

San José, 01 de abril de 2019
DH-DAEC-0269-2019 -2019

Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefe de Área a.i.
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
comisión-economicos@asamblea.go.cr

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley, "Para Determinar las Comisiones de Intercambio y Adquirencia por las Transacciones de Compra con Tarjetas de Crédito y Débito", N° 21177, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

La Defensoría de los Habitantes considera que, aunque comparte plenamente el espíritu y las motivaciones del proyecto de ley en análisis, los mecanismos propuestos en éste podrían ser inadecuados o insuficientes para alcanzar los objetivos que persigue el proyecto. Por lo tanto, este Organismo Defensor manifiesta su anuencia parcial con el mismo y, más bien, sugiere a las señoras y señores diputados valorar las propuestas de mejora planteadas en el presente documento.

2. Competencia del mandato DHR:

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Antecedentes del proyecto de ley:

La exposición de motivos del proyecto explica que

"(...) el pago mediante el uso de tarjetas de crédito y débito es un negocio que involucra a los bancos adquirentes, a las instituciones financieras emisoras, a los comercios y a los consumidores.

Los bancos adquirentes son los que proporcionan la plataforma electrónica y el datáfono a los comercios, para aceptar las transacciones con tarjetas de crédito y débito. Las instituciones financieras emisoras son quienes otorgan tarjetas de crédito y débito a los consumidores.

Los bancos adquirentes cobran al comercio una *comisión de afiliación* a cambio de procesar los pagos con tarjetas de crédito y débito. Esta comisión consiste en un porcentaje sobre las ventas que se compone, a su vez, de dos rubros: la *comisión de adquirencia* y la *comisión de intercambio*.

La comisión de adquirencia se destina a cubrir los costos operativos y de transacción electrónica; siendo en resumen, la posibilidad de conectarse a la red electrónica de medios de pagos. Por su parte, la comisión de intercambio es el porcentaje que pagan los bancos adquirentes a las instituciones financieras emisoras, cada vez que pasan por sus terminales tarjetas de otros emisoras, distintos al adquirente..."

Asimismo, se indica que la comisión de afiliación en Costa Rica es de al menos 4%, sin distinguir entre tarjetas de crédito o débito, mientras que a nivel internacional las tasas son mucho menores, debido a que se han regulado por parte del Estado. Se afirma además, en la Exposición de motivos que "(...) la razón de este porcentaje obedece a que desde el año 1992 existe un acuerdo entre los bancos emisoras que fija las "Cuotas de Reembolso para el Intercambio Doméstico en Costa Rica de transacciones de compra" o comisiones de intercambio..." Ese acuerdo habría sido modificado en 1995 para establecer las siguientes tasas:

- Gasolineras: 1%
- Organizaciones de Beneficencia: 1%
- Supermercados: 2%
- Servicios Públicos: 2%
- Otros: 4%

Además, se afirma en la Exposición de Motivos que "(...) las ganancias anuales del sistema financiero por el cobro de estas comisiones, según estimaciones de la Cámara de Comercio, son de aproximadamente \$175.000.000 (ciento setenta y cinco millones de dólares). A todas luces, el acuerdo entre emisoras ha constituido una transferencia de riqueza de los comercios y los consumidores costarricenses hacia las entidades bancarias, en deterioro de la competitividad y de la competencia..." Asimismo, la OCDE "considera a las tasas de intercambio como una "cuestión anticompetitiva" y que su abordaje es de gran relevancia para mejorar la competencia".

Finalmente, se afirma que una medida regulatoria como la propuesta podría permitir mayor trazabilidad de las transacciones y, con ello, mejorar la recaudación fiscal.

4. Normativa afectada:

El proyecto de ley en análisis implica una reforma tácita a la Ley Orgánica del Banco Central, N° 7558 y la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N° 7472.

5. Análisis del contenido del proyecto:

En la Tabla que se observa a continuación, la Defensoría hace un análisis del articulado del proyecto y se emite opinión, si corresponde, en la columna de la derecha:

Comentarios de la DHR al proyecto de ley N° 21177:

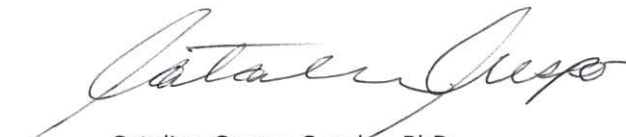
TEXTO CONSULTADO	Comentario DHR
<p>ARTÍCULO 1- Objeto</p> <p>El objetivo de la presente ley es crear el marco normativo para el establecimiento de las comisiones de intercambio y adquirencia por las transacciones de compra con tarjetas de crédito y débito, para garantizar la promoción de la competencia, mejorar la competitividad y aumentar la trazabilidad fiscal, en beneficio de los comercios, de los consumidores y de la Hacienda Pública.</p>	Sin comentarios
<p>ARTÍCULO 2- Definiciones</p> <p>Para los fines de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>Banco Adquirente: Entidad financiera que proporciona la plataforma electrónica y el datáfono a los comercios para aceptar las transacciones con tarjetas de crédito y débito.</p> <p>Institución Financiera Emisor: Entidad financiera que otorga tarjetas de crédito y débito a los consumidores.</p> <p>Comisión de Adquirencia: Es el porcentaje que pagan los comercios a los bancos adquirentes, destinado a cubrir los costos operativos por el servicio de la plataforma electrónica y el datáfono.</p> <p>Comisión de Afiliación: Es el porcentaje sobre las ventas que deben pagar los comercios a los banco adquirentes. Está conformada por la sumatoria de las comisiones de adquirencia e intercambio.</p> <p>Comisión de Intercambio: Es el porcentaje que pagan los bancos adquirentes a las instituciones financieras emisoras, cada vez que pasan por sus terminales tarjetas de otros emisores, distintos al adquirente.</p>	Sin comentarios

<p>ARTÍCULO 3- Ámbito de Aplicación Esta ley aplica a todas las instituciones financieras emisoras de tarjetas de crédito y débito, públicos y privados, con operaciones en Costa Rica, así como a todos los bancos adquirentes.</p>	<p>Sin comentario</p>
<p>ARTÍCULO 4- Comisiones de Intercambio y Adquirencia</p> <p>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.</p> <p>Deberá ser un único porcentaje para todos los comercios y la comisión por transacciones con tarjetas de débito deberá ser menor a la que se cobre por transacciones con tarjetas de crédito.</p> <p>Dichas comisiones serán revisadas y publicadas cada 24 meses por los bancos emisores.</p>	<p>La Defensoría considera que la determinación de estos porcentajes de comisiones debería ser resorte de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) y, no propia o directamente del BCCR y de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM).</p> <p>Cabe indicar que entre las funciones de la SUGEF está el dictar las normas y directrices necesarias para promover la estabilidad, solvencia y transparencia de las operaciones de las entidades fiscalizadas. Asimismo, corresponde al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) aprobar la normativa de regulación que promuevan las superintendencias que regulan supervisan y fiscalizan el mercado monetario y financiero.</p> <p>Por otra parte, esta Defensoría considera oportuno que se indique en este artículo o en un artículo adicional, en qué consistirán las bases de cálculo para el cobro de las comisiones, es decir, la base sobre las que se aplicará los porcentajes de las comisiones. Ello porque son dos conceptos relacionados, el porcentaje de comisión y la base sobre la que se aplica para su cobro.</p> <p>En la redacción considerada, el artículo establece un único porcentaje para todos los comercios, pero no ahonda en la base de cálculo a la que se aplicará.</p> <p>Esto porque una "única" comisión (adquirencia, afiliación o intercambio) podría –en la práctica– convertirse en "varias" comisiones, si se utiliza más de una base de cálculo para aplicarla.</p> <p>En el pasado, la Defensoría se ha enfrentado a esta situación, cuando una "única" comisión por administración de un fondo, se cobraba dos veces, aplicando el porcentaje a dos bases distintas. Y dicha práctica era justificada por entidad reguladora aduciendo que se trataba de una única comisión cobrada sobre una base mixta.</p>

	<p>Por ejemplo, la comisión por adquirencia se podría cobrar sobre el valor del datafono y sobre el número de transacciones electrónicas que se registren. El porcentaje de cobro se aplicaría sobre dos rubros distintos y se aduciría que se trata de la misma comisión cobrada sobre una base mixta.</p>
<p>TRANSITORIO ÚNICO- El Banco Central de Costa Rica y la Comisión para Promover la Competencia deberán determinar el porcentaje de las cuotas, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Diario Oficial.</p>	<p>En congruencia con el comentario realizado en el artículo 4 anterior, correspondería a la SUGEF y CONASSIF y no al BCCR y COPROCOM, ejecutar lo que dice el transitorio.</p>

En consecuencia, la Defensoría de los Habitantes considera que, aunque comparte plenamente el espíritu y las motivaciones del proyecto de ley en análisis, los mecanismos propuestos en éste podrían ser inadecuados o insuficientes para alcanzar los objetivos que persigue el proyecto. Por lo tanto este Organismo Defensor manifiesta su anuencia parcial con el mismo y, más bien, sugiere a las señoras y señores diputados valorar las propuestas de mejora planteadas en el presente documento.

Agradecida por la deferencia consultiva,



Catalina Crespo Sancho, PhD.
Defensora de los Habitantes de la República



c. archivo

