

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY N° 7558 LEY ORGÁNICA DEL
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1995,
PARA ELIMINAR EL USO DE BILLETES Y MONEDAS EN LOS
SERVICIOS PÚBLICOS**

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.º 23.747

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud de la parte interesada, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY N° 7558 LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1995, PARA ELIMINAR EL USO DE BILLETES Y MONEDAS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Expediente N.° 23.747

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El efectivo, entendido como los billetes y las monedas emitidas por los bancos centrales para ser usados como medio de pago en las economías monetarias, se ha tornado en una solución con altos costos de transacción cuando se le compara con las alternativas de pago electrónicas basadas en el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

La emisión de dinero en efectivo depende, indefectiblemente, de una representación física que requiere de la articulación de una compleja cadena de logística para su manejo, con importantes costos en su diseño, fabricación, transporte, procesamiento, custodia, distribución y destrucción, para los cuales las alternativas electrónicas ofrecen soluciones mucho más eficientes.

En virtud de ese fenómeno, las nuevas tendencias sobre modernización de los sistemas de pago alrededor del mundo se caracterizan por emprender procesos de migración de los medios de pago físicos, hacia alternativas de pago electrónicas más eficientes y seguras, las cuales se posicionan como un elemento relevante para promover el desarrollo del comercio electrónico y las estrategias públicas sobre gobierno digital.

Costa Rica no ha sido la excepción a estas iniciativas de transformación tecnológica, y en los últimos 20 años su sistema de pagos también ha estado sometido a un importante proceso de modernización, con miras a mejorar las condiciones de acceso, eficiencia, seguridad, disponibilidad, cobertura y competencia con que opera. Ese esfuerzo ha servido para que las entidades financieras desarrollen novedosos servicios de banca digital (banca en línea, banca de tarjetas, banca SMS, banca web móvil, banca app, banca IVR y cajeros inteligentes, entre otros), mediante los cuales han puesto a disposición de la sociedad costarricense una amplia gama de opciones digitales de pago y cobro electrónico.

Las siguientes cifras, correspondientes al periodo 2022, dan cuenta de los resultados alcanzados en materia de modernización del sistema de pagos:

- Transferencias electrónicas de crédito y débito: los servicios de transferencias de dinero interbancarias que operan sobre la plataforma del Sistema Nacional

de Pagos Electrónicos (SINPE), procesaron 82,3 millones de transacciones por un valor agregado de ¢152,8 billones.

- Internet banking: los servicios de banca digital con los cuales los ciudadanos realizan pagos intrabancarios por concepto de cancelación de servicios públicos (agua, electricidad, teléfono, televisión, internet), colegiaturas, membrecías, impuestos, planes de inversión y seguros, entre otros rubros de pago periódico, procesaron 90,8 millones de transacciones por un valor agregado de ¢100,1 billones.
- Pagos móviles: por medio del servicio SINPE-Móvil, con el que los clientes del sistema financiero nacional transfieren dinero a cuentas de fondos vinculadas a números de teléfonos celulares, procesó 371,7 millones de transacciones por un valor agregado de ¢6,5 billones.

Durante los primeros meses del 2023 el servicio SINPE Móvil procesó más de 1,1 millones de transferencias diarias, por lo que se estima que durante todo el período 2023 habrá superado la cifra de 440,0 millones de transferencias, con un incremento del 18% con respecto al 2022.

- Pagos con tarjetas: las transacciones realizadas con el uso de tarjetas de débito, crédito y prepago alcanzaron 815,0 millones, por un valor agregado de ¢13,0 billones.

En conjunto, los cuatro mecanismos de pagos electrónicos liquidaron en el 2022 ¢272,4 billones, equivalentes a 6,2 veces el Producto Interno Bruto (PIB) y a 182,2 veces el saldo del valor de los billetes y monedas en circulación. Esto significa que en el 2022 los referidos mecanismos electrónicos lograron liquidar cada dos días el equivalente al valor promedio de la emisión monetaria en circulación durante ese mismo año.

En términos de cantidad, su nivel de procesamiento alcanzó 1.359,8 millones de transacciones, equivalentes a 261,3 transacciones per-cápita. Ese nivel de actividad coloca a Costa Rica por encima de Italia (194,1) y Canadá (207,0), a la par de España (250,7) y por debajo de Brasil (302,3) y China (302,2) en el 2021, según los datos del Banco Internacional de Pagos.

A lo anterior se suma el reciente desarrollo de un sistema de pago electrónico para el transporte colectivo de personas (denominado SINPE-TP), el cual se puso en funcionamiento en el servicio de tren en setiembre del 2021 y en el servicio de autobús a partir de abril del 2022.

Con el servicio SINPE-TP de cobro electrónico para la recaudación tarifaria del transporte público, se espera sustituir anualmente cerca de 550 millones de transacciones que se realizan de forma exclusiva con billetes y monedas por pagos sin contacto con tarjetas de débito, crédito y prepago.

Teniendo en cuenta que el transporte público costarricense concentra cerca del 50% de las transacciones con efectivo, este nuevo paso en la digitalización de los pagos impactaría con una reducción significativa del efectivo y colocaría al país cerca de Alemania (327,9), Suiza (381,4) y Francia (415,1), en lo que respecta a pagos per cápita realizados con medios distintos del efectivo (*non-cash payments*).

No obstante, la masificación de los pagos electrónicos impone importantes retos para el país, en los que ya vienen trabajando las entidades del sistema financiero nacional bajo la coordinación del Banco Central de Costa Rica, por cuanto es preciso avanzar en el acceso a cuentas de fondos por parte de los ciudadanos para poder conectarlos al sistema financiero formal y dotarlos de los instrumentos de pago electrónicos que les permita prescindir del uso de efectivo para la satisfacción de sus necesidades de transacción en la economía.

Como parte de esa necesidad de inclusión financiera, en el año 2015 se creó el sistema de *Cuentas de Expediente Simplificado* (CES), con el cual se eliminan los costos de mantenimiento de las cuentas bancarias y se simplifican los requisitos de apertura para las personas físicas (principalmente para las de bajo ingreso). Así, por ejemplo, la solicitud de apertura de una CES puede tramitarse con solo presentar la cédula de identidad, el documento de identidad migratorio para extranjeros (DIMEX), el documento de identidad de diplomáticos (DID), la tarjeta de menores (TIM) o el pasaporte, directamente en las entidades financieras o en algunos de los puntos de servicio habilitados con sus redes de corresponsales no bancarios.

Al cierre del periodo 2022 había más de 1,7 millones de CES abiertas, contribuyendo de esa manera para que en el país cerca de un 80,7% de las personas mayores de 15 años mantengan al menos una cuenta de fondos abierta en alguna de las entidades del sistema financiero nacional. Ese resultado coloca a Costa Rica como uno de los líderes en acceso a cuentas de fondos en América Latina, por encima de México (37%), Panamá (45%), Perú (57%), Colombia (60%), Argentina (72%) y Uruguay (74%), de acuerdo con las estadísticas de Global Findex del Banco Mundial.

En síntesis, con la oferta de los productos financieros complementarios que se han visto cristalizados en el marco de los nuevos desarrollos tecnológicos, las instituciones del sistema financiero nacional mantienen a disposición de sus clientes una amplia gama de modernos mecanismos de servicio para la movilización del dinero por medios electrónicos, con los cuales las instituciones del Estados pueden satisfacer sus necesidades de cobro y pago en mejores condiciones de eficiencia, seguridad y conveniencia que las ofrecidas por los medios físicos de pago como el efectivo, los cheques o las transferencias basadas en papel.

Estos nuevos desarrollos también son consecuentes con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (Resolución 17/1 de la Asamblea General, del 18 de setiembre del 2015) para el desarrollo sostenible, cuyo objetivo octavo dispone “*promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y*

productivo y el trabajo decente”, y para el cual se ha establecido la meta 8.10 para “fortalecer la capacidad de las instituciones financieras para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos”.

Por otro lado, y con el fin de mejorar la experiencia de pago de los ciudadanos, desde el año 2016 la industria financiera empezó a trabajar en la creación de un ecosistema de pagos sin contacto, basado en la emisión de tarjetas de pago y dispositivos vinculados (teléfonos, *stickers*, brazaletes, relojes, anillos, etc.) con la incorporación del estándar internacional EMV (*Europay-MasterCard-VISA*) y la tecnología de pago *contactless*, según la cual la transacción se realiza acercando la tarjeta o el dispositivo a una distancia máxima de 4 centímetros del punto de venta (datáfono).

Este procedimiento de pago sin contacto permite que el tarjetahabiente mantenga su tarjeta siempre a mano, para no comprometer la confidencialidad de la información impresa en el plástico, la cual de ser accedida por terceros con fines criminales expone al tarjetahabiente a fraudes financieros. De tal forma, la buena práctica que permite implementar el pago sin contacto es la de no entregar la tarjeta a terceros.

A diciembre del 2022 existían en Costa Rica cerca de 10 millones de tarjetas de pago sin contacto (2,0 per-cápita) y más de 190.000 terminales en puntos de venta con esa misma tecnología, lo cual facilitó que cerca del 75% de las transacciones con tarjetas se realizarán con el uso de la tecnología de pago sin contacto, siendo Costa Rica en ese apartado uno de los países con mayor penetración en la región de América Latina y el Caribe.

Los desarrollos alcanzados en el sistema de tarjetas de pago están permitiendo que la economía nacional funcione actualmente con una menor dependencia del efectivo, en comparación con años anteriores. Así, por ejemplo, mientras que en el año 2000 la emisión monetaria representaba 4,4% del PIB, en el 2022 esa relación se redujo a 3,4%.

Esa tendencia es consecuente con el comportamiento de la cantidad de las operaciones efectuadas en cajeros automáticos (ATM), la cual viene en descenso desde el 2018, año en que se procesaron en promedio 18,5 retiros de efectivo por tarjeta (159,8 millones de retiros en total), mientras que durante el 2022 la cantidad se redujo a 8,4 retiros (85,5 millones de retiros en total), resultando, en promedio, en un retiro cada 1,5 meses por cada tarjeta emitida.

Dentro de los beneficios que se asocian a los mecanismos de cobro y pago electrónico se encuentran la reducción de los tiempos y costos de transacción (mayor eficiencia) y la habilitación de los pagos no presenciales (comercio electrónico y gobierno digital), a la vez que facilitan la construcción de bancos de datos transaccionales para apoyar las labores de planificación, control, evaluación y mejora asociadas a la prestación de los servicios.

En lo que interesa a las instituciones del Estado, la adopción de estos mecanismos de cobro y pago ofrece una conveniente oportunidad de cambio tecnológico para modernizar sus infraestructuras de gestión, particularmente aquellas con las que se atiende a los ciudadanos y los diferentes sectores de la economía para la prestación de los servicios públicos, así como aquellas requeridas para la adquisición de los bienes y servicios consumidos con su actividad administrativa. En términos de estrategia, los pagos electrónicos ofrecen una plataforma de pagos competitiva para impulsar iniciativas de servicio en el marco del Gobierno Digital.

Considerando el valor agregado que deben proveer las instituciones del Estado a los ciudadanos, el artículo 50 de la Constitución Política establece que *“el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”*, para lo cual debe orientar la política pública a lograr mayor productividad de los recursos disponibles, así como desarrollar el bienestar de todos los habitantes en igualdad de condiciones de eficiencia y seguridad.

En línea con lo anterior, y a efectos de mejorar la eficiencia en las operaciones de las instituciones del Estado, mediante el artículo 10 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (ley 8131, del 18 de setiembre del 2001), se dispuso lo siguiente con respecto a los medios de pago que puede utilizar el Estado y las instituciones públicas para promover los principios de eficiencia y seguridad:

“Los entes y órganos del sector público definirán los medios de pago que podrán utilizarse en procura de la mayor conveniencia para las finanzas públicas. Atendiendo los principios de eficiencia y seguridad, podrán establecer que para determinados pagos se utilice un medio único e implementar los mecanismos y las condiciones para captar y recibir los recursos.

A la vez, los obligados tendrán el derecho de que el cajero general o el cajero auxiliar reciba el pago con la sola condición de que, en el comprobante utilizado, quede constancia de la información requerida para identificar tanto la causa de la obligación como al obligado.”

Por su parte, la Procuraduría General de la República, refiriéndose a la norma legal antes citada, emitió el criterio C-112 2010 del 3 de junio del 2010, con el cual concluye lo siguiente:

“2) Esa facultad permite a la Administración Pública adaptarse a los cambios tecnológicos y financieros que se van produciendo y que inciden en los pagos a su cargo.

3) La forma de pago que se elija debe permitir una mejor concreción de los objetivos y fines públicos. Y con ello contribuir a una gestión financiera más eficaz, eficiente y económica.”

Para operacionalizar la estrategia de modernización de las infraestructuras de pago y cobro de las instituciones del Estado, el 17 de junio del 2019 la Presidencia de la República también emitió la Directriz 054-MP (publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 6 de agosto del 2019), con el siguiente objetivo general:

“establecer los lineamientos generales para que las instituciones del sector público modernicen sus mecanismos de cobro y pago, mediante la implementación y uso de procedimientos electrónicos que promuevan la eficiencia y seguridad de sus operaciones, así como el bienestar general de la población”.

Estas orientaciones legales vienen siendo impulsadas por el Gobierno de la República en el marco de los desarrollos de Gobierno Digital, y requieren de la participación activa de las instituciones públicas para que implementen mecanismos de cobro y pago electrónico en sus relaciones con los ciudadanos, a efectos de fomentar la distribución de sus servicios con el uso intensivo de modernas tecnologías, permitiendo que los usuarios puedan acceder a esos servicios en forma remota y no presencial, como también cancelar su costo por medios electrónicos seguros, de bajo costo, fácil acceso, amplia cobertura y alta disponibilidad.

No obstante, lo anterior, y a pesar de que con el artículo 10 de la ley 8131 se dispuso la facultad de las instituciones públicas de *“establecer que para determinados pagos se utilice un medio único e implementar los mecanismos y las condiciones para captar y recibir los recursos”*, el artículo 46 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (ley 7558, del 3 de noviembre de 1995) estipula lo siguiente con respecto al uso de los billetes y monedas dentro del territorio nacional:

“Artículo 46.- Poder de billetes y monedas.

Los referidos billetes y monedas tendrán, en el territorio de la República, poder liberatorio ilimitado y servirán para liquidar toda clase de obligaciones pecuniarias, tanto públicas como privadas.”

Así las cosas, el poder liberatorio ilimitado que le otorga la ley 7558 a los billetes y monedas podría impedir que las instituciones del Estado emprendan estrategias de modernización para que sus infraestructuras de cobro y pago prescindan del uso de efectivo y se enfoquen en el uso exclusivo de mecanismos electrónicos de cobro y pago más eficientes y seguros.

En consecuencia, se considera necesario promover una reforma para el artículo 46 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (ley 7558), con el fin de adicionarle un segundo párrafo que se lea de la siguiente forma:

“Artículo 46- Poder del efectivo.

Los billetes y las monedas emitidas por el Banco Central de Costa Rica tienen poder liberatorio ilimitado en el territorio de la República y sirven para liquidar toda clase de obligaciones pecuniarias.

Las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos deberán eliminar el uso de billetes y monedas en su operación con el propósito de adoptar únicamente medios de cobro y pago electrónicos, salvo en situaciones en las que se compruebe la existencia de una imposibilidad material del administrado, caso fortuito, fuerza mayor o emergencia nacional, que ameriten la recepción y el pago de dinero en efectivo.”

Por las razones anteriores expuestas se presenta el siguiente proyecto de ley para consideración de las y los señores Diputados de la República: **REFORMA AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY N° 7558 “LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA” DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1995, PARA ELIMINAR EL USO DE BILLETES Y MONEDAS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY N° 7558 “LEY ORGÁNICA DEL
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA” DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1995, PARA
ELIMINAR EL USO DE BILLETES Y MONEDAS EN LOS SERVICIOS
PÚBLICOS**

ARTÍCULO 1- Se reforma el artículo 46 de la Ley N° 7558 “LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA” del 3 de noviembre de 1995 para que en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 46- Poder del efectivo. Los billetes y las monedas emitidas por el Banco Central de Costa Rica tienen poder liberatorio ilimitado en el territorio de la República y sirven para liquidar toda clase de obligaciones pecuniarias.

Las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos deberán eliminar el uso de billetes y monedas en su operación con el propósito de adoptar únicamente medios de cobro y pago electrónicos, salvo en situaciones en las que se compruebe la existencia de una imposibilidad material del administrado, caso fortuito, fuerza mayor o emergencia nacional, que ameriten la recepción y el pago de dinero en efectivo.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO ÚNICO- En un plazo máximo de cinco años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente reforma, las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos deberán haber eliminado el uso de billetes y monedas en su operación y adoptado únicamente medios de cobro y pago electrónicos.

Cada institución del Estado o prestador de un servicio público deberá habilitar un cronograma con las actividades, plazos, recursos y responsables de la ejecución de los trabajos pertinentes para atender la presente reforma, debiendo informar al Banco Central de Costa Rica, en las fechas, por los medios y con la información que este último les determine, los avances alcanzados y las estrategias utilizadas. El cronograma también deberá considerar y contener metas semestrales de avance, establecidas con el objetivo de cumplir cuanto antes con la eliminación del efectivo.

El Banco Central de Costa Rica, como ente rector de los sistemas de pagos internos y externos, presentará al Consejo de Gobierno un informe anual de avance con los resultados, las acciones correctivas y las recomendaciones que estime necesarias para que las instituciones del Estado y los prestatarios de servicios públicos

cumplan con la ordenanza de esta reforma, de manera que la Administración Central resuelva de conformidad con los artículos 188 y 189 de la Constitución Política y los artículos 21, 26 inciso b) y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, (ley 6227, del 2 de mayo de 1978).

Rige a partir de su publicación.

Rodrigo Chaves Robles

Nogui Acosta Jaén
Ministro de Hacienda

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

El texto fue confrontado y revisado por el Departamento de Servicios Parlamentarios, para hacerle los ajustes formales requeridos por el SIL. (Fecha de subido al SIL: 24-05-2023).