ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

LEY SOBRE COMISIONES MÁXIMAS DEL SISTEMA DE TARJETAS

Anteriormente denominado LEY PARA DETERMINAR LAS COMISIONES DE INTERCAMBIO Y ADQUIRENCIA POR LAS TRANSACCIONES DE COMPRA CON TARJETAS DE CRÉDITO Y DÉBITO

EXPEDIENTE N° 21177

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
MARTES 22 DE OCTUBRE DE 2019

SEGUNDA LEGISLATURA
DEL 1° DE MAYO DE 2019 AL 30 DE ABRIL DE 2020

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
DEL 1° DE SEPTIEMBRE DE 2019 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2019

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos Diputados y Diputadas, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, presentamos el siguiente Dictamen Afirmativo de Mayoría sobre el proyecto LEY SOBRE COMISIONES MÁXIMAS DEL SISTEMA DE TARJETAS. (Originalmente denominado: LEY PARA DETERMINAR LAS COMISIONES DE INTERCAMBIO Y ADQUIRENCIA POR LAS TRANSACCIONES DE COMPRA CON TARJETAS DE CRÉDITO Y DÉBITO)", expediente Nº 21.177, publicado en La Gaceta Nº 46, Alcance N° 50 del 6 de marzo de 2019, con base en las siguientes consideraciones:

I.GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa pretende otorgar al Banco Central de Costa Rica y a la Comisión para Promover la Competencia, la función de establecer los porcentajes de las comisiones de intercambio y adquirencia por las transacciones de compra con tarjetas de crédito y débito, con base en criterios técnicos y en concordancia con las mejores prácticas internacionales.

Esto con la intención, de constituir un beneficio para los comercios y para los consumidores, reactivar la economía y a su vez, aprovechar la oportunidad para el Estado de generar mayor trazabilidad en las operaciones comerciales y, por ende, aumentar la recaudación de ingresos y luchar contra el fraude fiscal.

II. CONSULTAS REALIZADAS

En el trámite del presente proyecto de ley, la Comisión Permanente Ordinaria Asuntos Económicos, en la sesión N°57 del 19 de marzo de 2019, aprobó una moción de consulta a las siguientes instituciones:

Banco Central de Costa Rica
Ministerio de Hacienda
Ministerio de Economía, Industria y Comercio y a su Dirección de Apoyo al Consumidor
Defensoría de los Habitantes
Procuraduría General de la República
Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y a la superintendencia a su cargo, Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)
Bancos Comerciales del Sistema Financiero Nacional
Coocique R.L.
Coopealianza R.L.
Coopeande R.L.
Coopeservidores R.L.
Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (Uccaep)

Cámara de Comercio de Costa Rica
La Asociación Bancaria Costarricense (ABC)
Academia de Centroamérica
Universidad de Costa Rica (Escuela de Economía)
Universidad de Costa Rica (Instituto de Investigaciones Económicas)
Universidad Nacional de Costa Rica (Escuela de Economía)
Asociación de Consumidores Libres de Costa Rica
Consumidores de Costa Rica
Asociación Nacional de Consumidores Libres

De igual forma, en la sesión ordinaria N°60, del 27 de marzo de 2019, de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos se aprobó una moción para consultar el texto a:

MasterCard (Sr. Gabriel Balzaretti, Director para Centroamérica)
Visa Costa Rica (Sr. Roberto González Juanes, Gerente General)

III.RESPUESTAS RECIBIDAS

Una vez que se cumplió el plazo reglamentario para recibir las respuestas a las consultas planteadas a las diferentes instituciones, se recibieron los siguientes criterios:

Academia de Centroamérica – ACA 018-19 del 25 de marzo de 2019:
Señalan que la Academia de Centroamérica no emite opiniones respecto a proyectos de esta naturaleza. La Academia de Centroamérica es una asociación conformada por varios asociados y no cuenta con una posición oficial.

UCR – Instituto de Investigaciones Económicas – IICE-077-2019 del 29 de marzo de 2019.

De acuerdo con el IICE, el mercado de los servicios que brinda la plataforma electrónica y el datáfono está afectado por las ineficiencias generadas por el poder de mercado, debido al restringido número de oferentes. Esto genera una pérdida de bienestar social importante, los precios tienden a ser más altos en favor de los oferentes (los bancos adquirentes) y en perjuicio de los comerciantes y a su vez de los consumidores.

Comisiones altas generan precios de bienes y servicios de consumo final más altos, esto provoca contracción en la cantidad de transacciones de bienes y servicios, lo que afecta la economía.

Este problema se intensifica con el hecho de que el Ministerio de Hacienda demanda que los comercios, pequeños o grandes, deban tener a su disposición datáfonos, para tener trazabilidad de las transacciones. No todos los pequeños comercios tienen la capacidad de tener varios datáfonos de diferentes bancos y se

ven obligados a pagar la comisión de intercambio, lo que afecta a la pequeña empresa.
Es por esto que es importante que se regule el cobro de las comisiones por el uso de la plataforma eléctrica (sic.) y los datáfonos en Costa Rica. Las reducciones en las comisiones tienen el potencial de aumentar la actividad económica y los efectos adversos sobre la desigualdad.

Es importante recalcar que el diferencial presente en el artículo 4, para tarjetas de crédito y débito es difícil de justificar. Si la actividad tasada es el servicio de la plataforma electrónica y el datáfono, y si los costos de estos servicios son iguales, ya sean para tarjetas de crédito como de débito, las comisiones deberían ser iguales. La utilización de la tarjeta de crédito y el riesgo asociado por los bancos es otro servicio que es cobrado a los tarjetahabientes, a través de las altas tasas de interés asociadas.

Coopealianza – GG-692-2019 del 1ero de abril de 2019
Señalan que es una iniciativa beneficiosa y oportuna para los intereses del país, dado que establece con claridad quién tiene la responsabilidad de determinar los porcentajes por las transacciones de compra con tarjetas de crédito y débito. Sin embargo, consideran que el proyecto pudo ser más beneficioso si se hubieran incorporado aspectos regulatorios relacionados con la fijación de las tasas de interés de las tarjetas de crédito.

UNA – Escuela de Economía – UNA-EE-OFIC-258-2019 del 2 de abril de 2019
Indican que el avance tecnológico a partir de las tarjetas electrónica de contacto, por medio del chip incorporado a la tarjeta correspondiente, ha generado una reducción de los costos medios totales, lo que genera una revisión de los costos asociados a las distintas comisiones que se venían cobrando en el proceso transaccional de bienes y servicios.

Como observaciones sobre el proyecto plantean:
En la redacción se indica que será una sola comisión, sin embargo, se establece en el mismo texto una cuota para tarjeta de débito y de crédito.

No está claro el momento de aplicación de las nuevas cuotas para crédito y débito. Solo se indica que el Banco Central y la Coprocom deben elaborar el cálculo de las cuotas respectivas por tarjetas.

No hay claridad entre las distintas etapas del proceso de cobro de comisión para el intercambio.

Recomiendan introducir las mejoras propuestas y dan un criterio favorable sobre el expediente, pues no el solo el proyecto consolida el objetivo planteado, sino que con el cambio tecnológico hacia las tarjetas contacto, entre el datafono y el chip incorporado al plástico respectivo, se ha generado una disminución considerable del costo unitario total de toda la cadena del proceso de intercambio y aquerencia de bienes y servicios con tarjetas electrónicas.

Asociación Bancaria Costarricense – ABC-0020-2019 del 2 de abril de 2019
Apuntan a que la potestad de fijar en sede administrativa las comisiones de adquirencia e intercambio, la cual se le otorga al Banco Central, como al MEIC, al otorgarse a dos autoridades distintas, hace suponer que el acto administrativo mediante el cual se determinan las comisiones sería de tipo complejo, pues requiere la concurrencia de dos decisiones por parte de órganos distintos.

El Banco Central es un órgano técnico que cuenta con la capacidad instalada y la experiencia para llevar a cabo la tarea en cuestión; no solo por conocer a profundidad el funcionamiento del mercado, como uno de sus reguladores, sino además es el encargado de la administración y desarrollo del sistema de pagos.

Al Banco Central le corresponde velar por el desarrollo del sistema financiero y, dentro de este, el Sistema de Pagos, por ende, de la bancarización, colocándolo en una posición de garante del necesario equilibrio entre los emisores, adquirentes y comercios, sin perder el objetivo de llevar los servicios de pagos modernos a todos los estratos sociales, incluidos lo de menor ingreso.

La facultad de fijar comisiones debería circunscribirse únicamente a las de intercambio, dejando las de adquirencias bajo las reglas del libre mercado. El cobro de las comisiones a los comercios varía según el tipo de giro económico de quien recibe pagos mediante tarjeta de crédito, de las características propias del negocio, el volumen transaccional, entre otros.

UCR – Facultad de Ciencias Económicas – FCE-94-2019 del 2 de abril de 2019
Entre las principales consideraciones que exponen sobre el proyecto de ley destacan:

> Que los límites máximos de las tasas de interés que cobran los emisores por las tarjetas de crédito tengan como referencia la tasa de política monetaria del BCCR en moneda nacional
> Que está prohibido encubrir tasas de interés de las tarjetas de crédito y comisiones que financian las actividades de bienes y servicios, estableciendo artificialmente un aumento en los precios a los consumidores finales.
> Que la CNCP evite la competencia desleal de los emisores de tarjetas de crédito, para evitar confundir y perjudicar a los consumidores finales.
> Las comisiones deberán estar reguladas por el BCCR y la Aresep, para no perjudicar al consumidor final, tomando en consideración que muchas veces no se le proporciona información a quienes son los usuarios de las tarjetas de crédito o débito.

Cámara de Comercio de Costa Rica. DE-018-2019, 03 de abril 2019.
La Cámara de Comercio de Costa Rica avala en su totalidad el proyecto de ley y los justifica en varios motivos que serán expuestos a continuación:

Las empresas consideran que las comisiones que cobran los bancos adquirentes son excesivamente altas, y representan un porcentaje relativamente elevado de las utilidades de las empresas.

Las comisiones de intercambio son del 1 % para gasolineras y organizaciones de beneficencia; 2 % en supermercados y servicios públicos; y 4 % para el resto de comercios. Esto se establece en el Convenio de Cuotas de Reembolso para el Intercambio Doméstico en Costa Rica de transacciones de compra.

Esta organización considera que deberían de tomarse las acciones necesarias en aras de erradicar este acuerdo tan nocivo para el sector comercio. Coincide la Cámara con el legislador, en que establecer los porcentajes de las tasas de intercambio y adquirencia de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, no solo constituye un beneficio para los comercios y para los consumidores, sino representa una oportunidad para el Estado de generar mayor trazabilidad en las operaciones comerciales y, por ende, aumentar la recaudación de ingresos y luchas contra el fraude fiscal.

La Cámara indica que este proyecto de ley permitiría reactivar la economía, facilitar la forma de hacer negocios y reducir los costos a las pequeñas y medianas empresas que con el 95 % del parque empresarial del país. Este proyecto, representa una alternativa importante para dinamizar el consume y la producción nacional, así como para aumentar la generación de empleo y luchar contra la informalidad.

Coopeande - Correo electrónico del 3 de abril de 2019
Se considera adecuado que un comité técnico evalúe las comisiones de intercambio y adquirencia que considere de forma integral la operación de tarjetas y cajeros automáticos, incluso se podría manejar categorizaciones.

Dejar un único porcentaje podría ser una limitación, eventualmente una comisión por transacciones con tarjetas de débito deberá ser menor a la que se cobre por transacciones con tarjetas de crédito

Coprocom - Opinión 07-2019 del 2 de abril de 2019
La iniciativa del expediente 21.177 tiene ventaja sobre anteriores proyectos, pues obliga a la realización de estudios pertinentes de previo al establecimiento de comisiones y, además, no las determina con una ley. Sin embargo, establece la obligación de determinar tanto la comisión de adquirencia como la de intercambio, sin estar claro que las circunstancias de ambos mercados sean las mismas y que la regulación se constituya en la solución en ambos casos.

La mayor parte de la comisión de afiliación (más de un 80 %) corresponde a la comisión de intercambio. Adicionalmente, dicha comisión en el país no varía de acuerdo con la marca internacional de la tarjeta, ni tampoco ha variado en el transcurso de más de 20 años. Las razones de la inflexibilidad se encuentran, probablemente, en que se trata de una tarifa que no está sujeta a la competencia.

por lo que no existen incentivos por parte de los bancos emisores para disminuirla de manera unilateral, a menos que todos los demás también lo hagan.

Así las cosas, se considera que una medida apropiada para disminuir la comisión de intercambio es a través de la regulación, ya que de otra manera no parece que vaya a lograrse tal objetivo. La comisión de adquirencia sí parece estar sujeta a competencia, ya que se realizan mayores descuentos a los comercios con tal de afiliarlos, cuando se trata de tarjetas en las que también son emisores, de allí que muchos negocios tengan más de una terminal y dependiendo de la tarjeta decidan por cual realizar la consulta.

El artículo 4 del proyecto hace referencia a que se debe fijar un único porcentaje para todos los comercios, impidiendo la posibilidad de establecer límites máximos que representan una posibilidad de incrementar la competencia en un futuro. Sin embargo, la rigidez de la redacción no parece permitir esa posibilidad.

El proyecto no contempla la posibilidad de que los límites que se establezcan puedan ser burlados a través del cobro de otras comisiones, por lo que resulta necesaria la inclusión de una norma que indique que será considera parte de la tasa de intercambio cualquier retribución acordada, incluida la compensación neta que tenga objeto o efecto equivalente al de la tasa de intercambio, recibida por un emisor del régimen de tarjetas de pago, el adquirente o cualquier otro intermediario en las operaciones de pago o actividades conexas.

La Coprocom no es un órgano regulador de precios, no tiene potestades para regular precios o comisiones. Se recomienda la eliminación de dicha entidad en relación con la función de fijar las tarifas de la adquirencia e intercambio.

Banco Nacional - GG-178-19 del 4 de abril de 2019
Señalan que no es recomendable que una Comisión que tiene como propósito analizar casos de competencia se le arrogue la facultad de regular comisiones, ya que indirectamente estaría afectando el mercado y no es conveniente que sea juez y parte a la misma vez.

Además, consideran inconveniente que las tarifas por comisiones sean reguladas, ya que la regulación encarece el negocio de tarjetas y le restaría competitividad a los agentes económicos que participan de dicho mercado.

Por último, consideran que un único porcentaje para todos los comercios no parece ser lo más recomendable. Lo conveniente es la existencia de categorías de comercios y comisiones acorde a sus diferentes características, un esquema como el propuesto desestimula a la banca para el desarrollo y a los sectores no tan formales que al día de hoy no se han unido a este sistema de pagos. Por otra parte, a nivel de costos de procesamiento y emisión no existe diferencia entre débito y crédito por lo que tampoco debería existir diferencia en el monto de la comisión.

Defensoría de los Habitantes. DH-DAEC-0269-2019-2019, San José 01 de abril de 2019.

La Defensoría de los Habitantes indica que comparte plenamente las motivaciones del proyecto de ley, pero los mecanismos propuestos en éste podrían ser inadecuados o insuficientes para alcanzar los objetivos que persigue el proyecto. Emite opinión acerca de dos artículos en específico:

Artículo 4- Comisiones de Intercambio y Adquirencia: La Defensoría considera que la determinación de estos porcentajes de comisiones deberían ser resorte de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistemas Financiero (CONASSIF) y, no propia o directamente del BCCR y de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM). Esta Defensoría considera oportuno que se indique en este artículo adicional, en qué consistirán las bases del cálculo para el cobro de las comisiones, es decir, la base sobre las que se aplicarán los porcentajes de las comisiones. En la redacción, el artículo establece un único porcentaje para todos los comercios, pero no ahonda en la base de cálculo a la que se aplicará.

Transitorio único: En congruencia con el comentario realizado en el artículo 4 anterior, corresponde a la SUGEF y CONASSIF y no al BCCR y COPROCOM, ejecutar lo que dice el transitorio.

Coopeservidores - GG-087-2019 del 10 de abril de 2019
La Cooperativa considera que, dentro de las consideraciones previas de la iniciativa legal, no se logra justificar plenamente esta intervención pública en el mercado de medios de pago, y mucho menos se logra corroborar que la interposición de los porcentajes de estas Comisiones, a través de dos órganos públicos, con contextos técnicos totalmente asimétricos, puedan coincidir técnicamente en la definición de estas comisiones.

El Banco Central de Costa Rica, si cuenta con la potestad legal, capacidad técnica y el personal idóneo para asumir la labor que le encomienda la iniciativa legal, pero por el caso contrario, nuestro criterio es que la Comisión para Promover la Competencia, no ostenta la competencia legal ni técnica correspondiente para asumir tal labor. Claramente el numeral 23 del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472.

Definir un único porcentaje para todos los comercios no es lo más apropiado. Es un hecho, que existe en nuestro mercado una asimetría profusa y una diversidad de categorías de comercios, por lo que lo razonable sería definir estas Comisiones, de acuerdo con estas diferencias. Nuestro país ha hecho un esfuerzo notable por consumar una estrategia nacional de inclusión de todos los sectores informales dentro de un sistema de pagos ágil, transparente, seguro y rentable. En este sentido, consideramos que el esquema propuesto desestimula la incorporación de nuevos actores.

La Cooperativa señala que pueden verse afectados para continuar su labor en el tanto que los ingresos por el servicio de comisión de intercambio se modifiquen. Al verse afectado este rubro, se deberían de valorar otras alternativas que podrían afectar directamente a sus Asociados, tales como aumento en las tasas de interés, cobros por administración de cuenta, anualidades, entre otros.

Otro punto importante que considerar es la recaudación del impuesto de ventas que realiza Tributación Directa con los entes adquirentes, se reduce de forma automática en el momento de la liquidación a los comercios. Si hay un cambio en la estructura de costos de las entidades financieras que emiten tarjetas de crédito y débito, se tendrá que modificar los modelos de negocio, medir con mayor determinación a los segmentos que son rentables para poder otorgar un producto de tarjeta y esto podría afectar al proceso de inclusión financiera y bancarización.

Al utilizarse las tarjetas de débito y crédito como medio de pago no existe una diferencia en el costo del procesamiento, por lo que no se debería de implementar una escala diferenciada en las comisiones de adquirencia por tipo de tarjeta.

VISA, 12 de abril de 2019.
VISA International Services Association (VISA) indica cinco puntos donde realiza sus acotaciones y recomendación en lo que respecta al proyecto de ley Exp. 21177.

1. VISA no recomienda una ley (o regulación) que controle las comisiones de intercambio ya sea estableciendo límites o definiendo dichas comisiones por parte de alguna autoridad gubernamental.
2. Recomiendan establecer que sean primero las redes de tarjetas, como Visa, las que establezcan las comisiones de intercambio para las transacciones generadas con las tarjetas de dichas redes, y permitir que los adquirentes puedan negociar libremente sus comisiones con los comercios en línea, como lo que ocurre en la mayoría de los mercados en América Latina y el resto del mundo.
3. Evitar establecer comisiones de intercambio y adquirencia únicas (iguales) para todos los comercios.
4. Incluir definiciones de las comisiones que sean claras y consistentes con la práctica internacional.
5. Establecer una diferenciación entre las comisiones de débito y crédito, en concordancia con la práctica internacional.

MasterCard - 29 de abril de 2019
Recomiendan evitar la intervención por ley en materia de precios. Consideran que ni la comisión de intercambio ni la de adquirencia deberían estar establecidas por ley. Tampoco avalan que ambas comisiones sean un único porcentaje para todos los comercios.

Argumentan que en los países donde funciona mejor el mercado de pagos con tarjetas son aquellos en donde las marcas establecen las comisiones de intercambio

por defecto, porque la marca equilibra la relación entre emisores y adquirentes, buscando el crecimiento de la red de pagos con tarjetas.

Proponen que se otorgue al Banco Central la facultad de establecer el método mediante el cual se determinarán las comisiones, considerando las mejores prácticas internacionales y promoviendo la competencia entre los diferentes modelos.

Ministerio de Hacienda - DVMI-0114-2019
El Ministerio no presenta objeción al respecto. En este sentido, cualquier iniciativa que pretenda aumentar la trazabilidad fiscal y con ello la mejora en la recaudación de ingresos para el fisco, es acorde a las políticas que se ha venido impulsando esta Administración en la mejora de los controles contra la evasión y el fortalecimiento de la Hacienda Pública.

Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines - D.E. 052-07-2019 del 22 de julio de 2019
Al obligar a todos los participantes en la cadena productiva a recibir dinero plástico como medio de pago, se hace necesario regular tanto las comisiones de afiliación que cobran los bancos adquirentes a los comercios por procesar los pagos con tarjetas de débito y/o crédito, las cuales, en la gran mayoría, son superiores a un 4%, sobre todo cuando se trata de micro, pequeñas y medianas empresas.

Solicitan se someta a votación a la mayor brevedad el expediente 21177 para que el costo de recibir este medio de pago no se constituya en un elemento más para el cierre de cientos de micro, pequeñas y medianas empresas comerciales y de servicios, ya que tanto el artículo 4 de la Ley contra el Fraude Fiscal, así como el artículo 45 de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas Públicas, obligan a todos los comercios a recibir tarjetas como medio de pago, caso contrario serán severamente sancionados.

Los costos que implica recibir pagos con tarjetas, sean de débito o de crédito son muy onerosos, porque además de las retenciones por concepto de IVA y renta, independientemente de si el producto es exento o gravado, el emisor de la tarjeta cobra una comisión que, en el mejor de los casos, es del 4%, y una comisión por el uso del datáfono que puede oscilar entre el 0,5% al 3%, lo que hace que el empresario, al recibir su reembolso de las ventas realizadas mediante tarjeta reciba un 9,54% menos de la venta realizada, y en muchos casos el margen promedio de utilidad bruta ronda entre el 8 y el 10%.

IV. AUDIENCIAS

Durante el trámite en la Comisión se llevaron a cabo tres audiencias:

Banco Central de Costa Rica: Sr. Carlos Melegatti Sarlo. Sesión ordinaria n°16 del 13 de agosto de 2019

Banco Central de Costa Rica: Sr. Rodrigo Cubero Brealey, Presidente del BCCR. Sesión ordinaria n°17 del 20 de agosto de 2019
Ministerio de Economía, Industria y Comercio: Sra. Victoria Hernández Mora, Ministra. Sesión ordinaria n°18 del 21 de agosto de 2019.

Sr. Carlos Melegatti Sarlo. Sesión ordinaria n°16 del 13 de agosto de 2019:

Respecto a la tasa de intercambio y la necesidad de intervención Estatal:
“Hay diferentes formas de definir esta tasa y es importante definirla porque esas son las casas las que están, son parámetros en los sistemas de las marcas, porque si no están esos parámetros definidos ahí, las marcas no pueden liquidar las transacciones, el cálculo lo hacen los sistemas de la marcas; o sea, todo eso tiene que estar definido sí o sí; ya sea que sea por los bancos, por las marcas o por una regulación pública, tienen que estar definidos y entonces es parte de la operativa, es una tasa que no es competida, porque es una tasa donde hay que ponerse de acuerdo para ver cuánto se cobra ahí.”

“Por el otro lado, si la tasa sube mucho, la tasa de intercambio sube mucho, eso impacta las tasas de adquirencia y entonces desincentiva el uso de la tarjeta en los comercios, porque si la tasa de adquirencia es muy alta, entonces hay comercios que dicen págueme en efectivo mejor, porque me cuesta mucho el datáfono.”

“Bueno y ahora que hay una obligación de que todo el mundo tenga datáfono, por el plan fiscal, creo que hay multas también por eso, entonces se torna más relevante todavía revisar esto.”

Respecto a la inclusión de otros dispositivos de pago:
“es muy importante que el proyecto de ley no solo hable de tarjetas, porque hay un montón de instrumentos que están asociados a las tarjetas sí, o sea, ya se paga con la misma tecnología, se paga con el teléfono, sí, ahí está yo puedo un teléfono asociarle una tarjeta y desmaterializar la tarjeta, ahí sale Google Play, un montón de tecnologías que ya desmaterializan la tarjeta, yo selecciono un aplicativo, selecciono la tarjeta y puedo acercando pagando igual que como pago con la tarjeta, las pulseras, sí, ya yo ando con mi pulsera, digamos aquí donde yo estoy, llego a molestar a todos los comercios, digamos para pagar con la pulsera. Entonces la idea es no sólo pensar en tarjetas, sino las tecnologías que hay detrás de todos estos instrumentos que se vienen desarrollando muy fuerte y también ya en el país hay anillos, relojes de todo, anteojos que se puede pagar

Respecto a las definiciones y la redacción del articulado:
“Redactar las normas en términos de roles y no el tipo de entidad a efecto de que sea el giro de negocio la actividad comercial y no la figura jurídica del proveedor del servicio si el que genere la vinculación de las normas por ejemplo, el artículo 3 dice, el lugar de la expresión, esta ley aplica a todas las instituciones financieras emisoras de tarjetas, más bien usar y decir, esta ley aplica a todos los proveedores de servicios que participan en el mercado, cositas como esa, entonces nos permiten, porque hay más qué instituciones financieras dando estos servicios y va a ser algo

que uno va a Chile y son las tiendas, como se llama… las grandes tiendas las que emiten tarjetas, digamos, eso podría desarrollarse aquí, entonces tener una óptica qué esto y ahora con la fintechs esto digamos rebasa por mucho a las entidades financieras, ahí tengo algunos que yo les puede dejar la presentación si ustedes lo tienen a bien".

Respecto a los niveles de tasas en otros países:
"Donde las tasas son más bajas es donde hay regulación pública, digamos, en Europa, tasa de intercambio de punto dos y punto tres, punto dos tarjetas débito, punto tres tarjetas de crédito, muy baja, eso lleva a tasas de adquirencia alrededor del 1 % muy bajas" "Yo lo que creo es que hay que estudiar las eficiencias de los sistemas financieros y cómo esto impacta este tipo de tasas, pero de lo que uno ve en Costa Rica cuando ya comparamos punto dos y punto tres con cuatro, uno ve que hay algún espacio al menos, y si no por el lado de la racionalidad, al rato hace veinte o veinticinco años que se hizo ese convenio en Costa Rica tenía sentido, estaba empezando, pero que no se haya modificado en tantísimo tiempo, solo eso da como para que lo revisemos."

Respecto a la diferenciación entre crédito y débito:
"Uno dice —diferenciación entre tarjetas de débito y crédito— digamos, bueno Europa las diferencia, pero de la perspectiva de los sistemas de pago esa transacción no tiene un costo, o sea, usa prácticamente los mismos sistemas, sale del datáfono, digamos pasa por todo esa arquitectura que vimos ahí y entonces el sistema no diferencia entre el débito y el crédito, en algunos lugares no se diferencia, no hay una tasa de intercambio para el débito y otro para el crédito, los europeos si lo hicieron, y ¿por qué? Porque también el crédito la prima de riesgo está incluida en la tasa que me ponen a mí, por usar una tarjeta de crédito, justamente por el crédito. Entonces, es una consideración que ha que hay que hacer, si se diferencia o no.
Desde la perspectiva tecnológica, esa transacción no tiene ningún costo adicional una transacción de débito o crédito. Este muchas veces se alega, a bueno, pero como el banco queda la tarjeta de crédito dice; ah bueno, yo estoy dando un crédito, y gracias a ese crédito es que usted comercio, está logrando vender, eso es un poco las argumentaciones que sea, entonces usted tiene que contribuir un poquito más por eso."

Sr. Rodrigo Cubero Brealey, Presidente del BCCR. Sesión ordinaria n°17 del 20 de agosto de 2019:

Respecto a la potestad que tiene hoy el BCCR para regular estas tasas: "es importante decir que el marco legal actual, en opinión de la asesoría jurídica del Banco Central, no autoriza al Banco Central ha fijar o a regular las tasas de adquirencia en las tarjetas de crédito o débito, porque básicamente, el Banco Central está sujeto al marco de legalidad y en principio al principio fundamental del derecho administrativo, que es el principio de legalidad, el derecho público, es que el Banco Central no puede hacer como cualquier otra entidad, si no aquello que le

queda expresamente autorizado por la ley y, la ley no lo autoriza expresamente a regular las comisiones de las tarjetas".

Respecto a la pertinencia de la regulación: "La literatura económica nos indica que el mercado sin regulación, normalmente genera comisiones de intercambio más altas que las que son socialmente óptimas. Es decir, sí existe una justificación económica para la regulación".

Observaciones puntuales sobre el proyecto de ley:

Delimitar responsabilidades:

BCCR: Establecer nivel de las comisiones, reglamentación y estándares tecnológicos.
MEIC: Promoción de la competencia; investigaciones de mercado.
Ampliar el alcance del proyecto de ley a cualquier dispositivo tecnológico de pago: tarjetas pre-pagadas o virtuales y dispositivos ("wearables") como celulares, brazaletes, relojes, anillos, etc, por ejemplo.
Redactar las normas en términos de funciones y no con base en tipo de entidad (giro del negocio y no figura jurídica de entidad financiera).
Especificar que las tasas que se fijen serán un límite máximo, y no una tasa obligatoria.
Permitir revisión de las tarifas máximas cada cierto tiempo, e introducir gradualidad inicial.
Permitir establecer comisiones absolutas o fijas para ciertas transacciones, y no únicamente porcentuales.
No condicionar estructura de comisiones; es decir, no especificar que deban ser mayores para tarjetas de crédito que las de débito (que la regulación se adapte a condiciones de mercado y criterios técnicos).
Tipificar conductas indebidas o incumplimientos por parte de agentes del mercado y su respectivo marco sancionatorio.
La regulación debería ser sobre tasas de intercambio (mercado de adquirencias es competitivo).
Potestad del ente regulador para:
Solicitar acceso información oportuna
Publicar comisiones vigentes (en lugar de que sean los bancos emisores), en forma permanente (y no cada 24 meses).

Sra. Victoria Hernández Mora, Ministra. Sesión ordinaria n°18 del 21 de agosto de 2019.

Respecto a los volúmenes y dimensiones del mercado: "Entonces tenemos ocho millones, verdad, seiscientas cincuenta mil tarjetas en el 2018, de las cuales seis millones treinta y nueve mil son de débito y dos millones seiscientos once mil son de crédito —vean que interesante— vea se hacen cuatrocientos tres millones de pagos… cuatrocientos cuatro, por ahí verdad, de débito doscientos sesenta y un millones o doscientos sesenta y dos y en materia de… y transacciones de crédito

que se pagan son ciento cuarenta y un millones. ¿Por qué nos interesa destacar esto? Diay, porque cada transacción es una comisión, verdad, Okay… Entonces, el valor de los pagos son siete billones de colones, siete billones seiscientos setenta y un mil ochocientos distribuidos, 3,5 billones en débito y 4,1 en crédito, aunque hay más transacciones en débito, igual representan menor volumen, eso significa que la gente hace en promedio cuarenta y siete transacciones al año por tarjeta".

Respecto a la pertinencia de la regulación: "nosotros a solicitud de la Cámara de Comercio el 27 de julio del 2018, yo le solicité a la Comisión de la Promoción de la Competencia que por favor me emitiera un criterio de cuál era el comportamiento de las tasas —digamos— de los medios electrónicos de pago, específicamente de la tasa de intercambio porque parecía no presentar ¡diay!, un criterio de libre competencia, o sea, la idea es que entre las empresas, ya lo sabemos todos, entre más competencia, más beneficio para las personas consumidoras. Y entonces el 11 de junio de este año la Comisión emite un criterio, donde nos dice, no existe una política fomento a la competencia para la determinación de las tasas de intercambio, por lo que recomienda intervenir el mercado por medio de la regulación de las comisiones.

V. INFORME DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

El Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos emitió el informe "AL-DEST-IJU-167-2019" el 7 de agosto de 2019, en el cual señalaron los siguientes aspectos:

En los países desarrollados, donde existe competencia y rivalidad en ambos sectores (emisor y adquirente), el énfasis de la autoridad ha estado en regular la tasa de intercambio que el adquirente paga al emisor, con el cual no tiene contrato directo y, a su vez, en eliminar condiciones de exclusividad en el enrutamiento de las transacciones, con ello se le otorga poder al comercio afiliado. En casos como los de EE.UU. y Europa las tasas de intercambio se fijan de acuerdo con estudios de costos y no se deja a la negociación entre las partes.

A nivel mundial, muchos comercios han venido presentando su molestia a los bancos adquirentes de prácticas anticompetitivas. Estas acusaciones han precipitado la intervención estatal que ha promovido el control de las comisiones de intercambio que se cobran.

En Costa Rica, existen costos de intercambio locales que se diferencian por tipo de industria. En estos se estableció que, cuando la transacción se realiza en una gasolinera, la comisión de intercambio mínima es 1 %, si es un supermercado 2 %, y para el resto de los comercios es un 4 % por lo tanto estos montos se los debe pagar por cada transacción el banco adquirente al banco emisor de la tarjeta.

Análisis del articulado

Los artículos 1, 2 y 3 disponen el objeto, definiciones y ámbito de aplicación del proyecto, no resultando necesario un análisis jurídico de su contenido.

Artículo 4.
Dispone el párrafo primero: *"Serán el Banco Central de Costa Rica y la Comisión para Promover la Competencia, quienes determinen los porcentajes de las comisiones de intercambio y adquirencia por las transacciones de compra con tarjetas de crédito y débito, con base en criterios técnicos y en concordancia con las mejores prácticas internacionales."*

Conviene recordar que los porcentajes de las comisiones de intercambio y adquirencia, se encuentran determinados actualmente con absoluta libertad contractual, por las fuerzas de la oferta y la demanda. Con respecto a la libertad de comercio, sobre la citada libertad el Tribunal Constitucional ha determinado que:

"El contenido esencial de la libertad [de comercio] bajo estudio incluye, al menos, lo siguiente: a) El derecho de sus titulares para emprender, escoger y desarrollar la actividad económica que deseen; b) el poder de organizar la empresa y el de programar sus actividades en la forma más conveniente a sus intereses; c) el derecho a la libre competencia y d) el derecho a un lucro razonable en el ejercicio de la actividad emprendida. Sin embargo, dicha garantía, de conformidad con lo que al efecto dispone el numeral 28 constitucional, es susceptible de ser limitada y regulada por el Estado, en el tanto se respete el supra indicado contenido esencial; es decir, siempre y cuando, no se impongan límites que dificulten la actividad más allá de lo razonable, que la hagan impracticable o bien, no rentable del todo."[1] *El resaltado es nuestro.*

El establecimiento por parte del BCCR y de COPROCOM de los porcentajes de las comisiones de intercambio y adquirencia, podría interpretarse como un límite al principio de la autonomía de la voluntad de las partes, principio fundamentado en los artículos 28, 45 y 46 de la Constitución Política, límite que ha sido analizado y avalado por parte de la Sala Constitucional sólo cuando se cumplan los supuestos del artículo 28 constitucional; es decir, en tanto el ejercicio de las libertades contractuales dañen la moral social, el orden público o los derechos iguales o superiores de terceros y esto respetando los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad.

En este sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional de la siguiente manera:

"De esta suerte, bien puede afirmarse como tesis de principio que la intervención del Estado en la economía, a través de la fijación de precios y de los porcentajes de utilidades en los bienes y servicios está justificada en razón de que se trata de

[1] *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 1571-08 del 30 de enero de 2008.*

regulaciones de protección de los diversos sectores que participan en la economía, sea al productor, al intermediario o al consumidor, dependiendo de las circunstancias especiales que motivan la intervención, a fin de asegurar el orden público y social del país. En este sentido, debe tenerse en cuenta la especial conformación del Estado costarricense, que se define como un Estado Social de Derecho, en virtud de lo cual se deriva la facultad del Estado de desplegar una serie de limitaciones a los derechos fundamentales en atención al mayor beneficio de la colectividad, a fin de garantizar el orden público, la moral social, los derechos de terceros (artículo 28 constitucional) y la vigencia de los valores democráticos y constitucionales, en tanto el orden público se entiende como la integridad y supervivencia de los elementos fundamentales del Estado(…)"[2]

En el caso de las tasas de interés que se cobran por el uso de tarjetas de crédito, la Superintendencia General de Entidades Financieras en el oficio SUGEF 2673-2011 de 10 de agosto de 2011, señala la inconveniencia de establecer topes a las tasas de interés por medio de una ley[3].

Conviene valorar si lo establecido en el proyecto de ley sobre los porcentajes de las comisiones de intercambio y adquirencia, encuentra justificación de manera objetiva, razonable y proporcional, para que no se vulneren los principios constitucionales de autonomía de la voluntad, libre contratación y libertad de comercio, así como los de razonabilidad y proporcionalidad.

Véase que el proyecto no aporta ninguna justificación de carácter técnico, que dé pie a determinar que las comisiones de intercambio y adquirencia son desproporcionadas e irracionales, razón por la cual eventualmente podría verse violentada la libertad de comercio, conforme lo dispone el numeral 46 constitucional y la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley Nº 7472 de 20 de diciembre de 1994.

Ante la posibilidad de que una regulación en este sentido lesione principios constitucionales como los señalados, es importante analizar el fin de la medida propuesta y si éste responde al bienestar de la sociedad, la necesidad de la misma,

---

[2] *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia Nº 09753-2004 del 1 de setiembre del 2004.*

[3] *"En este sentido, esta Superintendencia es del criterio que el establecimiento de los límites de las tasas de interés que se pagan por el uso de las tarjetas de crédito, es un asunto que si bien debe ser claramente informado al usuario –y en eso estamos completamente de acuerdo con el proyecto de ley- debe ser acordado contractualmente entre las partes y por lo tanto, no es conveniente que sea la ley la que define los montos máximos de dichos intereses (…) En materia financiera, para un fuerte desarrollo del mercado es importante permitir la innovación de los oferentes de servicios financieros, siendo que normalmente se requiere un volumen de transacciones lo suficientemente grande para que el nuevo negocio sea exitoso. Por ello, este tipo de regulación bien podría desincentivar la participación de emisores de tarjetas de crédito en el mercado financiero, generando con ello una barrera de entrada de origen legal al emisor y, disminuyendo las posibilidades de acceso al crédito de algunos sectores de la población (…) Debe considerarse que tanto la dinámica de nuestro sistema financiero, como las fluctuaciones de una economía como la nuestra, requieren de normas que permitan la adecuación de las tasas de interés según sea el estado de la economía en general. De ahí que no se encuentra apropiado establecer las tasas de interés por medio de un ley, dado la rigidez de la misma."*

así como su proporcionalidad y finalmente la adecuación del medio al fin (idoneidad). Este análisis resulta indispensable para determinar si la medida propuesta es la más razonable y adecuada técnica y jurídicamente para dar cumplimiento al objetivo que busca el legislador, pues sólo de esta manera se estaría garantizando que la misma sea apegada a la Constitución Política, sobre todo si tenemos presente que dicha medida estaría restringiendo derechos constitucionales como la libertad de comercio, lo que sólo encontraría justificación, según lo desarrollado por la Sala Constitucional, únicamente en el interés social de evitar ciertos peligros en detrimento de la misma sociedad.

Finalmente, considera esta asesoría que existe un vacío en la norma en cuanto el proyecto establece que: *"Serán el Banco Central de Costa Rica y la Comisión para Promover la Competencia, quienes determinen los porcentajes de las comisiones de intercambio y adquirencia por las transacciones de compra con tarjetas de crédito y débito, con base en criterios técnicos y en concordancia con las mejores prácticas internacionales",* pero no se establece quien determinará el monto del porcentaje, si será por medio de acuerdo entre ambas instituciones, o si a una le corresponderá la recomendación del porcentaje y a la otra la aprobación del mismo; situación que presenta roces con el principio constitucional de seguridad jurídica.

VI. TEXTO SUSTITUTIVO

A partir de las consultas y opiniones externadas, la subcomisión elaboró un nuevo texto, con la intención de mejorar la iniciativa con los aportes brindados. Los principales cambios introducidos son los siguientes:

1. El texto sustitutivo parte de la necesidad de prever los cambios tecnológicos que puedan darse en cuanto a la evolución de los dispositivos de pago y, por tanto, amplía el texto para que este no solo haga referencia a las tarjetas de débito y crédito, sino a cualquier dispositivo de pago electrónico. En este sentido, se ajusta el título del proyecto de ley de acuerdo con todos los cambios planteados al texto.
2. Elimina la diferenciación de tasas entre crédito y débito, pues quedó demostrado, tanto en el proceso de consultas como en las audiencias, que la transacción tiene un mismo costo tecnológico, más allá de este se llevó a cabo con una tarjeta de crédito o débito.
3. Elimina la participación de la Comisión para Promover la Competencia para centrar la responsabilidad de la determinación de las comisiones máximas en el Banco Central de Costa Rica, dado que se considera que este ente posee la capacidad técnica y la experiencia necesaria para realizar esta labor, de acuerdo con criterios y estudios técnicos y en acatamiento de las mejores prácticas internacionales.
4. Amplía el apartado de las definiciones, a efecto de dar mayor certeza jurídica para los actores, al momento de la aplicación de la ley.
5. Otorga potestades el Banco Central de Costa Rica para solicitar la información necesaria, a efecto de poder cumplir de manera efectiva con los objetivos de la ley.

6. Establece un régimen sancionatorio a efecto de garantizar el acceso efectivo a la información necesaria para realizar los estudios técnicos que determinarán las tasas máximas, para dar la vigilancia y seguimiento indispensable y para sancionar posibles violaciones a los máximos determinados para las comisiones.
7. Introduce disposiciones sobre transparencia y publicidad, tanto para que el Banco Central de Costa Rica publique permanentemente en su página web y en los medios de comunicación que determine, las comisiones máximas autorizadas, los estudios que dieron origen a esas tasas, así como las tasas que cada institución financiera decida aplicar, dentro de los parámetros máximos establecidos por el Banco Central de Costa Rica.
8. Establece que la revisión ordinaria de los límites máximos de las tasas se realizará una vez al año, sin perjuicio de que el Banco Central de Costa Rica realice ajustes en períodos menores, de ser necesario.
9. Otorga potestades al Banco Central de Costa Rica para que este reglamente las disposiciones de esta ley.
10. Mediante su transitorio único dispone que la primera fijación de máximos se deberá realizar dentro de los 3 meses siguientes a la aprobación de esta ley.

La moción de texto sustitutivo fue conocida y votada por la comisión en la sesión ordinaria n°26 celebrada el 01 de octubre de 2019. En esta misma sesión se aprobó una moción de consulta del texto sustitutivo aprobado a las siguientes instituciones:

Banco Central de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Comisión Nacional del Consumidor
Emisores privados de tarjetas de crédito
Cámara de Comercio
Superintendencia General de Entidades Financieras
Comisión para Promover la Competencia
Ministerio de Hacienda
Consumidores de Costa Rica
Cámara de Comercio de Costa Rica
Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas

VII. AUDIENCIAS SOBRE EL TEXTO SUSTITUTIVO

Con el texto sustitutivo aprobado se recibió en audiencia a las siguientes instituciones:

Cámara de Comercio de Costa Rica. Sesión ordinaria n°27 del 2 de octubre de 2019

Sobre las implicaciones sobre el sector comercio del sistema actual de adquirencia e intercambio:

“Bueno como les decía esto no es un problema menor para el comercio. Ahí pueden ustedes ver cómo ha venido creciendo el mercado de tarjetas de débito y crédito. Más o menos para el año pasado podemos decir que hay dos tarjetas de débito por cada tarjeta de crédito disponible en el mercado. Que las transacciones sumaron los 6.8 billones, eso es el 21 % del producto interno bruto de Costa Rica, otra vez estamos con cifras muy duras y muy fuertes que golpean directamente los bolsillos de los comerciantes. El 64 % del volumen de las transacciones es de las tarjetas de crédito y el valor promedio de la compra de tarjeta de crédito es casi dos veces el promedio de compra de tarjeta de débito.”

Sobre el texto sustitutivo:
“Revisamos el texto sustitutivo con poco tiempo, pero nos dio chance de leerlo. Creo que del texto inicial que habíamos en algún momento una posición hay mejoras sustanciales, en técnica legislativa sustancialmente, tuvimos algunas discusiones técnicas y sanas de si hace una diferencia entra crédito y débito era una salida, si era positivo o no era positivo, creo que el texto acuerda en mantenerse en un uno por uno y mantenerse sin hacer una diferenciación entre crédito o débito, esa diferenciación, aunque sea usado en algunas partes del mundo esos criterios o evaluación de riesgo las debe trasladar el banco emisor al cliente, al dueño quien otorga la tarjeta y esos son los perfiles de riesgo que debería manejar y no debería ser el comercio el que diferencie esos perfiles de riesgo entre una tarjeta de débito y una tarjeta de crédito, eso es una.”

Sobre la regulación de las tasas de intercambio y adquirencia:
“Creo que esto es de revisar conocer un tema, como es un parámetro no se comporta como un precio, es un parámetro que se debe poner en un sistema informático y hay que establecer el sistema porque es para todo el país, no es que un banco puede ofrecerle a usted el 1% y el otro negocia y como hay competencia el otro me da medio punto. Funciona diferente, ese nivel de competencia funciona en el que me va a dar el servicio de afiliación, o el que me va a adquirir las tarjetas, pero en intercambio tiene que haber una tarifa, de cómo se van a intercambiar, es una tarifa interbancaria, cómo entre los bancos se van a pagar por el uso o no uso de dactáfonos. Creo que ese es el meollo del asunto, porque en el tema de la adquirencia la competencia en el país es fuerte. Ahí no tenemos un tema y otros medios de pago, es que esto no es solamente tarjetas, hay otros sistemas de pago, a nivel físico, ahora hay pulseras y hay otro montón de cosas, vendrán los pagos con los teléfonos celulares, entraran compañías que hoy están en otros negocios al negocio de la banca y podemos pagar con el teléfono, alguien paga con… hay otros métodos de pago que yo creo que también estos deben incluirse.”

Representantes de Visa y Mastercard. Sesión n°28 del 9 de octubre de 2019.

Mastercard

Sobre el texto sustitutivo: “Primero, que se menciona el principio de competencia al establecer la forma de regular, habla de que haya un principio de competencia, habla del principio de bancarización, de accesibilidad y de inclusividad que de nuevo

son conceptos perfectamente compatibles con el desarrollo de un entorno de medios de pago.

Habla de gradualidad, porque ningún entorno de medios de pago se puede cambiar de la noche a la mañana. Requiere que los agentes económicos se vayan ajustando, requiere que cada uno de los participantes, consumidores, comercios, emisores, adquirentes y en sí la infraestructura de medios de pago se vaya adaptando en el tiempo. Y, finalmente, uno que es claro e inobjetable que es la trasparencia.

Entonces, estos avances un reconocimiento de parte de MasterCard por haberlos logrado".

"… consideramos que el Banco Central de Costa Rica, conforme este anunciado no debería determinar las tasas máximas, si no el método de generar la competencia para fijarlas, considerando tanto mejores prácticas internacionales y promoviendo la competencia entre los distintos modelos de negocio.

Y, finalmente, que los proveedores de servicios en el sistema de tarjetas no pueden ser tratados de forma igual, dado que cada uno tiene roles que por naturaleza son distintos".

Visa

Sobre el texto sustitutivo: "La primera recomendación, es permitir que la industria libremente determine las comisiones de intercambio de adquirencia bajo competencia, pero… y hay gran diferencia de como existe hoy, pero otorgándole al Banco Central de Costa Rica poderes para supervisar e intervenir si no se cumplen los principios establecidos que hoy son las que están mencionados en el proyecto de ley.

Entonces, la gran diferencia es que hoy no existe esa potestad para el Banco Central, mientras que, si se le da esa potestad al Banco Central, creemos que eso sería el punto óptimo de regulación en el cual las comisiones de intercambio de adquirencia, podrían ser determinadas según factores de competencia en el mercado y no debido a topes forzados o definidos de alguna manera que pueden quedar obsoletos con el tiempo también".

"… Nuestra segunda recomendación, o segundo set de recomendaciones en caso de que nuestra primera recomendación no sea llevada a cabo, no sea tenida en cuenta, cuáles aun serían nuestras recomendaciones, si se decidiera que se deben fijar topes tal cual dice el texto actual. El primer punto aquí es limitar el ámbito de la ley a las comisiones, solamente a las comisiones de intercambio. ¿Por qué? Primero, a las comisiones de adquirencia o de afiliación como ha reportado la Coprocom, como también lo ha establecido el Banco Central están sujetas a competencia.

No vemos necesario que deban ser reguladas con topes, lo que sí vemos muy positivamente, es promover la transparencia. Y también vemos necesario indicar y recomendar que no se regulen topes o montos máximos a otros cobros y comisiones".

"… Y tercer punto, recomendamos que se permita la diferenciación, en el caso de establecer topes, que se permita la diferenciación de los topes para diferentes tipos de transacciones.

El intercambio de las transacciones como habíamos visto refleja el valor que lleva tanto al emisor como al comercio. Debido a esas diferencias en valor en diferentes tipos de transacciones sean diferentes productos, diferentes rubros de comercio, diferentes canales, puede ser que exista necesidad de que las transacciones tengan diferentes tasas de intercambio. No necesitan ser las mismas tasas de intercambio uniformes para todo tipo de transacciones.

Entonces, sugerimos que también que se permita en el proyecto de ley darle la facultad al Banco Central para que los topes no necesiten ser exactamente, lo mismo para cualquier tipo de transacción."

Superintendencia General de Entidades Financieras – Sr. Bernardo Alfaro Ayara. Sesión ordinaria n°29 del 15 de octubre de 2019

Sobre la participación del BCCR: "me parece una decisión muy atinada de los señores diputados, el otorgar la responsabilidad por la fijación de los eventuales topes a las comisiones de intercambio al Banco Central, pues se trata de una entidad muy técnica y con gran conocimiento en la materia.

El Central deberá tener en cuenta los efectos que describí antes y actuar con la prudencia que le caracteriza.

Para los pequeños comercios, es vital seguir activos en el sistema, recibir pagos electrónicos les permite hacer ventas más frecuentes y de mayor tamaño, contar con mayor seguridad como mencioné antes.

Incurrir en menores costos operativos y lograr una mayor satisfacción de sus clientes.

Es importante, que al establecerse algún tope a las comisiones de intercambio se vele por esas pequeñas empresas, de modo que evitemos una menor inclusión financiera o un mayor uso del efectivo.

Se encarecerían de nuevo muchas transacciones, nos haría más difícil controlar el lavado de dinero y se dificultaría la trazabilidad fiscal".

VIII. CONCLUSIÓN

Después de analizar el Informe Jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, las respuestas a las consultas y audiencias, los razonamientos y el intercambio de criterios realizados entre todos los miembros de la comisión los firmantes hemos concluido que es necesaria una regulación sobre las comisiones máximas cobradas por los proveedores de servicios a sus usuarios, en el sistema de tarjetas, ante el procesamiento de transacciones que utilicen dispositivos de pago, pues se trata de una sector de la economía que adolece de competencia y ello ha propiciado acuerdos colusorios entre los proveedores de servicios, en detrimento de sus usuarios y de la economía nacional en general.

Adicionalmente, consideramos necesario avanzar en una regulación que propicie el buen funcionamiento que debe privar sobre el sistema de tarjetas para garantizar el cumplimiento de la eficiencia y seguridad de los sistemas de pago.

IX. RECOMENDACIÓN FINAL

De conformidad con lo expuesto y tomando en consideración los aspectos técnicos, de oportunidad y conveniencia, los suscritos diputados y diputadas de la Comisión de Asuntos Económicos rinden el presente Dictamen Afirmativo de Mayoría sobre el proyecto “LEY PARA DETERMINAR LAS COMISIONES DE INTERCAMBIO Y ADQUIRENCIA POR LAS TRANSACCIONES DE COMPRA CON TARJETAS DE CRÉDITO Y DÉBITO” Expediente N.° 21 177, y recomiendan al Pleno Legislativo la aprobación de la iniciativa de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY SOBRE COMISIONES MÁXIMAS DEL SISTEMA DE TARJETAS

ARTÍCULO 1- Objeto.
La presente ley tiene por objeto regular las comisiones máximas cobradas por los proveedores de servicios a sus usuarios, en el sistema de tarjetas, ante el procesamiento de transacciones que utilicen dispositivos de pago.

Adicionalmente, esta ley mantiene como objeto de regulación el buen funcionamiento que debe privar sobre el sistema de tarjetas para garantizar el cumplimiento de la eficiencia y seguridad de los sistemas de pago. Para el cumplimiento de la presente ley, el Banco Central de Costa Rica orientará su accionar sobre los principios de competencia, accesibilidad, bancarización, publicidad, gradualidad, inclusividad y transparencia, en procura del interés público y con sujeción a las mejores prácticas de mercado.

El Banco Central de Costa Rica será el responsable de emitir la regulación aplicable y la vigilancia de su cumplimiento.

ARTÍCULO 2- Definiciones.

Para efectos de interpretar esta Ley, se establecen las siguientes definiciones:

Adquirente: un proveedor de servicios que ha suscrito un contrato con un afiliado, para la aceptación y el procesamiento de operaciones con dispositivos de pago que reporten una transferencia de fondos al afiliado.
Afiliado: persona física o jurídica que acepta operaciones de pago y es el destinatario de los fondos objeto de la operación de pago.
Cliente: persona física o jurídica titular de un dispositivo de pago suministrado por un emisor y que autoriza una transacción con dicho dispositivo.
Comisión de adquirencia: importe total cobrado por el adquiriente al afiliado, en relación con las operaciones de pago que se acreditan a las cuentas de fondos del afiliado. Serán consideradas parte de la comisión de adquirencia las retribuciones acordadas con la relación comercial entre ambos, incluidos los pagos netos, descuentos, incentivos o cualquier otro cargo recibido por el adquiriente de parte del afiliado, como los asociados a las terminales de punto de venta, los montos mínimos de facturación, la tecnología de comunicación, el uso de papel y el acceso a información, o cualquier otro elemento asociado al servicio recibido por el afiliado, relacionado a la transacción de venta a través de un dispositivo de pago.
Comisión de intercambio: importe total cobrado por el emisor al adquiriente, directamente o por medio de un tercero, por cada operación de pago asociada a sus dispositivos de pago. Serán consideradas parte de la tasa de intercambio las retribuciones acordadas sobre los pagos netos, los descuentos e incentivos, así como cualquier otro cargo recibido por el emisor actuando por cuenta de las marcas de tarjetas, del adquiriente o de cualquier otro intermediario en las operaciones de pago con dispositivos de pago.
Dispositivos de pago: tarjetas prepago, de débito y crédito, así como calcomanías, llaveros, relojes de pulsera, brazaletes, anillos, dispositivos móviles como tabletas y teléfonos inteligentes, huellas digitales, características biométricas o cualquier otro tipo de dispositivo emitido o habilitado por el emisor bajo una marca de tarjeta, con independencia de la tecnología que se utilice, y que se encuentren vinculados a cuentas de débito, cuentas de crédito, cuentas prepago o cualquier otro tipo de cuentas de fondos de los clientes.
Emisor: un proveedor de servicios que ha suscrito un contrato con el cliente, con el fin de proporcionarle un dispositivo para el inicio y el procesamiento de transacciones con dispositivos de pago.
Marca de tarjeta: empresa nacional o internacional que facilita su infraestructura de telecomunicaciones para registrar, transportar, procesar, almacenar, compensar o liquidar operaciones realizadas por medio del sistema de tarjetas y por lo cual cobra a los demás proveedores de servicios comisiones y cargos, en virtud de las relaciones comerciales que establezcan.
Proveedores de servicios: cualquier persona física o jurídica que procesa pagos y cobros propios o de terceros en el sistema de tarjetas, pudiendo actuar para los

efectos como emisor, adquiriente o ambos, así como procesador de pagos, operador tecnológico o marca de tarjetas, entre otros.
Operación de pago: toda instrucción cursada por un afiliado a su proveedor de servicios, por la que se solicita la ejecución de una acreditación de fondos a su cuenta a través de un dispositivo de pago.
Otras comisiones y cargos: cualquier otra comisión o cargo que los proveedores de servicios cobren a los clientes y afiliados por los servicios asociados al uso de los dispositivos de pago y que no estén definidas como comisiones de adquirencia o intercambio, tales como las asociadas a los retiros y depósitos de efectivo, emisión de estados de cuenta, administración de cuentas, o cualquier otra.
Sistema de tarjetas: conjunto de proveedores de servicio, afiliados, clientes, infraestructuras tecnológicas, protocolos y procedimientos que participan o se relacionan con el ordenamiento, aceptación, procesamiento, compensación y liquidación de transacciones, con dispositivos de pago.
Transacciones con dispositivos de pago: operaciones de pago, retiros y depósitos de efectivo, consulta de saldos, autenticación de clientes y cualquier otra transacción ejecutada por el cliente con los dispositivos de pago regulados en esta ley.

ARTÍCULO 3- Ámbito de Aplicación.

La presente ley es de acatamiento obligatorio para todos los proveedores de servicios del sistema de tarjetas, se encuentre o no sujeto a la supervisión financiera de alguna de las superintendencias del Consejo Nacional de Supervisión Financiera (Conassif), así como a las entidades que les presten soporte tecnológico para sus fines comerciales, las marcas de tarjetas, los afiliados y clientes que acepten y utilicen dispositivos de pago.

ARTÍCULO 4- Comisiones máximas.

El Banco Central de Costa Rica determinará las comisiones máximas de adquirencia, intercambio y otras comisiones o cargos que podrán cobrar los proveedores de servicios por el uso de los dispositivos de pago.

Las comisiones máximas autorizadas por el Banco Central de Costa Rica aplicarán para todos los tipos y montos de transacción, tipos de dispositivos de pago y actividades comerciales, salvo cuando el Banco Central de Costa Rica, debidamente fundamentado en criterios técnicos, determine comisiones diferenciadas que conduzcan al buen funcionamiento, la eficiencia y seguridad del sistema de pagos costarricense.

ARTÍCULO 5- Requerimientos de información.

El Banco Central de Costa Rica podrá requerir a los proveedores de servicios y afiliados, toda la información que estime necesaria para cumplir con los objetivos de la presente ley, pudiendo ordenar que esta información esté certificada por un auditor independiente cuando así lo estime necesario. El Banco Central de Costa

Rica debe proteger la confidencialidad de la información en virtud del secreto bancario.

ARTÍCULO 6- Régimen sancionatorio.

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley será sancionado administrativamente por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil correspondiente.

Para los efectos de la imposición de multas, se utilizará como unidad de cuenta el concepto de salario base vigente al momento en que se incurra en la falta sancionada, de conformidad con el artículo 2° dispuesto por la Ley N° 7337.

El proceso sancionatorio deberá conducirse siguiendo el procedimiento administrativo previsto en la Ley General de la Administración Pública. Además, la imposición y el pago de la multa no eximen al infractor de dejar de atender las disposiciones establecidas por esta ley.

ARTÍCULO 7- Infracciones leves.

Se sancionará con multa de uno a diez salarios base, cuando se cometan las siguientes infracciones leves:

a) Se retrasare o no se remitiere la información solicitada, dentro de los plazos de requerimiento consignados por el Banco Central de Costa Rica en la solicitud de información, siempre que con la falta de remisión o el retraso no haya generado obstáculos al Banco Central de Costa Rica para atender el objeto de esta ley.
b) Se remitieren datos incompletos o inexactos, que no perjudiquen el accionar del Banco Central de Costa Rica para atender el objeto de esta ley.

ARTÍCULO 8- Infracciones graves.

Se sancionará con multa de once a cincuenta salarios base cuando se cometan las siguientes infracciones graves:

a) Se retrasare o no se remitiere la información solicitada, dentro de los plazos consignados por el Banco Central de Costa Rica en la solicitud de información, siempre que con la no remisión o el retraso se haya ocasionado un grave daño al Banco Central de Costa Rica para atender el objeto de esta ley.
b) Se remitieren datos incompletos o inexactos, que causen perjuicio grave al Banco Central de Costa Rica en el cumplimiento de esta ley.

ARTÍCULO 9- Faltas muy graves.

Se sancionará con multa de cincuenta y uno a cien salarios base, cuando se cometan las siguientes infracciones muy graves:

a) La entrega de datos falsos.
b) Se diese la resistencia notoria, habitual o con alegación de excusas infundadas o falsas, en el envío de los datos requeridos.
c) Se obstaculizare el cumplimiento del objeto de esta ley al Banco Central de Costa Rica.
d) Si en el período de un año se cometiese otra infracción grave, habiendo existido otra infracción grave en el mismo año.

Artículo 10- Sanción por incumplimiento de los topes máximos de comisiones.

El proveedor de servicios que incumpla los topes máximos de comisiones establecidos por el Banco Central de Costa Rica para el sistema de tarjetas, será sancionado de la siguiente forma:

a) Con el pago de una multa equivalente al cobro en exceso que haya realizado y nunca menor a doscientos salarios base.
b) Con la publicación en dos diarios nacionales, en una página completa y durante tres días consecutivos, de la sanción y los motivos que sustentan su aplicación. Esta publicación estará a cargo del Banco Central de Costa Rica y todos sus costos deberán ser cubiertos por el infractor.
c)

Adicionalmente, el infractor deberá devolver a los afiliados todas las sumas cobradas que excedan las comisiones máximas autorizadas por el Banco Central de Costa Rica, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la imposición de la sanción a la cual se refiere el presente artículo.

ARTÍCULO 11- Destino de las multas. Las multas que se impongan dentro del contexto de esta ley, serán utilizadas por el Banco Central de Costa Rica en actividades de educación y divulgación que promueva el sano manejo de las finanzas familiares y el buen uso por parte de la ciudadanía de los dispositivos de pago.

ARTÍCULO 12- Registro público de sanciones.

El Banco Central de Costa Rica llevará un registro de los proveedores de servicios que incumplan las disposiciones de la presente ley y hayan sido objeto de una sanción administrativa por el incumplimiento. Para efectos de transparencia, dicho registro será público, de acceso a través de su página web y deberá contener el detalle de los incumplimientos a cargo de los proveedores de servicios, así como las sanciones impuestas.

ARTÍCULO 13- Publicación de comisiones.

El Banco Central de Costa Rica publicará permanentemente en su página web, y en los medios de comunicación o electrónicos que determine, las comisiones máximas autorizadas por concepto de comisión de adquirencia, intercambio y otras comisiones y cargos asociadas al uso de dispositivos de pago, de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley.

El Banco Central de Costa Rica publicará las tasas de intercambio y adquirencia, por entidad y por sector determinado, el cual deberá ser actualizado. Los proveedores de servicio deberán informar cada vez que las mismas se actualicen.
El Banco Central de Costa Rica deberá publicar los estudios realizados para determinar dichas comisiones, los cuales deberán ser de acceso público.

ARTÍCULO 14- Revisión periódica de las comisiones.

El Banco Central de Costa Rica revisará las comisiones máximas autorizadas por concepto de comisión de adquirencia, intercambio y otras comisiones o cargos, con el propósito de ajustarlas de acuerdo con los principios detallados en esta ley.

Las revisiones ordinarias se realizarán al menos una vez al año, pudiendo realizar estudios que fundamenten cambios a dichas comisiones, en caso de que detecte desviaciones importantes en el cumplimiento del objetivo de esta ley.

El Banco Central de Costa Rica hará públicos los estudios que den lugar a la fijación de las comisiones, así como una tabla comparativa con las comisiones imperantes en los países miembros de la OCDE.

Las nuevas comisiones máximas que establezca el Banco Central de Costa Rica entrarán a regir el primero de enero de cada año, o conforme lo indique el Banco Central de Costa Rica en su resolución general.

ARTÍCULO 15- Potestades regulatorias.

El Banco Central de Costa Rica podrá emitir regulaciones para desarrollar las disposiciones de la presente ley, a las cuales deberán sujetarse los proveedores de servicios, afiliados y clientes.

La emisión de las regulaciones, y sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial La Gaceta, incluyendo los motivos de su aplicación y otorgando un tiempo prudencial a los participantes del sistema de tarjetas para que emprendan las acciones necesarias para su implementación, y de esta forma garantizar la eficiencia y seguridad sobre las transacciones con dispositivos de pago.

La regulación que emita el Banco Central de Costa Rica podrá contemplar, pero no limitado a, los siguientes aspectos:

a. Transparencia de las condiciones y los requisitos de información aplicables a las transacciones con dispositivos de pago.
b. Elementos de acceso a información, no discriminación y gratuidad.
c. Reglas y características de usabilidad de los dispositivos de pago.
d. Ciclos de compensación y liquidación de fondos para transacciones con dispositivos de pago, incluyendo los tiempos de acreditación de fondos entre proveedores de servicios, sus afiliados y clientes.
e. Devolución de fondos transferidos incorrectamente.
f. Estándares de autenticación y ejecución de las transacciones con dispositivos de pago.
g. Requisitos tecnológicos, técnicos y comerciales (incluyendo la forma de prestación de los servicios) sobre proveedores de servicios.
h. Normas de interoperabilidad para los sistemas de tarjetas.
i. Obligatoriedad de liquidación de operaciones en el Banco Central de Costa Rica.
j. Cualquier otro elemento que razonablemente permita al Banco Central de Costa Rica garantizar la eficiencia y seguridad de los sistemas de tarjetas.

TRANSITORIO ÚNICO- El Banco Central de Costa Rica deberá realizar la primera publicación que hace referencia el artículo 4 y 13 de esta ley, dentro de un periodo máximo de tres meses contados a partir de su publicación en el Diario Oficial.
Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN SAN JOSÉ, A LOS VEINTIDÓS DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE.

Roberto Hernán Thompson Chacón

Luis Ramón Carranza Cascante

Erick Rodríguez Steller

Ana Karine Niño Gutiérrez

Paola Viviana Vega Rodríguez

Pablo Heriberto Abarca Mora

Daniel Isaac Ulate Valenciano

Geovanni Alberto Gómez Obando

Pedro Miguel Muñoz Fonseca

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Jorge Vega Gamboa
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando
Leído y confrontado: nvo/lsc