

No clasificado

Español - o Inglés

27 August 2021

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish version) FORO
LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: La competencia y
las tasas de intercambio de las tarjetas de pago.**

- Contribución de Costa Rica -

20-22 de septiembre de 2021

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Costa Rica PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 20-22 de septiembre, reunión virtual por Zoom.

Sra. Lynn Robertson Experta en Competencia [Lynn.Robertson@oecd.org].

JT03480260

Sesión III: La competencia y las tasas de intercambio de las tarjetas de pago

Tarjetas y medio de pago en Costa Rica

- Contribución de Costa Rica¹ -

1. Sobre las tarjetas de pago

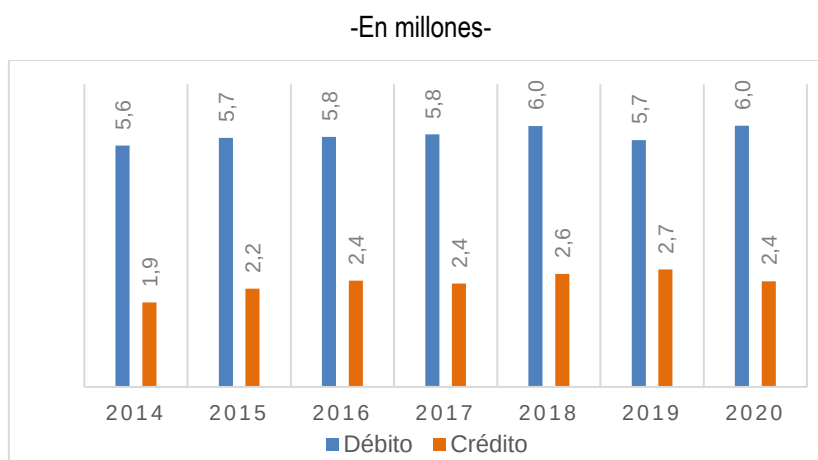
1. Conforme al más reciente estudio realizado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, (octubre de 2020), existen en Costa Rica 32 emisores de tarjetas de crédito, que ofrecen 429 variedades de producto, según moneda, límite de crédito, beneficios adicionales, entre otros. De estos, 28 entidades financieras (un 87.5%) son también emisores de tarjetas de débito. Tanto las tarjetas de crédito como de débito, ostentan en su mayoría las marcas internacionales más conocidas, Visa y Master Card. Por otra parte, como adquirentes funcionan seis empresas, todas ellas a su vez emisoras de tarjetas; no obstante, la participación de mercado de las tres más importantes alcanza el 90% del mercado a nivel nacional. Cabe destacar que la marca American Express cuenta con un único emisor y adquirente en el país.

2. El país cuenta con 191,7 mil dispositivos para transacciones en puntos de venta (TPOS, por sus siglas en inglés), que se vieron incrementados respecto al 2020 por la incorporación de 16,6 mil dispositivos con la tecnología m-POS que permiten, a través de una aplicación móvil, recibir pagos con tarjeta sin contacto desde un teléfono móvil. Lo anterior permite concluir que el país cuenta con 37.500 POS por cada millón de habitantes.

3. Según estudios del Banco Central de Costa Rica (BCCR), al finalizar el año 2020 la cantidad de tarjetas de pago en circulación fue de 8,4 millones, distribuida en 71,2% (6,0 millones) de débito y 28,8% (2,4 millones) de crédito. A nivel nacional circulan aproximadamente 2,5 tarjetas de débito por cada tarjeta de crédito; patrón que se repite en la mayoría de los mercados latinoamericanos. Asociando el número de tarjetas en circulación respecto a la población, se obtiene que el país cuenta con 1.200 tarjetas de débito por cada mil habitantes y 500 tarjetas de crédito por cada mil habitantes.

4. Recientemente, se presentó una disminución importante en la cantidad de tarjetas de crédito en circulación respecto al 2019 como resultado de una reforma, conocida como Ley Contra la Usura Crediticia, que estableció límites máximos a la tasa de interés de operaciones financieras, comerciales y microcréditos. Debido a esto, las entidades emisoras de tarjetas de crédito cerraron cuentas de crédito concedido a través de tarjetas, por lo que la cantidad de plásticos de crédito en 2020 cerró en 272 mil plásticos menos que en 2019. Disminución que fue compensada por un aumento en tarjetas de débito, haciendo que el parque total de tarjetas se mantuviera muy similar.

¹ Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM).

Gráfico 1. Evolución de la cantidad de tarjetas de pago en circulación. 2014-2020

Fuente: Entidades Financieras y emisores de tarjetas.

5. En 2020, el uso de tarjetas de pago disminuyó 23% respecto a 2019, utilizándose para realizar 397,7 millones de pagos (68,1% con tarjetas de débito y 31,9% con tarjetas de crédito). Dada la cantidad de tarjetas de débito emitidas (6,0 millones), cada tarjeta de débito se utilizó en promedio para realizar 45 pagos durante 2020; mientras que los 2,4 millones de tarjetas de crédito realizaron en promedio 52 pagos por tarjeta.

6. Tal como ocurrió en 2019, en el 2020 el valor de los pagos con tarjeta de crédito superó los realizados con tarjetas de débito; el valor promedio de cada compra con tarjeta de crédito fue 2,2 veces mayor que el valor promedio de cada compra realizada con tarjeta de débito; evidenciando el uso y preferencia de las personas tarjetahabientes ante los esquemas de pago tales como cuota cero intereses, puntos, cash-back, entre otros beneficios que los emisores de tarjetas de crédito ofrecen a sus usuarios.

2. Otros medios de pago

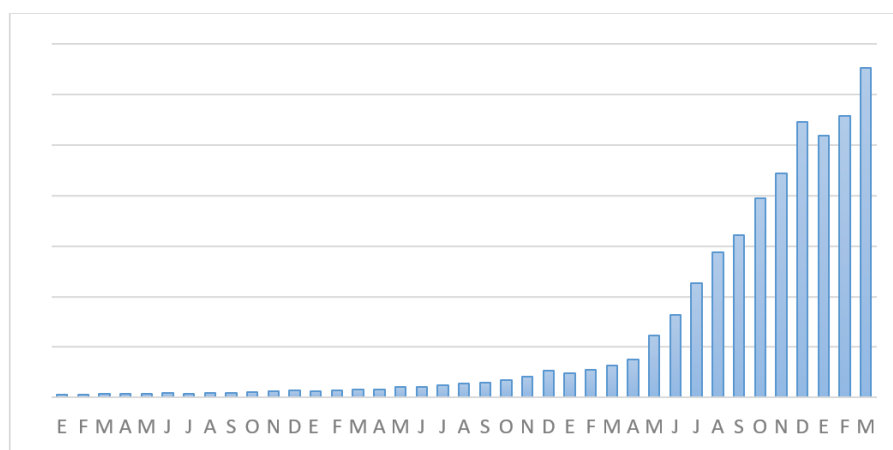
7. En cuanto a los cajeros automáticos (ATM's, por sus siglas en inglés), a nivel nacional se presentó una disminución de un 4% en su número en 2020 respecto al año anterior. Cabe indicar que el uso principal que les dan los consumidores² es el retiro de efectivo, con 114 millones de transacciones (24% menos que en el 2019). Así, se registraron aproximadamente 22 retiros de efectivo por habitante, mostrando una reducción de ocho transacciones por habitante respecto al 2019. El 2020 es el segundo año consecutivo en que la cantidad y valor de las operaciones en cajeros automáticos decrece, conforme los tarjetahabientes empiezan a utilizar sus tarjetas para efectuar pagos y no únicamente como acceso al efectivo.

8. En años recientes surge en el país SINPE Móvil un monedero electrónico, promovido por el BCCR, que permite a los usuarios realizar transferencias electrónicas de dinero a cuentas vinculadas a números de teléfono móviles, desde cualquier canal de banca

² El retiro de efectivo representa el 96,8% de las transacciones monetarias en estos dispositivos.

electrónica (Banca SMS, Banca Web Móvil, Banca App, Banca en Línea o Red de Cajeros Automáticos). Cerca de 2,2 millones de personas están suscritas y 1,4 millones utilizan el monedero electrónico de forma constante.³ Probablemente derivado de la pandemia de COVID-19, las transacciones mediante SINPE Móvil han presentado un dinamismo acelerado, y para este 2021 se proyectan 230 millones de operaciones, lo que significaría un incremento del 318% respecto al 2020 cuando los usuarios realizaron 55 millones de transferencias y movieron \$1 600 millones.

Gráfico 2. SINPE Móvil Cantidad de transferencias mensuales. 2018-2020



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

9. El auge de SINPE Móvil se debe también, en parte, a que la transferencia no tiene costo alguno, por lo cual muchos comercios, especialmente los de menor tamaño, así como prestadores de servicios, lo prefieren como forma de pago, frente a las tarjetas de débito.

3. Acciones de la COPROCOM en relación con tarjetas de pago

10. Del año 2013 a la fecha, la COPROCOM ha evaluado más de una decena de operaciones de concentración que involucraban a entidades financieras, que a su vez son emisoras de tarjetas de crédito. Sin embargo, aparte de tres cesiones de cartera específicamente relacionadas con operaciones de tarjetas de crédito, que fueron aprobadas, la única transacción relevante, para los fines de esta contribución, fue la adquisición realizada en el año 2016, por parte de Scotiabank del negocio de banca personal y comercial de Citibank en Costa Rica, lo que incluía a Citi Tarjetas, transacción que fue aprobada, sin condicionamientos, por considerarse que no presentaba efectos perjudiciales en el mercado.⁴

11. En relación con la investigación de prácticas anticompetitivas en el mercado de tarjetas de pago, destaca el procedimiento mediante el cual se determinó la realización de la práctica monopolística relativa de trato exclusivo en el servicio de adquisición de tarjetas de

³ El crecimiento observado ha estado influenciado por el proceso de bancarización que se realiza en el país, pues el 82% de la población de 18 años o más, cuenta con al menos una cuenta de fondos abierta en el sistema financiero formal.

⁴ Ver Voto N°01-2016 en: <https://www.coprocom.go.cr/resoluciones/2016/OP-001-16%20CRITERIO%20SUGEF%20SOBRE%20CONCENTRACION%20CITI-SCOTIABANK.pdf>

crédito por parte de Credomatic Costa Rica, la cual culminó en el año 2013. En la investigación realizada se determinó que Credomatic Costa Rica imponía a los comercios afiliados el superar determinados volúmenes de ventas para acceder a menores comisiones de adquirencia, en el eventual caso de que no alcanzaran tal volumen se aplicaría una mayor tarifa. A lo largo del procedimiento, se determinó que los volúmenes de ventas solicitados a los comercios eran de tal magnitud que provocaban el cierre del mercado a los competidores, por lo que obedecía a una estrategia exclusoria. Asimismo, se concluyó que no existía ninguna congruencia entre los volúmenes de ventas solicitados a los distintos establecimientos y el monto de la comisión de adquirencia que cobraba la empresa, ya que prácticamente variaba dependiendo del comercio, lo que denotaba la intención de solicitar cantidades que llevaran al trato exclusivo con un sólo adquirente y al cierre del mercado para los competidores.

12. En el procedimiento antes mencionado, el mercado relevante se definió como la afiliación de negocios para liquidar los fondos por las ventas realizadas a través de tarjetas de crédito a cambio de una comisión. Se determinó que la empresa investigada contaba con poder sustancial en el mercado relevante por cuanto, se trataba del agente económico con mayor participación de mercado, que adicionalmente era el único que procesaba tarjetas de las marcas Master Card, JCB y American Express. De tal forma que, en ese momento, sólo enfrentaba competencia en la adquirencia de tarjetas marca Visa. Después de iniciada la investigación, otros adquirentes estuvieron en capacidad de adquirir tarjetas Master Card, aunque en el caso de su más importante competidor, se estableció como requisito que debía utilizar recursos propios y no a través de terceros, lo que le permitió a la empresa investigada mantener por un período mayor su posición en el mercado.

13. Por otra parte, la COPROCOM ha sido especialmente activa en abogar por una mayor competencia en las tarjetas de pago. Lo anterior por cuanto, las relativamente altas tasas de interés en las tarjetas de crédito y en las comisiones adquirencia e intercambio han provocado que de manera reiterada en los últimos 10 años se promovieran leyes a fin de regularlas ya que, aunque existe un regulador financiero en el país, el tema de la supervisión del mercado de tarjetas de pago no se encuentra dentro de sus fines.

14. En general, los proyectos de ley presentados buscaban establecer topes a las tasas de interés por el uso de tarjetas de crédito, a las comisiones de adquirencia (las que pagan los comercios a cambio de redimir las compras de los consumidores) y a las tasas de intercambio (la comisión que cobra el emisor de la tarjeta por cada compra efectuada). Hasta el año 2019, la COPROCOM reiteradamente se manifestó en contra de cualquier regulación, especialmente de aquellas que además promovían establecer porcentajes sin el respaldo técnico necesario.⁵

15. Sin embargo, en el año 2019, mediante la opinión OP-16-19, la COPROCOM **varió su criterio única y exclusivamente en relación con la tasa de intercambio**, y luego de analizar que esta no había variado en 25 años, a pesar del ingreso en ese período de más de 20 emisores de tarjetas de crédito, algunos de ellos importantes transnacionales, y luego del ingreso de al menos cuatro nuevos prestadores del servicio de adquirencia. Además de considerar que se cobraba la misma tasa de intercambio por gastos realizados con tarjetas de crédito y de débito a pesar de la evidente diferencia en riesgo. Mientras que las comisiones de adquirencia, sí habían mostrado una disminución considerable, producto de la competencia en el mercado.

⁵ Véanse las opiniones OP-19-12, OP-15-13, OP-11-17, OP-07-19, disponibles en la página web de la autoridad de competencia.

16. Así las cosas, mediante la opinión antes mencionada,⁶ y luego de analizar las soluciones que habían adoptado otros países en relación con las tasas de intercambio, la COPROCOM señaló que, a pesar de que una competencia efectiva en el mercado es una política más eficiente en la protección de los consumidores, se reconoce que algunos mercados tienen características particulares que llevan a que no se desarrolle una competencia efectiva y que, por lo tanto, puede ser necesaria la regulación de precios o tarifas. De allí que recomendó la intervención del Estado ya sea en la supervisión, o bien, en la regulación de las comisiones de intercambio para garantizar su funcionamiento transparente y objetivo. Asimismo, indicó algunos elementos esenciales que tal intervención debía considerar.

4. Ley contra la usura

17. En lo que interesa, la Ley N°9859, conocida como la Ley Contra la Usura Crediticia, vigente desde mediados del año 2020, viene a definir un tope para fijar las tasas máximas en préstamos y tarjetas de crédito, más allá de las cuales se estaría conformando el delito de usura. Así, la Ley N°9859 establece los límites dentro de los cuales deberá ajustarse la tasa anual máxima de interés que podrán cobrar las personas físicas o jurídicas que otorguen financiamiento a un tercero para operaciones financieras, comerciales y microcréditos.

18. Dicha norma establece que las tasas máximas serán calculadas y establecidas por el BCCR, el cual las deberá publicar en la primera semana de los meses de enero y julio de cada año, en el Diario Oficial y en su página web, y aplicarán para todo contrato, negocio o transacción efectuado en el semestre siguiente al de su publicación.⁷

19. En acatamiento a lo ordenado en la Ley, el BCCR elaboró el Estudio técnico de la Primera fijación ordinaria comisiones del sistema de tarjetas de pago,⁸ a partir del cual se establecieron las siguientes tasas:

- Una comisión máxima de adquirencia para todos los tipos y montos de transacción, tipos de dispositivo de pago (POS) y actividades comerciales, que será de 2,50% sobre el valor del pago, salvo para las operaciones de pago en: a) Estaciones de servicio; b) Organizaciones de beneficencia; c) Servicios de transporte público y d) Peajes, a las que se les aplicará una comisión máxima de adquirencia de 1,50%. Esta comisión debe incluir todos los cobros acordados en la relación comercial entre el adquirente y el comercio.
- Una comisión máxima de intercambio (incluida en la comisión de adquirencia) será de 2,00% para todo tipo y monto de operaciones de pago, tipos de dispositivo de pago y actividades comerciales, salvo para las operaciones de pago en las actividades consignadas en el punto anterior a las que se aplicará una comisión máxima de intercambio de 1,00%:

20. Como se mencionó anteriormente, una primera consecuencia de la emisión de la Ley Contra la Usura Crediticia fue la disminución del número de tarjetas en circulación, ante el cierre de cuentas de crédito, presumiblemente, a los consumidores con mayor perfil

⁶ Disponible en: <https://www.coprocom.go.cr/resoluciones/2019/OP-16-2019%20SOBRE%20REGULACION%20DE%20TASAS%20INTERBANCARIAS%20EN%20SERVICIO%20DE%20ADQUIRENCIA.pdf>.

⁷ En enero del 2021, el BCCR indicó que las tasas para créditos en general deben estar debajo del 35,5% y, para el caso de los microcréditos (menores a los ₡675.000 colones, pero que excluye a los pagos realizados con tarjetas de créditos), es de un 50,2%.

⁸ Disponible en: https://www.bccr.fi.cr/marco-legal/DocAcuerdosJuntaDirectiva/BCCR_5949-2020_Art6Num4.pdf.

de riesgo. A futuro, será interesante conocer los estudios sobre el impacto de las disposiciones contenidas en la Ley N°9859, que estará obligada a elaborar la Superintendencia General de Entidades Financieras y a remitir anualmente a la Asamblea Legislativa. Estudios a los que la COPROCOM dará seguimiento a fin de conocer los cambios que se presentan en el mercado de las tarjetas de pago.

5. Conclusion

21. En los últimos años, los medios de pago en Costa Rica han mostrado un dinamismo importante, especialmente en lo que se refiere a transferencias electrónicas de dinero a cuentas vinculadas a números de teléfono móviles. Por su parte, el mercado de tarjetas de crédito a nivel nacional ha mostrado una contracción significativa como resultado de la entrada en vigor de una normativa que establece tope máximos a las tasas de interés. El impacto de esta normativa será analizado detenidamente por la COPROCOM a fin de determinar su efecto en el bienestar de los usuarios.

Bibliografía

- Banco Central de Costa Rica. Medios de Pago 2020. Abril 2021. Disponible en: <https://www.bccr.fi.cr/sistema-de-pagos/DocEstadisticas/Informe-estadistico-medios-de-pago-2020.pdf>
- Banco Central de Costa Rica. “Estudio Técnico de la Primera fijación ordinaria comisiones del sistema de tarjetas de pago”. Julio 2020. Disponible en: https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2020/08/04/ALCA205_04_08_2020.pdf (A partir de la página 156)
- Banco Central de Costa Rica. “Primera fijación ordinaria comisiones del sistema de tarjetas de pago”. Setiembre 2020. Disponible en: <https://www.bccr.fi.cr/sistema-de-pagos/DocTarjetas/I-fijacion-comisiones-sistema-tarjetas-pago.pdf>
- Comisión para Promover la Competencia. Opinión N°16-2019. Sobre la regulación de las tasas de intercambio en el servicio de adquirencia. Disponible: <https://www.coprocom.go.cr/resoluciones/2019/OP-16-2019%20SOBRE%20REGULACION%20DE%20TASAS%20INTERBANCARIAS%20EN%20SERVICIO%20DE%20ADQUIRENCIA.pdf>
- La Nación. “Banco Central proyecta 230 millones de transacciones Sinpe Móvil para 2021: ¿cómo se utiliza esta plataforma?” 18 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.nacion.com/economia/indicadores/bccr-proyecta-230-millones-de-transacciones-sinpe/72NX6SLWFNHV3PD6HPSUQXI7NI/story/>
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio. DAEM-INF-009-20. Cuarto estudio trimestral de tarjetas de crédito del 2020. Diciembre 2020. Disponible en: <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2020/tarjetas/octubre/DAEM-INF-009-20.pdf>
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio. DAEM-INF-010-20. Cuarto estudio trimestral de tarjetas de débito del 2020. Diciembre 2020. Disponible en: <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2020/tarjetas/octubre/DAEM-INF-009-20.pdf>
- Reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N°9859, conocida como Ley contra la Usura. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91663&nValor3=121084&strTipM=TC