores del sistema de tarjetas, como es el caso de la Comisión Europea que emitió una recomendación para *monitorear el nivel, estructura y transparencia* de estos tarifarios, y del Banco de Reserva de Australia (RBA por sus siglas en inglés) que muy recientemente<sup>32</sup>:

1. Ordenó a las marcas de tarjetas proveer acceso al RBA a todas las comisiones y reglas asociadas a las comisiones de marca que apliquen a participantes australianos, y notificar prontamente al RBA cuando cambie cualquier comisión o regla.
2. Decidió utilizar sus potestades regulatorias para recolectar trimestralmente, datos de las marcas de tarjetas sobre los costos y descuentos otorgados a los participantes de cada red.
  - Como mínimo, los datos deberán estar agrupados por comisiones para emisores y adquirentes, transacciones con tarjetas de débito y crédito, y por transacciones locales o transfronterizas.
  - Las marcas internacionales deberán proveer una lista de las principales 20 comisiones más importantes, así como el porcentaje de ingresos que les genera cada una de estas.
3. Ordenó que los emisores y adquirentes más importantes afiliados a cada red de tarjetas deberán reportar anualmente al RBA, los pagos totales efectuados a cada marca, incluyendo el detalle de descuentos disfrutados.

---

<sup>32</sup> Reserve Bank of Australia; Review of Retail Payments Regulation, Conclusions Paper, October 2021. Página 46 (accesado el 22 de octubre de 2021):

<https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-retail-payments-regulation/conclusions-paper-202110/index.html>

Para el RBA, contar con esta información le permitiría generar divulgaciones más significativas y completas sobre el sistema de tarjetas, además de que tendría una herramienta adicional para la supervisión y regulación, porque si las comisiones promedio de marca aumentan y se fusionan en un punto focal, el RBA y la Autoridad sobre la Competencia podrían identificar determinadas conductas y responder frente a estas prácticas.

Frente a estas nuevas ordenanzas, la Junta Gobernadora de Pagos<sup>33</sup> espera que la tensión competitiva generada por la publicación de las comisiones promedio de marca supere cualquier consecuencia adversa, además de que, si la transparencia lleva a una ligera presión a la baja sobre estas comisiones, esto resultará en un ahorro sustancial de costos para la industria en relación con el costo regulatorio. El Anexo 13 incluye un resumen de la posición primaria del RBA, las argumentaciones de las marcas y otras partes interesadas presentadas en el proceso de consulta pública, así como el análisis final del RBA para sustentar su regulación.

De la evidencia australiana y europea, es claro que el mercado y sus reguladores deben disponer de la mejor información para propiciar la eficiencia del sistema de tarjetas, por lo cual, resulta idóneo dirimir los obstáculos de información que hoy enfrentan los emisores y adquirencia a través de la regulación del reporte trimestral de cobros netos (literal b del artículo 35 del Reglamento del Sistema de Tarjetas Vigente).

Tal y como se indicó en la Sección 1.4., la técnica regulatoria sugerida a la Junta Directiva del BCCR combina el establecimiento de precios máximos (*price caps*) con la regulación por comparación (*yardstick competition*) para propiciar un enfoque basado en incentivos, más que uno basado en costos. Es menester que los emisores y adquirentes cuenten con información completa, transparente, fácil de comparar y obtener para administrar sus negocios y reaccionar, competitivamente, en beneficio del mismo sistema de tarjetas.

La transparencia de mercado no es otra cosa más que permitir a los participantes contar con toda la información existente sobre este; debe ser completa, clara y veraz. Es una condición estrictamente necesaria para el correcto funcionamiento y la consecución de la eficiencia en el mercado. Entre más informado sea un mercado, mayor confianza mantiene el público para participar activamente en él. En forma contraria, la falta de transparencia de mercado y las asimetrías de información pueden redundar en mercados ineficientes, e incluso, puede otorgar un poder desproporcionado a quienes tengan acceso a los datos más exactos. Así, la falta de información podría generar desconfianza y disminuir la participación de segmentos que se sientan en desventaja, en detrimento de la cantidad y valor de transacciones del mercado.

Homologar las definiciones, supuestos y características que debería aplicar cada uno de los 36 emisores/adquirentes no es una tarea trivial para el BCCR. En este sentido, solamente las marcas de tarjetas cuentan con la capacidad operativa para dar un tratamiento semejante a los miembros de sus redes, de acuerdo con las características propias de los tipos de dispositivos y servicios ofrecidos. Corresponderá al BCCR, agrupar las comisiones de las distintas marcas, para publicar datos agregados, conforme le requiere la ley para cumplir con la confidencialidad de la información.

---

<sup>33</sup> El RBA es administrado por dos juntas, una encargada del sistema de pagos y otra de la política monetaria y estabilidad del sistema financiero.

Es importante denotar que esta información no es para sustentar una política regulatoria basada en costos, pues para el Equipo Técnico debe continuarse con la regulación por comparación, que ofrece mejores incentivos para la competencia/eficiencia del mercado. En su lugar, el BCCR debe ser capaz de guiar las reducciones que el modelo comparativo puntualice mediante los intervalos de confianza, con conocimiento completo sobre los costos efectivos, a fin de garantizar la prestación de los servicios provistos por emisores y adquirentes.

El Equipo Técnico ha dejado constancia en esta revisión ordinaria, de las limitaciones de la información recolectada, por lo que, de continuarse sobre la senda de estas limitaciones, se podría dificultar el cumplimiento de los objetivos que le han sido encomendados al BCCR para el sistema de tarjetas, respecto de la eficiencia, la seguridad y el menor costo posible para los afiliados.

#### V. 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>34</sup>:

- ✓ Se cuantificó el tamaño de cada tipo de operación de pago, sean estas locales o transfronterizas, con el fin de valorar las mejores estrategias que permitan alcanzar los objetivos de la Ley 9831, específicamente respecto del menor costo posible para los afiliados.

Dentro del análisis efectuado se examinó hasta qué punto no diferenciar las comisiones entra en conflicto con otros objetivos de política pública asignados al BCCR fuera de la Ley 9831, Ley de Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas, encontrando afectación hacia los objetivos de la Ley 7558, *Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*, respecto de promover la eficiencia del sistema de pagos internos y externos y mantener su normal funcionamiento, el ordenado desarrollo de la economía nacional y la promoción de un sistema de intermediación financiero estable, eficiente y competitivo.

- ✓ Se evaluó la naturaleza y magnitud del perjuicio que sufrirían los afiliados si los proveedores adquirentes dejan de servir estas operaciones, a través de la contabilización de cantidad de comercios que reciben operaciones transfronterizas y el valor de dichas operaciones, como consecuencia de no tomar ninguna medida de política. Adicionalmente, se sopesó el perjuicio que se podría ocasionar a los adquirentes locales frente a los costos de marca y las comisiones de intercambio transfronterizo, y las limitaciones que enfrentaría el BCCR para alcanzar los objetivos de la Ley 9831 al no disponer de información completa, clara y veraz, con las consecuencias que esto devendrían para el interés público.
- ✓ Se razonó sobre la conveniencia de contar, por la vía de la diferenciación de comisiones que establece el artículo 4 de la Ley 9831, con comisiones de adquirencia para las operaciones de pago locales más bajas, a fin de alcanzar un

<sup>34</sup> 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>

menor costo de adquirencia para los afiliados, que solo para el año 2022 se estima en 9.000 millones de colones.

- ✓ 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 que reafirman el objetivo de política pública del BCCR de dotar al país de un sistema de pagos seguro y eficiente.

## 5. 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, el Equipo Técnico, conformado por funcionarios de las Divisiones Sistemas de Pagos y Económica del BCCR, actualizó la información recolectada sobre el sistema de tarjetas para evaluar el desempeño del sistema costarricense de tarjetas de pago frente a la nueva regulación. Además, recolectó los insumos necesarios para las regresiones lineales a fin de sustentar, técnicamente, las comisiones máximas propuestas en la revisión ordinaria correspondiente al 2021. De la revisión de la información se concluye que debe continuarse con el sendero de reducción de las comisiones de adquirencia e intercambio para las operaciones de pago locales, con el fin de alcanzar los niveles que los modelos econométricos arrojan para Costa Rica, en un entorno de comparación con economías que han efectuado regulaciones a las comisiones de intercambio, particularmente con los países miembros de la OCDE y el EEE, típicamente referentes de buenas prácticas para el sistema de tarjetas y en sistema de pagos en general.

Se considera idóneo que la Junta Directiva divulgue este sendero de reducciones para reflejar el compromiso del BCCR con la fijación de comisiones en consonancia con las mejores prácticas internacionales, y además para que los proveedores de servicio incorporen esta información en sus objetivos estratégicos y puedan dirigir de forma ordenada las reducciones de costos que la regulación plantea como incentivo para la eficiencia del sistema de tarjetas. Lo anterior no significa que la Junta Directiva del BCCR no pueda, en el futuro, reconsiderar los límites establecidos de conformidad con las revisiones técnicas que realice año con año. Los análisis de este tipo deben verse como ejercicios dinámicos y susceptibles de actualizaciones capaces de incorporar cambios no previstos en los mercados.

La propuesta regulatoria incluye además un ajuste a la comisión máxima mensual de ₡12.500 por terminal punto de venta que sería aplicable a cualquier tipo de terminal (datáfono, mPOS, *tap on phone* o cualquier otra). Adicionalmente, para las operaciones de pago con tarjeta no presente efectuadas en línea, se recomienda que el afiliado pueda solicitar a su proveedor adquirente, los servicios de seguridad de autenticación robusta del titular de la tarjeta bajo el estándar *PCI 3DS*, en cuyo caso el proveedor adquirente podría establecer una comisión por transacción de forma adicional a la comisión porcentual de adquirencia. Será decisión del afiliado contratar o no estos servicios de seguridad y asumir el costo del servicio para protegerse de contracargos. Se entiende que, si el afiliado no adquiere el servicio 3DS, podrá ser objeto de contracargos.

Respecto de las operaciones de pago transfronterizas adquiridas dentro del territorio, se propone:

1. Diferenciar los límites máximos a las comisiones de adquirencia entre operaciones de pago locales y transfronterizas, de forma que el límite máximo establecido por el BCCR en setiembre de 2020 de 2,50% se mantendría efectivo para las operaciones transfronterizas, en tanto para las locales se propone una reducción progresiva, en concordancia con el artículo 4 de la Ley 9831 que permite la diferenciación de comisiones



en tanto estas conduzcan al buen funcionamiento, la eficiencia y seguridad del sistema costarricense de pagos y al menor costo posible para el afiliado.

Se estima un ahorro de 9.000 millones de colones para el año 2022 en el costo que enfrentaría el afiliado al pasar de una comisión máxima de 2,50% a una de 2,25%, que no sería posible si no se diferencian las comisiones de adquirencia local de las transfronterizas.

2. Mantener la comisión máxima de intercambio transfronterizo en 2,0%, la cual sería efectiva a las operaciones de pago transfronterizas perfeccionadas dentro del territorio nacional. Este límite máximo sería aplicable a todos los tipos y montos de operaciones transfronterizas, tipos de dispositivo de pagos y actividades comerciales, excepto para las siguientes actividades: a) estaciones de servicio; b) organizaciones de beneficencia; c) servicios de transporte regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); y d) peajes, cuyo límite máximo será de 1,00%.

Aun cuando no ha sido posible efectuar un análisis técnico que aísle los efectos de la regulación implementada por el BCCR para el sistema de tarjetas de pago en el año 2020, en términos generales, el Equipo Técnico valora positivamente el esfuerzo realizado por las entidades proveedoras de servicios para atender la regulación y diseñar estrategias que les permita mejorar su competitividad y la eficiencia del sistema como tal. En particular, se valoró que la respuesta de las entidades ha sido la esperada para la combinación de las técnicas regulatorias de establecimiento de precios máximos (*price caps*) y la regulación por comparación (*yardstick competition*), permitiendo que se generen los incentivos adecuados para que los proveedores de servicios reduzcan los costos del sistema de tarjetas en beneficio de los afiliados, sin socavar la calidad del servicio y su seguridad.

La División Sistemas de Pago dio seguimiento a la implementación del flujo de pago en el POS, la operativa de pago rápido y la vigencia de las nuevas comisiones máximas de adquirencia, y encontró un gran compromiso por parte de los proveedores para atenderlos. Desde la primera fijación ordinaria efectuada por la Junta Directiva del BCCR en setiembre del 2020, se han recibido consultas sobre distintos aspectos normativos de parte de proveedores de servicio, así como de afiliados y personas físicas y jurídicas, mas no denuncias por incumplimiento a la regulación.

Por su parte, se inició el trabajo de la Comisión Asesora del Sistema de Tarjetas, la cual se ha reunido en tres ocasiones para referirse a distintos aspectos de la regulación emitida por el BCCR, desde la perspectiva de cada una de las entidades y organizaciones que representan, en una dinámica de contrapesos de intereses de los clientes tarjetahabientes y afiliados, frente a los proveedores de servicio del sistema.

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.

## 6. 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 podrán cobrar los emisores (art 4).
- Determinar las comisiones máximas de adquirencia y límites máximos a otras comisiones y cargos que establezcan los proveedores de servicio 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  
- 2015 a 2020 -

Entidad emisora de tarjetas de débito	2015	2016	2017	2018	2019	2020
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	√	√	√	√	√	√
Cooquite	√	√	√	√	√	√
Coopealianza	√	√	√	√	√	√
Coopeamistad	√	√	√	√	√	√
Coopeande N°1	√	√	√	√	√	√
Coopegrecia	√	√	√	√	√	√
Coopemédicos				√	√	√
Coopemep			√	√	√	√
Coopenae	√	√	√	√	√	√
Coopesanmarcos	√	√	√	√	√	√
Coopesanramon	√	√	√	√	√	√
Coopeservidores	√	√	√	√	√	√
Coopevega			√	√	√	√
Credecoop	√	√	√	√	√	√
Financiera Desyfin	√	√	√	√	√	√
Grupo Mutual Alajuela - La Vivienda	√	√	√	√	√	√
Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo	√	√	√	√	√	√
Prival Bank	√	√	√	√	√	√
Scotiabank de Costa Rica	√	√	√	√	√	√
The Bank of NovaScotia	√	√	√			
<b>Total emisores de tarjetas de débito</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>30</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores y las marcas internacionales de tarjetas.

Anexo 3. Entidades emisoras de tarjetas de crédito  
- 2015 a 2020 -

Entidad emisora de tarjetas de crédito	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Banco BAC San José	√	√	√	√	√	√
Banco BCT	√	√	√	√	√	√
Banco Cathay	√	√	√	√	√	√
Banco CMB	√	√	√	√	√	√
Banco Crédito Agrícola de Cartago	√	√	√			
Banco Davivienda	√	√	√	√	√	√
Banco de Costa Rica	√	√	√	√	√	√
Banco General	√	√	√	√	√	√
Banco Improsa	√	√	√	√	√	√
Banco Lafise	√	√	√	√	√	√
Banco Nacional de Costa Rica	√	√	√	√	√	√
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	√	√	√	√	√	√
Banco Promérica	√	√	√	√	√	√
Caja de Ahorro y Préstamo de la ANDE	√	√	√	√	√	√
Coocique	√	√	√	√	√	√
Coopealianza	√	√	√	√	√	√
Coopemistad	√	√	√	√	√	√
Coopeande N°1		√	√	√	√	√
Coopegrecia	√	√	√	√	√	√
Coopemédicos				√	√	√
Coopenae	√	√	√	√	√	√
Coopesanmarcos	√	√	√	√	√	√
Coopeservidores	√	√	√	√	√	√
Cooprole	√	√	√	√	√	√
Innovación en Medio de Pagos Electrónicos	√	√	√			
Credecoop	√	√	√	√	√	√
Credisiman	√	√	√	√	√	√
Credix World	√	√	√	√	√	√
Financiera Cafsa			√	√	√	√
Financiera Desyfin	√	√	√	√	√	√
Prival Bank	√	√	√	√	√	√
Scotiabank de Costa Rica	√	√	√	√	√	√
Soluciones de Pago	√	√	√	√	√	√
The Bank of NovaScotia	√	√	√			
<b>Total emisores de tarjetas de crédito</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en la información suministrada por los emisores y las marcas internacionales de tarjetas.

Anexo 4. Entidades proveedoras de servicio de adquirencia  
- 2015 a 2020 -

Entidad adquirentes	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Sistemas abiertos para las marcas Mastercard y Visa</b>						
Banco BAC San José	√	√	√	√	√	√
Banco de Costa Rica	√	√	√	√	√	√
Banco Nacional de Costa Rica	√	√	√	√	√	√
Banco Davivienda Costa Rica	√	√	√	√	√	√
Banco Promérica	√	√	√	√	√	√
Coopenae						√
Scotiabank Costa Rica	√	√	√	√	√	√
<b>Sistemas abiertos para la marca Visa</b>						
Banco Popular y de Desarrollo Comunal						√
Credix World						√
<b>Sistemas abiertos para la marca American Express</b>						
Banco BAC San José	√	√	√	√	√	√
<b>Sistema cerrado de marcas propietarias</b>						
Credix World	√	√	√	√	√	√
Credisiman	√	√	√	√	√	√

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

**Nota:** se considera un sistema abierto cuando el servicio 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.

Anexo 5. Comisiones de adquirencia vigentes al 31 de diciembre de 2017  
(porcentajes)

Comisiones por tipo de sistema y comercio	Comisión de adquirencia 2017			
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima
<b>Sistema cuatripartito</b>				
Centros educativos	2,00	4,11	4,50	7,00
Estaciones de servicio	0,80	1,27	1,05	4,50
Farmacias	1,05	3,98	4,50	7,00
Ocio y espectáculos	1,05	3,96	4,50	7,00
Restaurantes	1,75	4,10	4,00	7,00
Servicios de salud	1,10	4,18	4,50	7,00
Supermercados	0,25	2,78	4,50	7,00
Transporte de pasajeros	2,50	3,67	4,03	5,50
Otros comercios y servicios	0,00	3,95	4,50	10,00
<b>Sistema tripartito</b>				
Centros educativos	0,00	3,88	4,00	14,01
Estaciones de servicio	0,01	0,94	0,85	6,00
Farmacias	1,00	3,58	4,00	6,00
Ocio y espectáculos	0,00	4,07	4,00	7,00
Restaurantes	0,00	3,69	4,00	7,00
Servicios de salud	1,10	4,21	4,00	7,00
Supermercados	0,25	2,42	2,50	10,10
Transporte de pasajeros	0,00	3,55	4,00	5,50
Otros comercios y servicios	0,00	4,03	4,00	10,50

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

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.

Anexo 6. Comisiones de adquirencia vigentes al 31 de diciembre de 2018  
(porcentajes)

Comisiones por tipo de sistema y comercio	Comisión de adquirencia 2018			
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima
<b>Sistema cuatripartito</b>				
Centros educativos	1,50	4,05	4,50	7,14
Estaciones de servicio	0,50	1,23	1,00	4,50
Farmacias	1,10	3,94	4,10	8,33
Ocio y espectáculos	1,50	3,72	4,50	10,01
Restaurantes	1,75	4,08	4,50	10,00
Servicios de salud	2,00	4,16	4,50	10,00
Supermercados	0,25	2,63	2,80	5,00
Transporte de pasajeros	2,25	3,36	3,00	6,67
Otros comercios y servicios	0,50	3,90	4,50	10,00
<b>Sistema tripartito</b>				
Centros educativos	0,00	4,01	4,00	6,00
Estaciones de servicio	0,60	1,06	1,03	6,00
Farmacias	2,00	3,73	4,00	7,14
Ocio y espectáculos	1,00	4,55	4,00	8,00
Restaurantes	0,00	3,84	4,00	7,00
Servicios de salud	1,00	4,39	4,00	7,00
Supermercados	0,25	2,53	2,50	5,00
Transporte de pasajeros	2,25	3,23	4,00	8,33
Otros comercios y servicios	0,00	4,14	4,00	10,50

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

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.

Anexo 7. 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

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

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.



Anexo 8. Comisiones de adquirencia vigentes al 23 de noviembre de 2020  
(porcentajes)

Tipo de sistema y actividad comercial	Comisión de adquirencia al 23 de noviembre 2020				
	Mínima	Promedio	Moda	Máxima	Dif Max (pb)
<b>Sistema cuatripartito</b>					
Centros educativos	0,50	3,93	4,20	7,00	650
Estaciones de servicio	0,60	1,03	1,00	5,00	440
Farmacias	1,10	3,86	4,10	6,00	490
Ocio y espectáculos	1,65	3,91	4,25	7,00	535
Restaurantes	0,50	4,07	5,00	7,00	650
Servicios de salud	0,50	4,03	4,50	7,00	650
Supermercados	0,25	3,22	3,48	7,00	675
Transporte de pasajeros	2,00	3,19	2,50	5,00	300
Otros comercios y servicios	0,00	3,97	5,00	8,00	800
<b>Sistema tripartito</b>					
Centros educativos	0,00	3,25	4,00	7,00	700
Estaciones de servicio	0,01	1,01	1,00	6,00	599
Farmacias	1,00	3,51	4,00	6,00	500
Ocio y espectáculos	0,15	3,71	4,38	7,00	685
Restaurantes	0,25	3,79	4,00	7,00	675
Servicios de salud	1,00	3,86	4,00	7,00	600
Supermercados	0,00	2,91	4,00	7,00	700
Transporte de pasajeros	2,00	2,90	2,50	5,00	300
Otros comercios y servicios	0,00	3,55	4,00	8,00	800

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

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.

Anexo 9. 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

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

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.

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

### ▪ Chile

El 06 de agosto de 2021 fue publicada la Ley N° 21.365 “Regula las tasas de intercambio de tarjetas de pago”<sup>35</sup> para establecer condiciones tarifarias orientadas a la existencia de un mercado de tarjetas competitivo, inclusivo, transparente y con fuerte penetración, y que asimismo considere el resguardo del eficiente y seguro funcionamiento del sistema de pagos minorista.

La regulación de las tasas de intercambio estará a cargo del Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio, constituido como un organismo de carácter técnico, autónomo, que se relacionará con el presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, integrado por las siguientes personas:

- a) Un miembro designado por el Ministro de Hacienda.
- b) Un miembro designado por el Consejo del Banco Central de Chile.
- c) Un miembro designado por la Comisión para el Mercado Financiero.
- d) Un miembro designado por la Fiscalía Nacional Económica.

La Ley N° 21.365 establece el proceso que deberá seguir el Comité para la determinación de los límites a las tasas de intercambio (artículo 8), así como la obligación de revisar estos límites cada tres años (artículo 9). El artículo segundo de los Transitorios decretó un plazo de seis meses, contados desde la entrada en vigencia de la ley, para que el Comité defina los primeros límites transitorios a las tasas de intercambio.

A la fecha de elaboración de este informe, el Comité ha recibido las propuestas regulatorias de las partes interesadas y efectuará audiencias los días 18 y 19 de noviembre de 2021, de conformidad con el procedimiento público de participación de interesados<sup>36</sup>.

Información sobre el Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio en el siguiente enlace: <https://ctdi.hacienda.cl/>

### ▪ Colombia

En Colombia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con una senadora, presentaron al Senado el Proyecto de Ley N° 413 “Por la cual se dictan normas relacionadas con el sistema de pagos, el mercado de capitales y se dictan otras disposiciones<sup>37</sup>”. El mismo fue presentado el 17 de marzo de 2021 y aprobado en primer debate el 27 de mayo de 2021<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Ley N° 21.365 (accesada el 8 de noviembre de 2021):  
<https://ctdi.hacienda.cl/marco-normativo/ley/ley>

<sup>36</sup> Acta de sesión celebrada el 29 de octubre de 2021; Comité para la Fijación de Límites a las Tasas de Intercambio (accesado el 8 de noviembre de 2021):  
<https://ctdi.hacienda.cl/actas-sesiones/acta-sesion-29-de-octubre-de-2021>

<sup>37</sup> El texto del proyecto se encuentra en el siguiente enlace (accesado el 23 de julio de 2021):  
<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2020%20-%202021/PL%20413-21%20Mercado%20de%20Capitales.pdf>

<sup>38</sup> Para seguimiento al estado del proyecto, puede consultar el siguiente enlace (accesado el 23 de julio de 2021):

Este proyecto se centra en cuatro objetivos para el sistema financiero de Colombia:

- i) Impulsar el acceso al sistema de pagos y la inclusión financiera;
- ii) Desarrollar el mercado de capitales;
- iii) Modernizar algunos subsectores del sistema financiero;
- iv) Fortalecer el marco institucional.

Entre otros elementos, esta ley permitiría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público *intervenir las tarifas, precios, comisiones, cargos, cobros o cualquier otra retribución equivalente que las entidades prestadoras de servicios de pago apliquen a los consumidores de los servicios de pago o sus participantes, o se cobren entre sí* (literal j, artículo 5), así como establecer *estándares de interoperabilidad* (literal g), *condiciones técnicas y operativas* (literal l) y *regulación aplicable para el acceso a los servicios de pago* (literal e), en un conjunto de servicios regulados, dentro de los que se encuentra la adquirencia de tarjetas de pagos (numeral 3, artículo 4).

Por su parte, el Banco de la República ha iniciado una serie de estudios de los servicios de pago, incluyendo el costo que enfrentan sus usuarios. Dentro de estos estudios, resalta la estimación de “Costos del comercio en el procesamiento de los pagos en Colombia”<sup>39</sup>.

Dentro de los principales resultados obtenidos, el estudio ratifica que el efectivo es significativamente menos costoso que las tarjetas de débito y crédito a la hora de recibir pagos en los comercios (los procesos bancarizados son 2,5 veces más costosos que los procesos basados en efectivo). Los costos de transacciones de los comercios representan el 11% del margen de ganancia (antes de impuestos) de los comercios en el caso de la operación en efectivo y el 30% en el caso de los pagos electrónicos.

Asimismo, el estudio reconoce que, en Colombia, aunque se han logrado importantes avances en el acceso a productos transaccionales ofrecidos por el sistema financiero, su uso sigue siendo bajo, y los comercios y consumidores continúan utilizando el efectivo de forma intensiva para realizar sus pagos cotidianos. Entre los factores que inciden en los bajos niveles de aceptación de pagos electrónicos están las percepciones que tienen los comercios sobre los altos costos relativos de operar mediante pagos electrónicos frente a los de operar con efectivo.

Se encuentran en elaboración otros estudios e investigaciones asociados al sistema de tarjetas de pago, mismos que podrían servir de base para la futura regulación a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### ▪ Estados Unidos

En enero de 2021 la Oficina de Protección Financiera del Consumidor de los Estados Unidos (CFPB, por sus siglas en inglés) publica el “*Taskforce on Federal Consumer Financial Law Report*,” un documento donde realiza recomendaciones para mejorar la protección del consumidor financiero. En este documento la CFPB revisa la literatura relativa a la aplicación de la *Enmienda Durbin*, que en 2011 estableció un tope máximo de intercambio de US\$ 0,21 más 0,05% del valor

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/415-por-la-cual-se-dictan-normas-relacionadas-con-el-sistema-de-pagos-el-mercado-de-capitales-y-se-dictan-otras-disposiciones>

<sup>39</sup> Arango-Arango y Betancourt-García; Costos del comercio en el procesamiento de los pagos en Colombia. Serie de Borradores de Economía, Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Colombia, Noviembre 2020. (accesado el 23 de julio de 2021):

<https://www.banrep.gov.co/es/borrador-1143>

de la transacción a las tarjetas de débito. La principal conclusión de esta autoridad es que la regulación incrementó las comisiones bancarias y afectó negativamente la bancarización, en especial para los consumidores de menores ingresos. Además, la evidencia sobre la existencia de menores precios para los consumidores es mínima. Ante estos hallazgos, la CFPB recomienda eliminar la regulación<sup>40</sup>.

Vale destacar que el Equipo Técnico nunca ha negado los potenciales efectos negativos ligados a regulaciones sobre las comisiones de intercambio y adquirencia<sup>41</sup>. De hecho, parte de los estudios académicos que sustentan la posición de la CFPB se encuentran también en la bibliografía consultada para realizar el primer informe publicado por el BCCR en setiembre de 2020<sup>42</sup>.

Sin embargo, es necesario enfatizar que los efectos adversos para el caso de Estados Unidos pueden obedecer a las particularidades con que la regulación se conduce en ese país, ya que dicha regulación aplica únicamente a las tarjetas de débito, y a bancos con activos superiores a los US\$ 10 billones. En contraposición, otras legislaciones abarcan tanto a las tarjetas de crédito como las de débito, y a todas las entidades financieras que ofrezcan estos instrumentos de pago en su jurisdicción. Esta heterogeneidad de cómo se establece la regulación, puede explicar la razón de por qué la experiencia internacional es a veces ambigua en cuanto a sus efectos: desde casos controversiales como en los Estados Unidos, hasta evaluaciones positivas en términos de cumplir con sus objetivos y donde incluso se aconseja continuar con la regulación, como en Australia o la Unión Europea.

#### ▪ Perú

En Perú, la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (ST-CLC) del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) publicó el informe preliminar del estudio de mercado en los sistemas de tarjetas de pago que analiza las condiciones de competencia existentes y realiza recomendaciones para mejorar la competencia<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Bureau of Consumer Financial Protection. Volume II. Pág. 79

<sup>41</sup> Ver Secciones 2.2.3 y 2.2.4 (páginas 13 a 16) de la “Primera fijación ordinaria de comisiones del sistema de tarjetas de pago”.

<sup>42</sup> Por ejemplo:

Kay, Benjamin S., Mark D, Manuszak y Cindy M, Vojtech (2018); Competition and Complementarities in Retail Banking: Evidence from Debit Card Interchange Regulation. Journal of Financial Intermediation Vol, 34, 91-108.

Manuszak, Mark D, y Wozniak, Krzysztof (2017); The Impact of Price Controls in Twosided Markets: Evidence from US Debit Card Interchange Fee Regulation. Finance and Economics Discussion Series 2017-074, Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System.

Mukharlyamov, Vladimir and Sarin, Natasha (2019); The Impact of the Durbin Amendment on Banks, Merchants, and Consumers. Faculty Scholarship at Penn Law, 2046.

Wang, Zhu; Schwartz, Scarlett; y Mitchell, Neil (2014); The Impact of the Durbin Amendment on Merchants: A Survey Study. Economic Quarterly, Volume 100, Number 3, Third Quarter 2014, 183-208.

<sup>43</sup> El informe preliminar se encuentra disponible en (accesado el 23 de julio de 2021):

<https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/6194832/Estudio+de+Mercado+Sistema+de+Tarjetas+de+Pago+en+Per%C3%BA>

Para las comisiones de adquirencia (referidas en el estudio como tasas de descuento), se indica que estas muestran una tendencia decreciente en los años 2015 a 2019, ubicándose en este último entre 2,37% a 3,60% según los distintos proveedores de servicios. Se considera que estas comisiones son elevadas respecto a otros países de la región, tales como Colombia y México.

Indecopi analizó la existencia de relaciones verticales de propiedad entre las marcas, emisores, adquirentes, procesadores de pago y facilitadores. Al respecto, encontró lo siguiente:

- a. La presencia de una marca en el accionariado de un adquirente, dentro de un contexto de adquirencia multimarca, puede reducir los incentivos de la marca a brindar su licencia a otros adquirentes en la medida que la mayor competencia puede afectar a su adquirente vinculado, con los perjuicios económicos que eso conlleva.
- b. Las relaciones verticales entre adquirentes y facilitadores de pago pueden generar incentivos a los adquirentes para ofrecer un servicio diferenciado a favor de sus facilitadores vinculados y en perjuicio de los facilitadores no vinculados.

Esta relación también puede facilitar el acceso de un facilitador de pagos, a través de su adquirente vinculado, a información privilegiada de sus competidores. Específicamente, se observan determinadas exigencias a los facilitadores de pago que podrían generar un potencial traspaso de información sensible y afectar la competencia entre facilitadores de pagos para la afiliación de comercios de alta facturación.

- c. Las relaciones verticales entre adquirentes y procesadores de pago pueden generar incentivos para la aplicación de prácticas discriminatorias en el acceso al servicio de procesamiento por parte de adquirentes no integrados verticalmente.
- d. Las relaciones de propiedad entre emisores y adquirentes podrían generar incentivos para que, a través de la fijación de la tasa de intercambio, se evite la entrada de nuevos adquirentes. La tasa de intercambio es una tasa cobrada por los emisores a los adquirentes por los costos de validación y procesamiento de cada transacción de los consumidores. Específicamente, si los emisores pueden definir la tasa de intercambio para todos los adquirentes, podrían tener incentivos para fijar una tasa de intercambio alta que desincentive la entrada de nuevos adquirentes.

Hasta el 2019, la definición de la tasa de intercambio había sido resultado de una negociación multilateral entre emisores y adquirentes, generando en una tasa de intercambio cercana al 80% de la tasa de descuento, sin mostrar mayor diferenciación entre tipo de tarjeta o categoría de comercio desde donde se origina la transacción. Sin embargo, en el contexto de la implementación del modelo de adquirencia multimarca, esta forma de definición ha cambiado, siendo fijada ahora por las marcas de tarjetas.

Así, considerando las condiciones de competencia de mercado de tarjetas de pago, se emitieron siete recomendaciones para mejorar la competencia:

- a. Se recomienda a los adquirentes y las marcas que supriman la regla de no recargo en los contratos que establecen con los comercios.
- b. Se recomienda que Visa establezca un procedimiento para otorgar sus licencias a adquirentes no integrados que sea neutral, no discriminatoria, oportuna y con información plena.

Adicionalmente, en el caso que Visa decida vender las acciones que tiene en Niubiz, se recomienda que el comprador o los compradores no sean los mismos accionistas que

- cuentan con participación en otros adquirentes competidores, para evitar que se incrementen los riesgos a la competencia de la propiedad común.
- c. Se recomienda a los procesadores establecidos que otorguen el acceso a sus redes de manera neutral, no discriminatoria, oportuna, y con información plena.
  - d. Se recomienda a los adquirentes que presten sus servicios a los facilitadores de pago de manera neutral, no discriminatoria, oportuna, y con información plena.
  - e. Se recomienda a las marcas que supriman la exigencia de que los comercios afiliados por un facilitador de pago deban establecer un contrato adicional con los adquirentes cuando supera un determinado umbral de valor en sus transacciones. Siendo reemplazada esta exigencia por otra que permita disminuir el potencial riesgo sobre los adquirentes sin fomentar el traspaso de información sensible.
  - f. Se recomienda al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) que, en el ámbito de sus facultades, evalúe establecer un procedimiento que permita mejorar la publicidad de las tasas de intercambio fijadas por las marcas. Asimismo, que el BCRP evalúe la necesidad de implementar un procedimiento que permita recopilar información sobre las tasas de intercambio, y los principales factores que determinan sus niveles y evolución.
  - g. Se recomienda al BCRP que, en el ámbito de sus facultades, evalúe la conveniencia de establecer un procedimiento para la entrega de la información de adquirentes, facilitadores de pago, procesadores de pago y marcas de tarjetas, que permitan monitorear la dinámica del mercado.

El Banco Central de Reserva del Perú ha venido publicando distintas investigaciones sobre el sistema de tarjetas, dentro de las que se encuentra una aplicación de la metodología del turista a Perú<sup>44</sup>, y una metodología econométrica para determinar los factores que explican el uso de los pagos digitales<sup>45</sup>, incluyendo los pagos con tarjeta.

En el primer estudio, los autores aportan una versión extendida de la prueba de indiferencia (propuesta inicialmente por Rochet y Tirole (2011)) que incluye la evasión fiscal como un factor de decisión para los comerciantes a la hora recibir pagos en efectivo y con tarjeta. Asimismo, proponen un nuevo enfoque, denominado enfoque de flujo de caja, por el cual los pequeños comerciantes estiman el costo total de utilizar los distintos instrumentos de pago, de acuerdo con el monto promedio del pago.

De sus resultados se desprende que la evasión fiscal es mayor en los pagos en efectivo, lo que reduce considerablemente la comisión que se deriva a partir de la prueba de indiferencia. Además, su enfoque de flujo de caja evita los problemas de "indeterminación" reportados en

---

<sup>44</sup> José Aurazo y Milton Vega; Card acceptance by small merchants: An application of the tourist test to Perú. Serie de Documentos de Trabajo, DT.N° 2020-006. Banco Central de Reserva del Perú, Perú, Noviembre 2020.

Disponible en (accesado el 23 de julio de 2021):

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2020/documento-de-trabajo-006-2020.pdf>

<sup>45</sup> José Aurazo y Milton Vega; ¿Por qué las personas usan pagos digitales?: Evidencia a partir de microdatos de Perú. Serie de Documentos de Trabajo, DT.N° 2020-016. Banco Central de Reserva del Perú, Perú, Diciembre 2020.

Disponible en (accesado el 23 de julio de 2021):

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2020/documento-de-trabajo-016-2020.pdf>

otros estudios empíricos, dada la dependencia existente entre la comisión de intercambio y el valor de la transacción de pago, y de cómo se distribuyen los costos.

Cabe indicar que, para los autores, es relevante explorar el enfoque de prueba de indiferencia para estimar el nivel de la comisión de intercambio que debería de prevalecer en Perú, a la luz del estudio de mercado de Indecopi. Asimismo, a partir de una encuesta efectuada en 2019 por el BCRP, los autores encontraron que la comisión de adquirencia, relativamente alta, se constituía en una barrera de aceptación de pagos con tarjeta. Siendo que las relativamente altas comisiones de adquirencia están asociadas a comisiones de intercambio también relativamente altas, su interés radicó en explorar una técnica que permita estimar el nivel eficiente de las comisiones de intercambio.

Dependiendo de los supuestos que respaldan los distintos escenarios planteados, la comisión de intercambio para Perú, de acuerdo con la prueba de indiferencia y el enfoque de flujo de caja, estaría ubicada entre 0,08% a 0,28% del valor del pago.

▪ **Ucrania**

El 18 de mayo de 2021, el Banco Nacional de Ucrania (NBU por sus siglas en inglés) anunció el *Memorandum de Facilitación de un Mercado de Pagos Competitivos para Ucrania*<sup>46</sup>, por medio del cual se estableció un sendero de reducción a las comisiones de intercambio doméstico, desde 1,20% en julio de 2021 a 0,90% el 1 de julio de 2023, según el siguiente cronograma:

**Banco Nacional de Ucrania. Comisiones de intercambio**  
(el porcentajes)

Fecha	Límite máximo
1 de julio de 2021	1,20%
1 de julio de 2022	1,00%
1 de julio de 2023	0,90%

Fuente: Banco Nacional de Ucrania.

Dicho memorándum corresponde a un acuerdo firmado entre el NBU y las marcas de tarjetas Visa y Mastercard para incrementar la competencia en el sistema de pagos de Ucrania.

<sup>46</sup> Banco Nacional de Ucrania; Interchange Commissions in Ukraine to Lower Gradually: NBU, Visa, and Mastercard Sign Memorandum (accesado el 9 de noviembre de 2021).

<https://bank.gov.ua/en/news/all/komisiyi-intercheyndj-postupovo-znijuvatimutsya-natsionalniy-bank-visa-ta-mastercard-pidpisali-vidpovidniy-memorandum>



## Anexo 11. De la metodología de estimación para las comisiones máximas de intercambio y adquirencia

Este anexo 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 construyó un panel de datos de comisiones de intercambio y adquirencia para tarjetas de crédito. La base de datos inicia en el 2010, e incluye 70 países y un total de 183 observaciones. De los países representados, el 63% 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 del Banco Mundial y de las Naciones Unidas sobre diferentes variables de control, que incluyen densidad de población, índice de desarrollo 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 predichos para Costa Rica, dadas las características observables. En la selección del modelo se consideraron distintas combinaciones de variables control, y se utilizó el Criterio de Información Bayesiana (BIC) y el Criterio de Información de Akaike con una corrección para tamaños de muestra pequeños (AICc).

A continuación, se presenta el análisis de regresión lineal efectuado para 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, variables instrumentales y métodos de aprendizaje estadístico (*machine learning*). 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 encuentran disponibles en el sitio web del BCCR: [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr)

### ▪ 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 para el país, tanto en el escenario con regulación como sin ella.

El Cuadro 1 presenta los resultados obtenidos. La columna (1) del Cuadro 1 muestra el resultado de estimar la ecuación (1) únicamente al incluir la variable dicotómica de si es un país con

regulación, i.e.,  $\beta = 0$ . Nótese que de acuerdo con el  $R^2$  ajustado de la columna (1), la presencia de la regulación explica cerca del 32% 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>47</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 60 puntos base. Este efecto es estadísticamente significativo al 1%.

**Cuadro 1. Regresión lineal. Comisión de intercambio**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
País con regulación en intercambio ( $\gamma$ )	-0,67 (0,08)***	-0,56 (0,09)***	-0,56 (0,09)***	-0,59 (0,09)***	-0,62 (0,09)***
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	167	94	94	94	94
Número de países	65	56	56	56	56
$R^2$ ajustado	0,32	0,87	0,87	0,88	0,87
Efectos fijos de tiempo	No	No	No	Sí	Sí
<b>Comisión de intercambio estimada para Costa Rica, sin regulación</b>	<b>1,37%</b>	<b>1,84%</b>	<b>1,83%</b>	<b>1,73%</b>	<b>1,62%</b>
<b>Comisión de intercambio estimada para Costa Rica, con regulación</b>	<b>0,69%</b>	<b>1,28%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,14%</b>	<b>1,00%</b>

Notas: Errores estándar robustos en paréntesis.

\*\*\* Nivel de significancia de 1%.

Una vez obtenidos los resultados de la ecuación (1), se estiman los valores predichos para Costa Rica. En las últimas dos filas del Cuadro 1 se presentan estos valores según cada modelo, tanto para el caso no regulado como el caso regulado. Vale destacar que la inclusión de efectos fijos de tiempo en las especificaciones (columnas (4) y (5)) reduce el monto de las comisiones para

<sup>47</sup> El cambio en el número de observaciones al incluir las variables de control se debe en parte a que existen variables seleccionadas por los criterios que no están disponibles para todo el periodo. Por ejemplo, el uso del internet para pagar facturas o compras en el último año únicamente está disponible para el 2017. Asimismo, existen países cuyas variables pueden no estar disponibles para ciertos años.

Costa Rica. Este efecto refleja el hecho de que en los últimos años más países han decidido tomar un papel activo en la reducción de las comisiones de intercambio, ya sea mediante regulación o mediante acuerdos alcanzados con las marcas.

Para un mayor detalle en el análisis, considérese primero el caso sin regulación. Si se excluye los resultados de la columna (1), donde no se considera ninguna variable de control, se estima que la comisión de intercambio para la Costa Rica sin regulación es en promedio 1,76%, con un intervalo de confianza de 95% igual a [1,59%, 1,92%]. Una posible consideración es que, para el caso de los países no regulados, la comisión de intercambio que se utiliza en las estimaciones puede representar una comisión promedio, a diferencia de los países regulados, donde las comisiones en los datos corresponden a valores máximos. De ser ese el caso, se necesitaría ajustar la estimación por la estructura de comisiones de intercambio en Costa Rica. En particular, antes del 24 de noviembre de 2020,<sup>48</sup> las actividades comerciales sujetas a una comisión de intercambio de 1% (como las estaciones de servicio) representaban el 19% de los ingresos de intercambio para los emisores, mientras que las actividades con una comisión de intercambio de 2% (por ejemplo, los supermercados) significaban el 20% de los ingresos. Por su parte, el resto de las actividades poseían una comisión de intercambio de 4% y concentraban el 61% de los ingresos. Al tomar esta estructura de ingresos y comisiones de intercambio, se concluye que la comisión de intercambio sin regulación para Costa Rica es 1,93% [1,73%, 2,14%].<sup>49</sup>

De acuerdo con la última fila del Cuadro 1, el caso con regulación implica una reducción de aproximadamente 60 puntos base en cada especificación. Después de excluir los resultados de la columna (1), la comisión de intercambio promedio corresponde a 1,17% [1,05%, 1,30%].

Para colocar el resultado del modelo correspondiente al caso con regulación en perspectiva, nótese de la Figura 1 que las comisiones de intercambio en el intervalo de confianza [1,05%, 1,30%] sitúan a Costa Rica en niveles inferiores a los países latinoamericanos que son miembros de la OCDE. Mientras que Chile tiene una comisión de intercambio promedio de 1,88%, la de Colombia es 1,34% y la de México es de 1,33%. Incluso las comisiones sugeridas por el modelo son más bajas que las presentes en Canadá, Estados Unidos o Turquía, quienes también son miembros de la OCDE y poseen comisiones de intercambio promedio de 1,4%, 1,6% y 1,32% respectivamente. A pesar de estos avances, el límite mínimo del intervalo estimado para Costa Rica estaría lejos de los niveles vigentes para el EEE de 0,30% para crédito y 0,20% para débito.

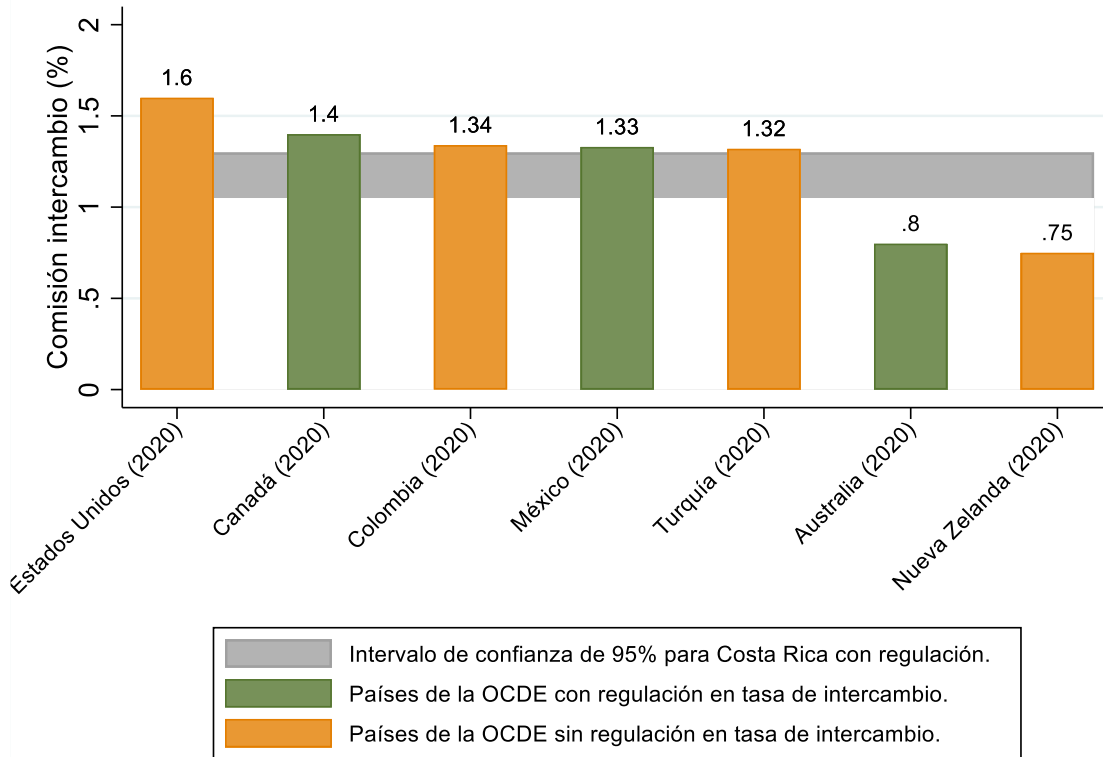
Otro tipo de comparación que se puede realizar es respecto al grupo de 44 países en la muestra que regulan intercambio. Nótese que al 2021, la comisión máxima de intercambio para este grupo corresponde a 1,48%, con una mediana de 0,3%. La Figura 2 muestra dónde se ubica el intervalo de confianza estimado para Costa Rica respecto a la distribución de comisiones de este grupo de países.

Vale destacar que los resultados del modelo son similares a los estimados en el informe de la primera fijación ordinaria a las comisiones del sistema de tarjetas de setiembre de 2020. En dicha ocasión se utilizó la misma metodología de comparación internacional, pero con una muestra más reducida de países, y las estimaciones arrojaron una comisión de intercambio equivalente a 1,85% [1,62%, 2,11%] para el caso sin regulación, y de 1,17% [1,02%, 1,33%] para el caso con regulación.

<sup>48</sup> En esta fecha entraron a regir las comisiones máximas de adquirencia e intercambio para tarjetas de pago establecidas en la primera fijación ordinaria.

<sup>49</sup> El valor de 1,93% se obtiene como solución a la ecuación  $x = (1,76 - (1 * 0,19)) / (0,61 + 0,20)$ . Una ecuación similar se resuelve para los intervalos de confianza.

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

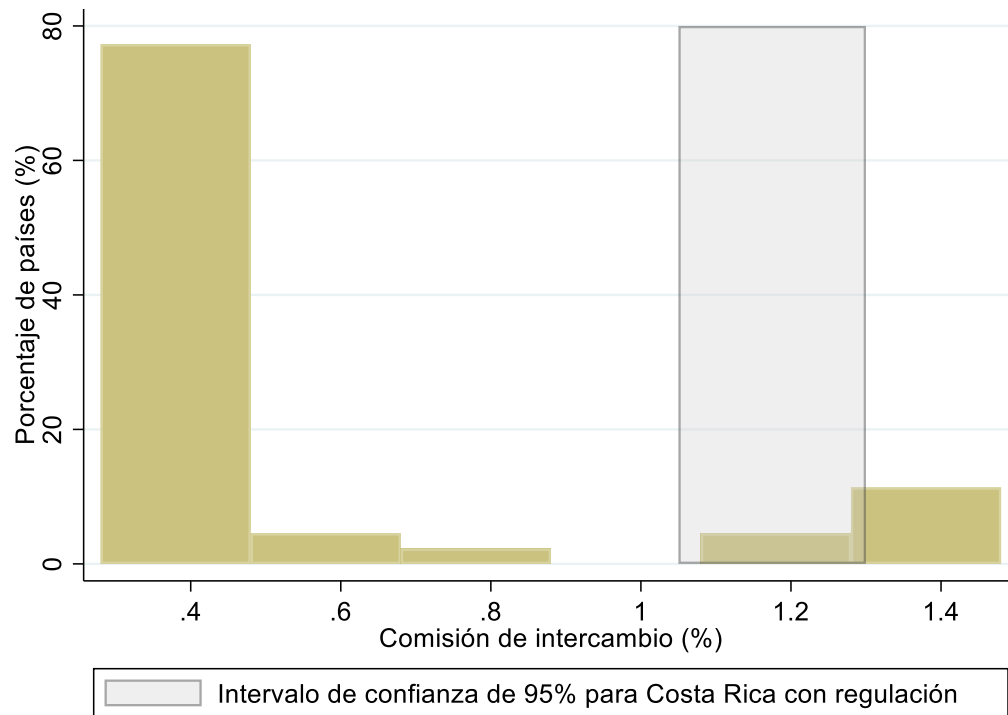


**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos utilizada en la comparación internacional.

**Notas:**

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

**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.

▪ **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 39 países, de los cuales sólo seis la regulan (Argentina, Corea del Sur, 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  $Regulación_i$  hace referencia a regulación sobre comisiones de intercambio.

El Cuadro 2 presenta los resultados obtenidos. La columna (1) muestra el resultado de estimar la ecuación (1) sin ningún tipo de variable 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 41% de la variación en las comisiones de adquirencia bruta que se observa en la muestra. La columna (2) muestra 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. Tasa de adquirencia bruta**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
País con regulación en intercambio ( $\gamma$ )	-1,12 (0,13)***	-0,56 (0,15)***	-0,56 (0,15)***	-0,53 (0,16)***	-0,55 (0,16)***
Controles	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	103	70	70	70	70
Número de países	39	38	38	38	38
R <sup>2</sup> ajustado	0,41	0,76	0,75	0,75	0,74
Efectos fijos de tiempo	No	No	No	Sí	Sí
<b>Comisión de adquirencia bruta estimada para Costa Rica, sin regulación</b>	<b>2,36%</b>	<b>2,36%</b>	<b>2,34%</b>	<b>2,20%</b>	<b>2,24%</b>
<b>Comisión de adquirencia bruta estimada para Costa Rica, con regulación</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,80%</b>	<b>1,79%</b>	<b>1,66%</b>	<b>1,70%</b>

Notas: Errores estándar robustos en paréntesis.

\*\*\* Nivel de significancia de 1%.

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 55 puntos base al regular las comisiones de intercambio.

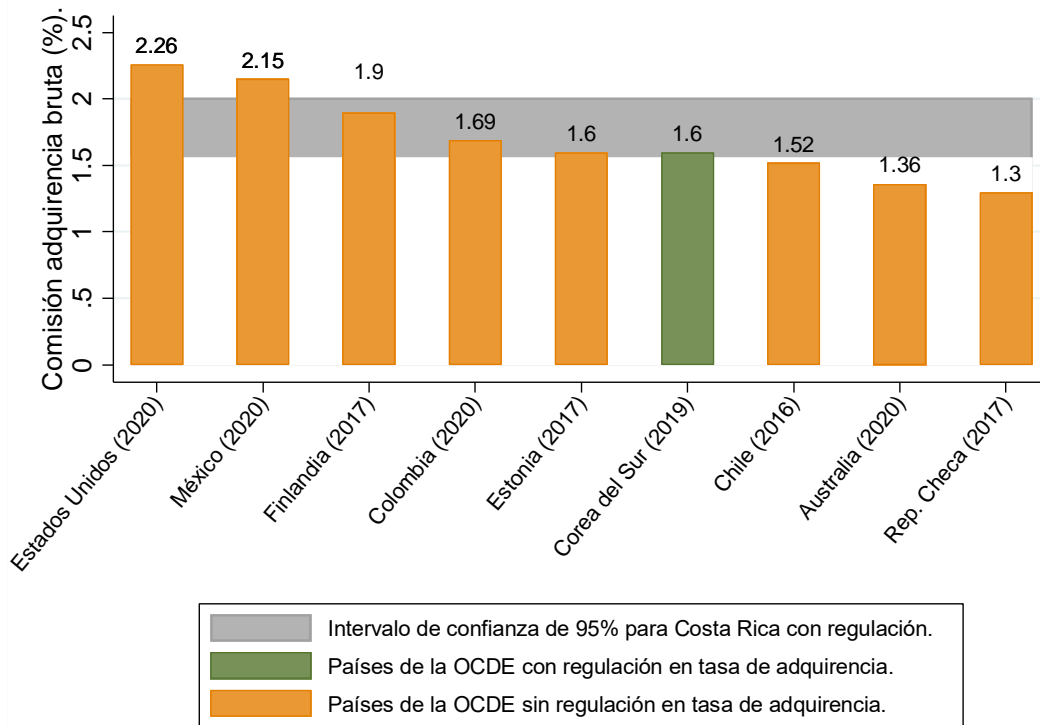
Las dos últimas filas del Cuadro 2 presentan los escenarios de comisiones de adquirencia bruta con y sin regulación predichos para Costa Rica. Si se estima un promedio de los resultados de las especificaciones de las columnas (2) a la (5), los resultados muestran que, sin regulación, la comisión de adquirencia bruta ronda los 2,29% [2,05%, 2,53%], mientras que, con regulación, la comisión disminuye hasta los 1,74% [1,53%, 1,95%].

Dado que la mayoría de los países no regula adquirencia, la información en la base de datos puede corresponder a comisiones promedio de adquirencia para un país. De ser ese el caso, se necesitaría ajustar la estimación por la estructura de comisiones de adquirencia en Costa Rica. En particular, antes del 24 de noviembre de 2020, en Costa Rica las estaciones de servicio tenían una comisión de adquirencia de 1,03% y representaban el 6,6% de los ingresos de adquirencia, los supermercados una comisión de adquirencia de 3,22% y correspondían al 37,3% de los ingresos, y el resto una comisión de adquirencia de 4,09% y concentraban el 56,1% de los ingresos. Al ajustar las estimaciones obtenidas se concluye que la comisión de adquirencia para Costa Rica en un escenario sin regulación corresponde a 2,37% [2,12%, 2,63%], mientras que con regulación la comisión de adquirencia para Costa Rica es de 1,79% [1,56%, 2,01%].

Como lo muestra la Figura 3, dentro del intervalo de confianza para la comisión máxima de adquirencia local que se estima para Costa Rica con regulación, se encuentran las comisiones de países miembros de la OCDE como Colombia, Corea del Sur, Estonia y Finlandia. Vale resaltar

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 tasas promedio. Es decir, para algunos proveedores de servicios de pago en esos países, las comisiones de adquirencia pueden ser más altas que las indicadas en la Figura 3.

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



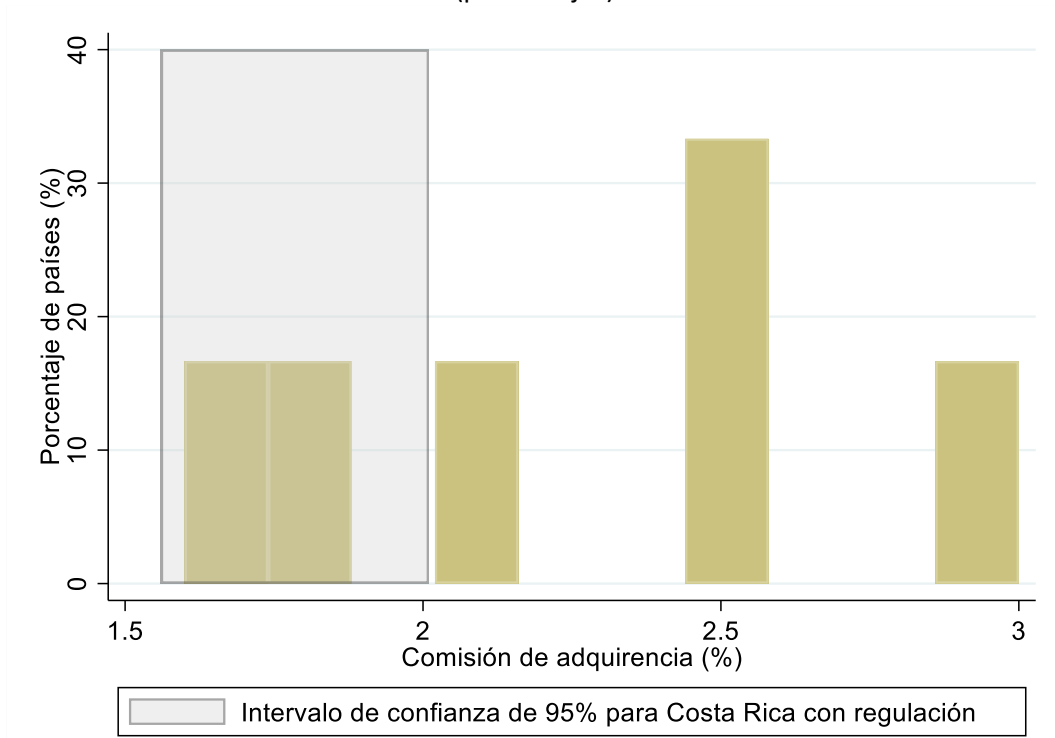
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos utilizada en la comparación internacional.

Notas:

- Para cada país se utiliza la información disponible más actual, en paréntesis se indica el año correspondiente.
- Se seleccionan los países que se encuentran como máximo a 30 puntos base de los límites del intervalo de confianza para adquirencia con regulación.
- 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.

La Figura 4 compara el intervalo de confianza obtenido para la comisión de adquirencia de Costa Rica con regulación respecto a las comisiones de los seis países que regulan adquirencia. Para este caso, al 2021, la comisión máxima de adquirencia corresponde a 3%, con una mediana de 2,3%.

**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 3 resume las comisiones para operaciones de pago locales estimadas para Costa Rica de acuerdo con la comparación internacional.

**Cuadro 3. Resumen de las comisiones predichas para Costa Rica**

Escenario	Intercambio	Adquirencia bruta
<b>Sin regulación</b>	1,93% [1,73%, 2,14%]	2,37% [2,12%, 2,63%]
<b>Con regulación</b>	1,17% [1,05%, 1,30%]	1,79% [1,56%, 2,01%]

### 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.



Debido a que no se cuenta con información de costes para todos los países, 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 es en el mínimo de la comisión de intercambio y adquirencia observada en la muestra, es decir, 0,28% y 0,36%, 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 4, muestra las comisiones de adquirencia e intercambio obtenidas en el modelo de regresión truncada para Costa Rica en el escenario con regulación.

**Cuadro 4. Modelo de regresión truncada -  
Resumen de las comisiones predichas para Costa Rica con regulación**

Escenario	Intercambio	Adquirencia bruta
Modelo truncado en cero	1,15% [1,02%, 1,28%]	1,78% [1,55%, 2,02%]
Modelo truncado en los valores mínimos observados (0.28% para intercambio y 0.36% para adquirencia)	0,95% [0,76%, 1,14%]	1,78% [1,52%, 2,04%]

**2. Transformación logarítmica de la variable dependiente:**

Relacionado al punto anterior, cabe la posibilidad de que las especificaciones antes planteadas para el análisis principal den lugar a predicciones negativas. Sin embargo, ese no es el caso para las comisiones de adquirencia, y para las comisiones de intercambio, únicamente 2 de 419 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, para el escenario con regulación, la comisión de intercambio es de 0,76% con un intervalo de confianza de 95% de [0,63%, 0,89%]. Por su parte, la comisión de adquirencia es de 1,72% con un intervalo de confianza de [1,51%, 1,92%].

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

Los países miembros del Espacio Económico Europeo destacan 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 local, que es la comisión regulada en el EEE. Los resultados van en línea con los obtenidos anteriormente, con una comisión de intercambio para el escenario con regulación equivalente a 1,22% [1,10%, 1,34%].

#### 4. Restringir la muestra a los países regulados:

Como una prueba adicional, se estima el modelo principal, pero restringiendo la muestra únicamente a los países que al igual que Costa Rica, son regulados. Con esto, la base de datos se conforma de 44 países y un total de 83 observaciones. En ese caso, la comisión de intercambio es de 1,11% con un intervalo de confianza de [1,03%, 1,18%]. Por su parte, la comisión de adquirencia es de 1,86% con un intervalo de confianza de [1,61%, 2,12%].

#### 5. Regresión con variables instrumentales:

Para atender a las observaciones de un posible sesgo de endogeneidad en que las comisiones de intercambio y adquirencia afectan la cantidad de tarjetas en el mercado, y estas a su vez afectan las comisiones, se plantea un modelo de variables instrumentales. En este caso, se utiliza la cantidad de homicidios intencionales por cada 100,000 habitantes, el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Capital Humano, los adultos con préstamo para vivienda pendiente (% de personas con 15 años o más), y el uso del internet para pagar facturas o compras en el último año (% de personas con 15 años o más). Estos instrumentos miden características del cliente, su conocimiento, o preferencias financieras y aspectos que afectan el lado de la demanda, de forma que se puede trazar la oferta. Al realizar las pruebas pertinentes, se rechaza la hipótesis nula de que estos sean instrumentos débiles.

El Cuadro 5 muestra los resultados, según se incluyan efectos fijos de tiempo o no. Nótese que en este caso la comisión de intercambio es más baja que en la estimación principal, mientras que la comisión de adquirencia es similar. Además, los intervalos de confianza son más amplios, lo que da lugar a que se incluyan valores negativos para la comisión de intercambio.

**Cuadro 5. Modelo de variables instrumentales  
- Resumen de las comisiones predichas para Costa Rica con regulación**

Escenario	Intercambio	Adquirencia bruta
Sin efectos fijos de tiempo	0,51% [-0,14%, 1,15%]	1,94% [0,69%, 3,20%]
Con efectos fijos de tiempo	0,13% [-0,77%, 1,02%]	1,92% [0,24%, 3,60%]

#### 6. Predicción mediante aprendizaje estadístico:

Como una herramienta alternativa para obtener los valores pronosticados, se consideran métodos de aprendizaje estadístico (*machine learning*). En particular, se utilizan tres métodos: Bosques Aleatorios, *Gradient Boosting* y *Extreme Gradient Boosting*.

Los métodos de aprendizaje estadístico considerados se especializan en el pronóstico, y están basados en un proceso guiado por los datos para la selección de variables. Además, estos métodos evalúan potenciales relaciones estadísticas no lineales o

interacciones entre las variables. Sin embargo, pueden ser intensivos en la cantidad de información necesaria.

Para mejorar la capacidad predictiva de los modelos planteados, se recurre a una validación cruzada dejando uno fuera (*Leave-one-out cross-validation - LOOCV*), que conlleva separar los datos de forma que para cada iteración se dispone de una única observación para los datos de prueba y todo el resto de la muestra conforma los datos de entrenamiento. Al final, se elige el modelo con el mínimo error cuadrático medio.

Los Cuadros 6 y 7 presentan los pronósticos obtenidos mediante estas técnicas para el caso de Costa Rica con regulación, junto a su error cuadrático medio. En general, las estimaciones están en línea con los resultados antes planteados.

**Cuadro 6. Modelos de aprendizaje estadístico *machine learning***

- Resumen de las comisiones de intercambio predichas para Costa Rica con regulación

Modelo	Intercambio	Error cuadrático medio
Bosques aleatorios	1,40%	0,2906
Gradient Boosting	1,12%	0,2497
Extreme Gradient Boosting	1,37%	0,2498

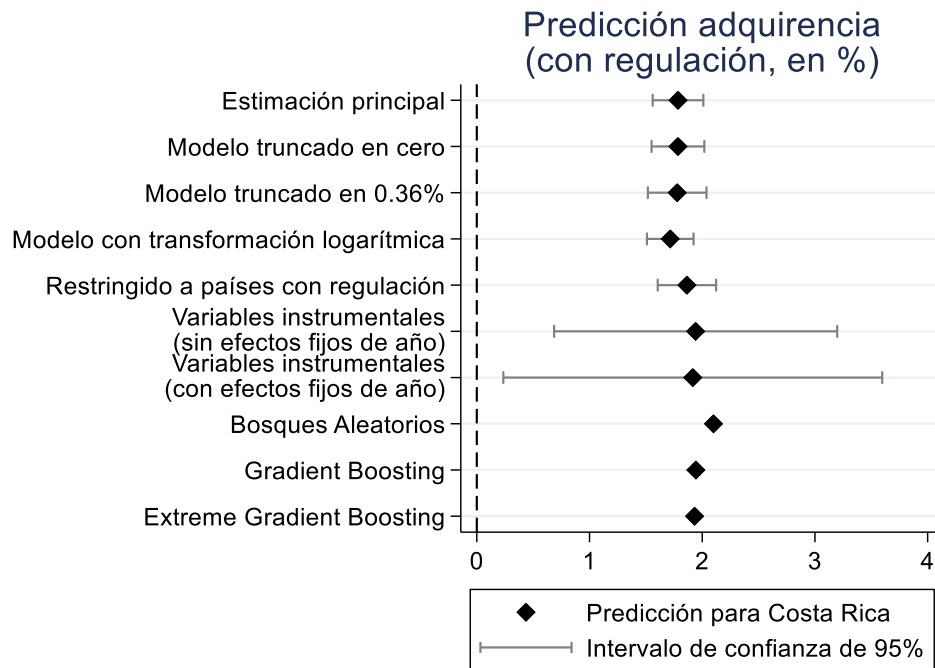
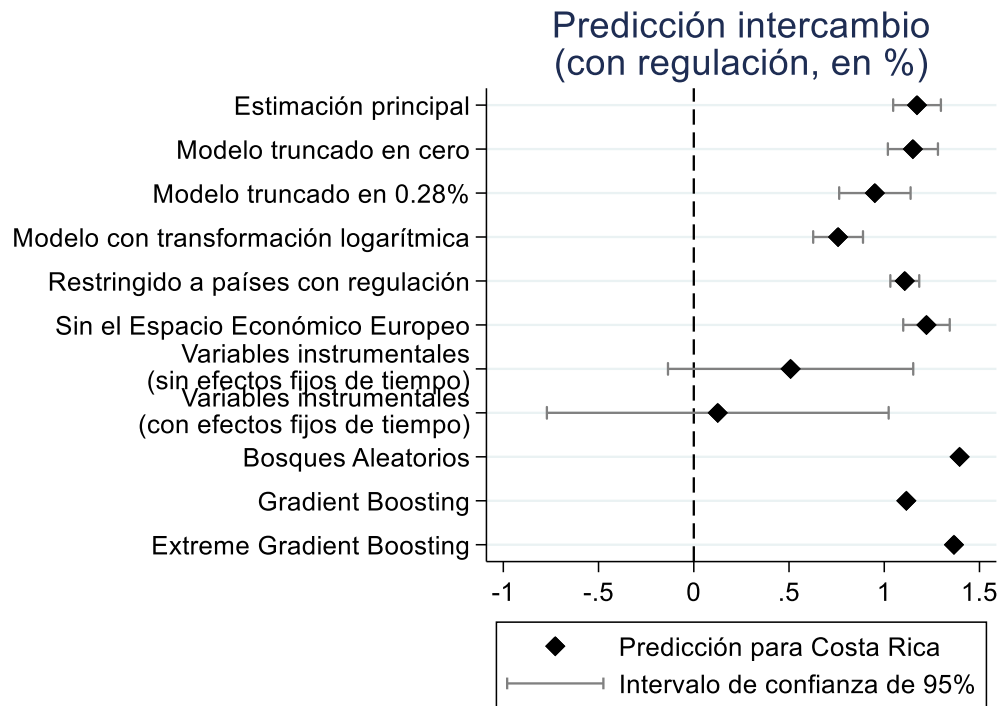
**Cuadro 7. Modelos de aprendizaje estadístico "*machine learning*"**

- Resumen de las comisiones de adquisición predichas para Costa Rica con regulación

Modelo	Adquisición bruta	Error cuadrático medio
Bosques aleatorios	2,10%	0,3515
Gradient Boosting	1,94%	0,3370
Extreme Gradient Boosting	1,93%	0,3984

A modo de resumen, la Figura 5 presenta las predicciones para Costa Rica obtenidas a lo largo de los diferentes estimaciones y su respectivo intervalo de confianza.

**Figura 5. Comparación de las comisiones predichas para Costa Rica entre las diferentes estimaciones (porcentajes)**



## 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. 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. Índice de Desarrollo Humano (escala 0 – 1).
2. Homicidios intencionales por cada 100,000 habitantes.
3. Cajeros automáticos por cada 100,000 adultos.
4. Densidad poblacional (personas por km<sup>2</sup>).
5. Índice de Capital Humano (escala 0 - 1).
6. Nuevos negocios registrados en el último año por cada 1000 adultos (habitantes de 15-64 años).
7. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011).
8. Adultos con cuenta en una institución financiera (% de personas con 15 años o más).
9. Adultos con tarjeta de crédito (% de personas con 15 años o más).
10. Adultos con tarjeta de débito (% de personas con 15 años o más).
11. Uso del internet para pagar facturas o compras en el último año (% de personas con 15 años o más).
12. Adultos con préstamo para vivienda pendiente (% de personas con 15 años o más).
13. 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).

El Cuadro 8 presenta las variables consideradas en el análisis, así como el fundamento teórico detrás de que sean 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 del año más próximo que esté disponible. Este criterio también aplica en el caso del Global Findex, el cual es una encuesta que se ha realizado únicamente en el 2011, 2014 y 2017.

Entre los 70 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, con excepción de Japón, para el cual no se logró encontrar información. 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.

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

<b>Variable</b>	<b>Fundamento teórico</b>	<b>Signo esperado<sup>1/</sup>, ceteris paribus</b>	<b>Fuente</b>
Densidad poblacional (personas por km <sup>2</sup> ).	Captura la demanda potencial de pagos con tarjeta y las posibles economías de escala relacionadas con la prestación de los servicios de emisión y adquisición.	Negativo.	“Indicadores del desarrollo mundial” del Banco Mundial.
Nuevos negocios registrados en el último año, por cada 1000 adultos (habitantes de 15-64 años).			
Índice de Desarrollo 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.	Naciones Unidas.
Índice de Capital Humano (escala 0 - 1).			“Indicadores del desarrollo mundial” del Banco Mundial.
Homicidios intencionales 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.	“Indicadores del desarrollo mundial” del Banco Mundial.
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).			
Adultos con préstamo para vivienda pendiente (% de personas con 15 años o más).			
PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011).	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

Variable	Fundamento teórico	Signo esperado <sup>1/</sup> , ceteris paribus	Fuente
Uso del internet para pagar facturas o compras 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.

Notas:

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

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

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



## 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, análisis de estabilidad de coeficientes y pruebas de especificación lineal.

- **Normalidad de los residuos:** Se utiliza la Prueba de Jarque-Bera. Recuérdese que el supuesto de normalidad en el análisis de regresión facilita las pruebas de hipótesis, pero no es necesario para la estimación de los parámetros del modelo. El Cuadro 10 muestra el valor de probabilidad para cada modelo de la estimación principal. Nótese que no se puede rechazar la hipótesis nula de normalidad al 5% para el caso de la comisión de adquirencia al incluir controles, y el intercambio con efectos fijos de año.<sup>50</sup>

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

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Intercambio	0,0065	0,0825	0,0465	0,4160	0,6225
Adquirencia	0,0040	0,2055	0,2350	0,9065	0,0925

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 en la mayoría de las especificaciones no se puede rechazar la presencia de homocedasticidad. 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**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Intercambio	0,6325	0,2198	0,0209	1	1
Adquirencia	0,9999	0,0011	0,0346	1	1

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

Hipótesis nula: Presencia de homocedasticidad.

<sup>50</sup> Recuérdese que los valores estimados para Costa Rica se obtienen a partir de las especificaciones de las columnas (2) a la (5).

- **Multicolinealidad:** Se estima el Factor de Inflación de la Varianza (FIV) para cada especificación. De acuerdo con el Cuadro 12 ninguno de los factores de inflación de la varianza (FIV) para el intercambio excede el valor de 10. En adquirencia, algunos de los efectos fijos de tiempo tienen un FIV superior a 10 (Cuadro 13). Sin embargo, en promedio para cada especificación se descarta la posible evidencia de multicolinealidad.

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

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
País con regulación sobre la comisión de intercambio	1	1,47	1,45	1,68	1,60
Índice de Capital Humano		5,54	5,42	5,63	5,40
Uso del internet para pagar facturas o compras en el último año (% de personas con 15 años o más)		4,98	4,35	5,07	5,07
Homicidios intencionales por cada 100,000 habitantes		2,54	2,54	2,76	2,31
Adultos con cuenta en una institución financiera (% de personas con 15 años o más)		5,53	5,16	5,83	4,41
Cajeros automáticos por cada 100,000 adultos		1,44	1,35	1,46	1,46
Densidad poblacional (personas por km <sup>2</sup> )		1,43		1,48	1,40
Nuevos negocios registrados en el último año, por cada 1000 adultos (habitantes de 15-64 años)		1,42		1,50	
América Latina		4,55	4,31	5,22	
Europa		2,25	1,96	2,89	1,96
Año 2016				2,60	2,60
Año 2017				6,20	6,19
Año 2018				2,93	2,92
Año 2019				3,41	3,38
Año 2020				3,99	3,86
<b>Promedio VIF</b>	<b>1</b>	<b>3,12</b>	<b>3,32</b>	<b>3,51</b>	<b>3,14</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**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
País con regulación sobre la comisión de intercambio	1	1,47	1,47	1,61	1,61
Uso del internet para pagar facturas o compras en el último año (% de personas con 15 años o más)		6,53	6,52	8,06	6,77
Adultos con cuenta en una institución financiera (% de personas con 15 años o más)		4,80	4,64	5,32	5,27
Densidad poblacional (personas por km2)		1,15		1,21	1,20
Adultos con préstamo para vivienda pendiente (% de personas con 15 años o más)		4,93	4,92	5,62	5,44
Europa		1,56	1,52	2,13	2,08
Índice de Capital Humano				4,92	
Año 2016				10,12	10,11
Año 2017				19,29	19,29
Año 2018				9,12	9,12
Año 2019				9,95	9,93
Año 2020				10,10	10,06
<b>Promedio VIF</b>	<b>1</b>	<b>3,41</b>	<b>3,81</b>	<b>7,29</b>	<b>7,35</b>

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

- Prueba de estabilidad de coeficientes:** Para evaluar la estabilidad de la regresión ante cambios en la muestra, se implementa una prueba CUSUM (*cumulative sum*). Del Cuadro 14 se puede concluir que excepto por las especificaciones sin controles (que no se consideran en el pronóstico que se genera para Costa Rica), los coeficientes obtenidos son estables a lo largo de cambios en la muestra. Este resultado va en línea con la estimación que se obtienen únicamente al considerar países regulados, donde a pesar de que se utiliza una muestra reducida, da lugar a pronósticos similares a los de la estimación principal.

**Cuadro 14. Valor de probabilidad de la prueba CUSUM (*cumulative sum*)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Intercambio	0,0223	0,1710	0,2718	0,3147	0,4944
Adquirencia	0,0312	0,5918	0,4816	0,7150	0,6651

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

Hipótesis nula: Los coeficientes son estables.

- Prueba de especificación lineal:** Se analiza la especificación del modelo mediante una prueba *RESET de Ramsey*. De acuerdo con los resultados del Cuadro 15, no se encuentra evidencia de errores de especificación a un 5% de significancia. De igual forma, la posible existencia de efectos no lineales o interacciones entre las variables se considera mediante los métodos de aprendizaje estadístico.

**Cuadro 15. Valor de probabilidad de la prueba RESET de Ramsey**

	(2)	(3)
Intercambio	0,1990	0,3877
Adquirencia	0,4498	0,0793

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

Hipótesis nula: Los coeficientes son estables.

Anexo 12. Comisiones de intercambio transfronterizo

**A. Comisiones de intercambio transfronterizo establecidas por VISA para Estados Unidos de América**

**I Visa U.S.A. International Transactions† Interchange Reimbursement Fees**

Rates Effective April 16, 2021

† Visa cards used at a U.S. merchant but issued outside the U.S.

Industry Fee Program	Visa Classic / Visa Gold / Electron	Visa Signature / Visa Premium <sup>1</sup>	Visa Infinite <sup>2</sup>	All Visa Commercial Products
Interregional Regulated‡ Debit	0.05% + \$0.21*	0.05% + \$0.21*	0.05% + \$0.21*	0.05% + \$0.21*
Issuer Chip Card	1.20%	1.80%	1.97%	2.00%
Secure eCommerce Transaction <sup>3</sup>	1.44%	1.80%	1.97%	2.00%
Electronic	1.10%	1.80%	1.97%	2.00%
Standard	1.60%	1.80%	1.97%	2.00%

‡ Limited to cards subject to U.S. Federal Reserve Board Regulation II.

\* Issuers that certify their compliance with the interim fraud prevention standards will receive an additional US \$0.01.

Note: Fees in this table are listed in U.S. dollars; fees are paid to cardholder financial institutions, except as noted.

<sup>1</sup> Applies to Canada-issued Visa Infinite and all Visa Prepaid Platinum cards. Platinum credit and debit cards issued from Canada and the U.S. are not eligible for this rate.

<sup>2</sup> Does not apply to Canadian-issued Visa Infinite cards.

<sup>3</sup> Available to qualified transactions.

<sup>4</sup> Prepaid Travel not eligible for DCC; lower "access fee" CDF also applies to Visa Prepaid Travel cash disbursements.

**Fuente:** VISA International (accesado el 20 de setiembre de 2021)

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

## B. Comisiones de intercambio transfronterizo establecidas por VISA para Canadá

### International Interchange Reimbursement Fees

The following tables set forth the interchange reimbursement fees applied on Visa transactions originating at merchants acquired by Visa Canada customers on Visa cards issued by Visa customers outside of Canada.

Please note that there are specific technical and other criteria that each transaction must meet in order to qualify for the different rate categories; please contact your acquirer or Visa Canada for additional information.

Fee Program	Visa Classic / Visa Gold / Visa Platinum / Electron	Visa Signature / Visa Premium <sup>1</sup>	Visa Signature Preferred / Visa Infinite	All Commercial Products
Electronic	1.10%	1.80%	1.97%	2.00%
Standard	1.60%	1.80%	1.97%	2.00%
<b>Chip Incentive Rates</b>				
Full Chip Data Device with PIN <sup>2</sup>	1.10%	1.80%	1.97%	2.00%
Full Chip Data Device <sup>2</sup>	1.10%	1.80%	1.97%	2.00%
Acquirer Chip (Chip Terminal & Magnetic-stripe Card)	1.00%	1.80%	1.97%	2.00%
Issuer Chip (Magnetic-stripe Terminal and Chip Card)	1.20%	1.80%	1.97%	2.00%
<b>Secure eCommerce Incentive Rates</b>				
Secure eCommerce Transaction	1.44%	1.80%	1.97%	2.00%

The above table refers to international interchange rates on Canadian-acquired transactions only, but for clarity, please note that Canadian-issued Visa Infinite cards attract the Visa Premium interchange rates when used outside of Canada.

Fees paid by Canadian Acquirers to non-Canadian Issuers on purchase transactions, except as noted.

<sup>1</sup> This rate is not available to U.S.-issued platinum cards, or U.S.-issued Visa Traditional Rewards cards

<sup>2</sup> Full chip data rates require the acquirer to provide full chip data to the issuer

<sup>3</sup> Excludes Visa Prepaid travel products

**Fuente:** VISA International (accesado el 20 de setiembre de 2021)

<https://www.visa.ca/content/dam/VCOM/regional/na/canada/Support/Documents/visa-canada-interchange-rates-april-2021.pdf>

**C. Comisiones de intercambio transfronterizo establecidas por Mastercard para Canadá**

**International Interchange Rates**

<b>Consumer</b>	<b>Core</b>	<b>Premium</b>	<b>Super Premium</b>
Standard	1.60%	1.85%	1.98%
Electronic	1.10%	1.85%	1.98%
SecureCode / 3DS Merchant	1.44%	1.85%	1.98%
SecureCode / 3DS Merchant and Cardholder	1.54%	1.85%	1.98%
Refunds / Return Transactions	1.00%	1.00%	1.00%
<b>Commercial</b>			
Standard	2.00%		
Electronic Product	1.85%		
Large Market – Data Rate 1	2.00%		
Refunds / Return Transactions	1.80%		

**Fuente:** Mastercard (accesado el 19 de octubre de 2021)

<https://www.mastercard.ca/content/dam/public/mastercardcom/na/ca/en/vision/other/mastercard-canada-interchange-programs-august2021.pdf>

### Anexo 13. Análisis del Banco de Reserva de Australia para requerir información sobre las comisiones de marca

En mayo de 2021, el RBA envió en consulta pública los cambios a la Regulación de Pagos de Bajo Valor que pretendía implementar. El documento en consulta señalaba que existe muy poca transparencia en torno a las comisiones de las marcas, y que al ser estas un componente importante de los costos que enfrentan los afiliados para aceptar pagos con tarjeta, así como los costos asumidos por los emisores para brindar servicios de tarjetas a sus clientes, era necesario mejorar el acceso de información para todo el mercado.

Adicionalmente, varias partes interesadas habían señalado al RBA que las comisiones de las marcas han aumentado en los últimos años y que la falta de publicidad de las mismas también podría facilitar que las marcas implementen comisiones o reglas que pueden ser anticompetitivas o tener el efecto de compensar o eludir la regulación de las comisiones de intercambio del RBA. A luz de estos argumentos, la Junta de Pagos del RBA<sup>51</sup> consideró que era oportuno revisar los requisitos de divulgación de comisiones de las marcas de tarjetas, dado que los pagos con tarjeta continúan aumentando como parte de las transacciones minoristas en Australia.

Durante el proceso de consulta pública hubo un amplio apoyo entre las partes interesadas para que exista mayor transparencia en las comisiones de las marcas. Varias comunicaciones señalaron que la publicidad de estas comisiones podría mejorar la comprensión de costos por parte de los comerciantes y promover la competencia entre las marcas. Otras partes interesadas sugirieron que los adquirentes más pequeños, que pueden pagar comisiones de marca más altas, también podrían beneficiarse al generar una mayor tensión competitiva en el mercado, lo que las llevaría a la baja.

Las marcas internacionales se opusieron a la divulgación de sus comisiones, debido al potencial daño comercial que podrían sufrir, ya que incluso la publicación de datos agregados es considerada por ellos como información comercial sensible. También señalaron que la transparencia de sus comisiones tendría pocos beneficios mientras persistiera la falta de transparencia de los márgenes de los adquirentes y que podría tener impactos adversos no deseados en la competencia si de esa publicación resultara una colusión de precios implícita.

Tras revisar todos los argumentos, la Junta Gobernadora de Pagos consideró que la transparencia sigue siendo un mecanismo importante para mejorar la eficiencia y la competencia en el sistema de pagos, y que es poco probable que se materialice una mayor transparencia sin una acción política. Al respecto, el análisis efectuado consideró que exigir a las marcas internacionales la publicación de sus comisiones y reglas es una solución de bajo costo para aumentar la transparencia de estas comisiones. Sin embargo, la utilidad de estas publicaciones para las partes interesadas es cuestionable, dada su complejidad. Además, esto no permitiría cuantificar los flujos netos de los emisores y adquirentes, dado que no se conocerían los descuentos y reembolsos que normalmente reciben los mayores emisores y adquirentes.

Sobre la preocupación de las marcas respecto de la confidencialidad de la información y del daño potencial ocasionado a las marcas, la Junta Gobernadora de Pagos no estuvo convencida de que publicar los datos agregados sobre las comisiones sean información comercial sensible, ya que el RBA agregaría la información a un nivel alto, de forma que las

---






<sup>51</sup> El RBA es administrado por dos juntas, una encargada del sistema de pagos y otra de la política monetaria.



divulgaciones sobre el sistema de tarjetas sean significativas y completas. No obstante, el RBA tendría una herramienta adicional para la supervisión y regulación porque si las comisiones promedio de marca aumentan y se fusionan en un punto focal, el RBA y la Autoridad sobre la Competencia podrían identificar determinadas conductas y responder frente a estas prácticas.

Como conclusión, la Junta Gobernadora de Pagos espera que el aumento de la tensión competitiva generada por la publicación de comisiones agregadas supere cualquier consecuencia adversa, ya que las marcas internacionales compiten por la emisión y adquisición de servicios y rutas comerciales. Si la transparencia de las comisiones de las marcas lleva a una ligera presión a la baja sobre estas comisiones, esto resultará en un ahorro sustancial de costos para la industria en relación con el costo regulatorio.

Anexo 14. Documentación aportada por sectores interesados durante el proceso de fijación ordinaria de 2021

Remitente	Referencia	Fecha emisión	Observación
Asociación Bancaria Costarricense	ABC-0047-2021	22 de junio de 2021	 <b>ABC-47-2021</b>  No se adjunta el Anexo por contener información confidencial
Visa International Costa Rica S.R.L		27 de agosto de 2021	No se adjunta por contener información confidencial
Cámara de Comercio de Costa Rica		14 de octubre de 2021	  <b>Oficio CCC</b> <b>Estudio CCC</b>
Consumidores de Costa Rica	CONCORI 182-2021	15 de octubre de 2021	<a href="https://www.facebook.com/EconomiaUCR/videos/1518739161800943">https://www.facebook.com/EconomiaUCR/videos/1518739161800943</a>   <b>CONCORI</b>
Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica			 <b>Universidad de Costa Rica</b>

**Nota:** todas los documentos adjuntos se publican con autorización de sus autores, instituciones, organizaciones y proveedores de servicios. Los mismos se encuentran disponibles públicamente en la página web del BCCR: <https://www.bccr.fi.cr/SitePages/Inicio.aspx>

## 7. Bibliografía

- Arango-Arangoy Betancourt-García; Costos del comercio en el procesamiento de los pagos en Colombia. Serie de Borradores de Economía, Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Colombia, Noviembre 2020.
- Bureau of Consumer Financial Protection (2021). Taskforce on Federal Consumer Financial Law Report. Volume I & II.
- EuroCommerce (2020); EuroCommerce submission to the EU Interchange Regulation Review; Febrero 2020.
- European Commission (2012); Antitrust: Commission sends supplementary statement of objections to Visa. Press release, IP/12/871, 31 julio 2012.
- European Commission (2015); Antitrust: Commission sends Statement of Objections to MasterCard on cross-border rules and inter-regional interchange fees. Press release, IP/15/5323, 9 julio 2015.
- European Commission (2015); Survey on merchants' costs of processing cash and card payments. March 2015.
- European Commission (2019); Antitrust: Commission accepts commitments by Mastercard and Visa to cut inter-regional interchange fees. Press release, IP/19/2311, 29 abril 2019.
- European Commission (29.6.2020); Report on the application of Regulation (EU) 2015/751 on interchange fees for card based payment transactions. Commission Staff Working Document. Brussels, 29.6.2020.
- European Commission (2020); Study on the application of the Interchange Fee Regulation. Final Report-2020. Prepared by EY.
- Górka, Jakub (2018); Interchange Fee Economics, To Regulate or Not to Regulate? Palgrave Macmillan.
- Indecopi (2021); Estudio de Mercado Sistema de Tarjetas de Pago en Perú. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Lima, Perú, Enero 2021.
- José Aurazo y Milton Vega; Card acceptance by small merchants: An application of the tourist test to Perú. Serie de Documentos de Trabajo, DT.N° 2020-006. Banco Central de Reserva del Perú, Perú, Noviembre 2020.
- José Aurazo y Milton Vega; ¿Por qué las personas usan pagos digitales?: Evidencia a partir de microdatos de Perú. Serie de Documentos de Trabajo, DT.N° 2020-016. Banco Central de Reserva del Perú, Perú, Diciembre 2020.
- OCDE (2020); Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2020. OECD Publishing. Paris.
- Reserve Bank of Australia (2016); Review of Card Payments Regulation, Conclusions Paper. Mayo 2016.
- Reserve Bank of Australia (2021); Review of Card Payments Regulation, Consultation Paper. Mayo 2021.
- Reserve Bank of Australia (2021); Review of Card Payments Regulation, Conclusions Paper. Octubre 2021.

Rochet, Jean-Charles; Tirole, Jean (2011); Must-Take Cards: Merchant Discounts and Avoided Costs, Journal of the European Economic Association, Vol, 9, No, 3, pp, 462–495.

Tirole, Jean (2015); Market Failures and Public Policy. American Economic Review, 105 (6): 1665-82.

#### **Comunicados de prensa de bancos centrales:**

Banco Central de la República Argentina; Comunicación “A” 6212. Tasas de intercambio máximas aplicables a transacciones con tarjetas de débito, de crédito y de compra. 31/03/2017. Disponible en (accesado el 22 de junio de 2021):

<http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/A6212.pdf>

Banco Central de la República Argentina; El BCRA fija topes a la tasa de intercambio de tarjetas de crédito y débito; 30 de marzo de 2017. Disponible en (accesado el 22 de junio de 2021):

[http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Noticia\\_directorio.asp](http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Noticia_directorio.asp)

Banco Central del Paraguay; Comisiones a comercios/establecimientos adheridos por servicios de intermediación de pagos a través de tarjetas de crédito y débito. Disponible en (accesado el 3 de junio de 2021):

[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)

Bank of Israel; The Bank of Israel accelerates the path of reducing the interchange fee, 25/02/2018. Disponible en (accesado el 22 de junio de 2021):

<https://www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/25-2-18.aspx>

Central Bank of Jordan; Circular to all Banks and Electronic Payment and Money Transfer Companies Operating in the Kingdom Number: 26/2/6404, 9 June 2020. Disponible en (accesado el 3 de junio de 2021):

<https://www.cbj.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/f6b8474e-e6b4-4220-a597-353eccee4328.pdf>

National Bank of Ukraine; Interchange Commissions in Ukraine to Lower Gradually: NBU, Visa, and Mastercard Sign Memorandum, 18 May 2021. Disponible en (accesado el 9 de noviembre de 2021):

<https://bank.gov.ua/en/news/all/komisiyi-intercheyndj-postupovo-znijuvatimutsyansatsionalniy-bank-visa-ta-mastercard-pidpisali-vidpovidniy-memorandum>

#### **OCDE – Instrumentos legales:**

OECD Legal Instruments. Recommendation of the Council on High-Level Principles on Financial Consumer Protection. OECD/Legal/0394. Adoptado el 16 de julio de 2012. Disponible en (accesado el 22 de julio de 2021):

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0394>

**Noticias en prensa:**

Cámara Argentina de Comercio y Servicios; La CAC firmó el acuerdo voluntario de rebaja de comisiones de tarjetas. Lunes 20 de marzo de 2017. Disponible en (accesado el 22 de junio de 2021):

[https://cac.com.ar/noticia/La\\_CAC\\_firmo\\_el\\_acuerdo\\_voluntario\\_de\\_rebaja\\_de\\_comisiones\\_de\\_tarjetas\\_7885](https://cac.com.ar/noticia/La_CAC_firmo_el_acuerdo_voluntario_de_rebaja_de_comisiones_de_tarjetas_7885)

Juegen, Francisco; El Gobierno anunciará una baja de las comisiones que cobran las tarjetas. La Nación, 16 de marzo de 2017. Disponible en (accesado el 22 de julio de 2021):

<https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-anunciara-una-baja-de-las-comisiones-que-cobran-las-tarjetas-nid1993946/>