

Bruselas, 25.1.2018
COM(2018) 41 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la aplicación y el impacto de la Directiva 2009/110/CE, en particular en relación
con la aplicación de los requisitos prudenciales para las entidades de dinero electrónico

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación y el impacto de la Directiva 2009/110/CE, en particular en relación con la aplicación de los requisitos prudenciales para las entidades de dinero electrónico

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 17 de la Directiva 2009/110/CE, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades (en lo sucesivo, «la DDE2»), establece que, a más tardar el 1 de noviembre de 2012, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Banco Central Europeo un informe que contenga una completa evaluación sobre la aplicación y las repercusiones de la Directiva, acompañado, en su caso, de una propuesta de revisión. El presente informe constituye la respuesta de la Comisión a esta exigencia.

El proceso de revisión de la DDE2 está basado en dos estudios externos *ad hoc*. El primer estudio consistía en una evaluación de la conformidad jurídica de la transposición de la DDE2 en los 27 Estados miembros y finalizó en abril de 2013. El segundo estudio analizaba el impacto económico de la DDE2 sobre el mercado del dinero electrónico y se completó a finales de 2014. Por otra parte, la Comisión ha tenido en cuenta las contribuciones de los Estados miembros y las partes interesadas recabadas a través de sus comités consultivos en materia de política de pagos minoristas y ha actualizado los datos sobre el número de entidades de dinero electrónico autorizadas, exentas y con pasaporte a fecha de enero de 2017.

El presente informe abarca los años 2009 a 2014. Su elaboración se retrasó debido a que la mayoría de Estados miembros no habían aplicado la Directiva en la fecha de transposición de abril de 2011. En la fecha límite para entregar este informe, es decir el 1 de noviembre de 2012, solo 23 Estados miembros habían incorporado plenamente, y en la mayoría de los casos recientemente, la Directiva sobre el dinero electrónico en sus respectivas legislaciones nacionales. En ese momento, el mercado del dinero electrónico tenía muy poca experiencia práctica con la DDE2 para proporcionar datos significativos sobre los efectos reales de la nueva legislación. La Comisión también consideraba importante tener en cuenta los resultados del proceso de revisión de la Directiva sobre servicios de pago¹ (en lo sucesivo, «la DSP»), que repercutirá en el marco jurídico de las entidades de dinero electrónico a través de las múltiples referencias en la DDE2 a su marco jurídico. La Directiva sobre servicios de pago revisada (DSP2) fue adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo a finales de 2015 y entró en vigor el 13 de enero de 2016.

El 5 de julio de 2016, la Comisión adoptó también una propuesta legislativa para modificar la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales [(UE) n.º 2015/849] con el fin de abordar los riesgos de financiación del terrorismo más recientes detectados tras los ataques terroristas de París, [COM (2016)450 final]. Es probable que esta propuesta también tenga repercusiones en el mercado del dinero electrónico en la Unión, en particular cuando se trate de instrumentos de prepago anónimos, cuyo uso podría llegar a ser más limitado. El informe sobre la DDE2 no ha podido tener en cuenta este último acontecimiento, pero cualquier posible modificación del marco de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo aplicable a estos instrumentos deberá ser tenida en cuenta en una posible revisión de la DDE2.

¹ Directiva 2007/64/CE sobre servicios de pago en el mercado interior.

El presente informe describe la transposición de la DDE2 (sección 3), revisa su aplicación y su impacto hasta la fecha (sección 4), el impacto de la reciente revisión de la DSP (sección 5), y la relación entre la DDE2 y la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales² (sección 6). Identifica los principales problemas que se han planteado a raíz de la aplicación de la Directiva (sección 7) y extrae una serie de conclusiones (sección 8). Los trabajos sobre este informe se llevaron a cabo antes de la adopción de las actuales directrices para la mejora de la legislación, por lo que no representan una evaluación de la DDE2 en consonancia con dichas directrices.

2. ANTECEDENTES

El dinero electrónico es el equivalente digital del dinero en efectivo y puede basarse en un soporte físico o lógico. El dinero electrónico basado en una tarjeta, como el dinero electrónico depositado en una tarjeta de prepago o el monedero electrónico, normalmente se considera en soporte físico. Otra opción consiste en almacenar dinero electrónico en una cuenta de pago en internet. En tal caso se considerará en soporte lógico.

El marco jurídico sobre el dinero electrónico fue establecido por la Directiva 2000/46/CE sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio así como la supervisión cautelar de dichas entidades (en lo sucesivo, «la primera Directiva sobre el dinero electrónico»).

En el momento de la revisión de la primera Directiva sobre el dinero electrónico en 2006, las cifras sobre el limitado número de entidades de dinero electrónico que disponían de una autorización completa o el escaso volumen de dinero electrónico emitido demostraban que este tipo de dinero no había despegado aún realmente en la mayoría de Estados miembros. Algunas de las disposiciones de la primera Directiva sobre el dinero electrónico, en particular los requisitos de capital impuestos a las entidades de dinero electrónico, eran vistas por muchos retrospectivamente como demasiado restrictivas y, por lo tanto, como un obstáculo para el desarrollo del mercado del dinero electrónico. La revisión de 2006 concluyó, especialmente a la luz de la próxima adopción de la DSP, que era necesario adoptar más medidas para fomentar la creación de un verdadero mercado único de servicios de dinero electrónico en la Unión Europea.

A raíz de esta conclusión, la Comisión propuso la DDE2. Esta Directiva se centra en la modernización de las disposiciones de la primera Directiva sobre el dinero electrónico, con especial referencia al régimen prudencial de las entidades de dinero electrónico, para garantizar la coherencia con la Directiva sobre servicios de pago.

La DDE2 fue adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo en 2009 con el objetivo de establecer un marco jurídico moderno y armonizado para la emisión y el reembolso de dinero electrónico, que permitiera diseñar servicios de dinero electrónico nuevos, innovadores y seguros. A tal fin, la DDE2 proporciona un conjunto de normas totalmente armonizadas y simplificadas con respecto a la concesión de licencias a las entidades de dinero electrónico y refuerza los derechos y las obligaciones vinculados al reembolso de fondos por parte de los consumidores. Se aplica a los proveedores de servicios de dinero electrónico en todos los Estados miembros de la UE, así como en Islandia, Liechtenstein y Noruega.

² Directiva 2015/849/UE.

Mediante la modernización de las normas de la UE sobre el dinero electrónico, sobre todo ajustando el régimen prudencial de las entidades de dinero electrónico a los requisitos de las entidades de pago en virtud de la DSP, la DDE2 pretendía facilitar el acceso al mercado a las nuevas empresas y fomentar una competencia real y efectiva entre todos los participantes en el mercado para mejorar la eficiencia y reducir el coste de los pagos.

3. TRANSPOSICIÓN DE LA DDE2

Los Estados miembros debían incorporar la Directiva³ a su legislación nacional a más tardar el 30 de abril de 2011. Un consultor externo⁴ llevó a cabo una evaluación de la conformidad de las medidas nacionales de incorporación de la DDE2 en 27 Estados miembros (excluida Croacia). Esta evaluación abarcó la mayoría de los artículos de la Directiva y finalizó en abril de 2013.

Esta evaluación de la conformidad mostró que, en general, las normas de incorporación de los Estados miembros se ajustaban a la directiva. Si bien el enfoque general de la DDE2 era de una armonización plena, algunas de sus disposiciones dejaban un cierto grado de flexibilidad a los Estados miembros. La cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales y la Comisión para garantizar la transposición coherente, oportuna y equivalente de estas disposiciones a la legislación nacional fue, por lo tanto, crucial. Para ello, la Comisión celebró seminarios de mejores prácticas y puso en marcha un sitio web interactivo de preguntas y respuestas denominado YQOL (preguntas en línea sobre la legislación). En la actualidad, todos los Estados miembros de la UE han incorporado la Directiva.

4. APLICACIÓN E IMPACTO DE LA DDE2

El estudio económico sobre el impacto de la DDE2 en el mercado electrónico europeo concluyó que el efecto global de la DDE2 en el mercado es positivo.

4.1. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones (título I de la DDE2)

El estudio económico realizado ha confirmado que, si bien la definición de dinero electrónico y el ámbito de aplicación general de la DDE2 se consideran, en términos generales, apropiados, tanto los Estados miembros como las partes interesadas se enfrentan a dificultades a la hora de decidir qué marco jurídico es adecuado aplicar en el caso de productos más complejos. Cuando se trata de estos productos, es difícil establecer una distinción entre una cuenta de pago, una cuenta bancaria y una cuenta de dinero electrónico. Este es el caso, en particular, de los sistemas de tarjetas de prepago, que se han considerado, en algunos casos, sujetos a la DSP y, en otros, entidades de dinero electrónico.

También existen divergencias de enfoque con respecto al concepto jurídico de agente y el concepto no definido de distribuidor, que tiene una consideración diferente en la DDE2. Se solicitan además aclaraciones en relación con el enfoque de las redes limitadas, que están excluidas del ámbito de aplicación de la DDE2. Las divergencias de interpretación entre las autoridades nacionales en ese aspecto, a menudo sobre la base de una aplicación caso por caso, se expresan como motivo de preocupación.

Los diferentes enfoques con respecto al ámbito de aplicación y el objeto de la DDE2 han llevado a varias autoridades competentes a concluir que sería preferible fusionar la DSP (en la actualidad DSP2) y la DDE2 en el futuro para garantizar una interpretación y una aplicación más coherentes en todos los Estados miembros.

4.2. Acceso al mercado, estructura y disposiciones prudenciales (título II de la DDE2)

³ Artículo 22 de la DDE2.

⁴ Estudio de la consultora TIPIK, publicado en el sitio web de la Comisión:
http://ec.europa.eu/finance/payments/emoney/transposition/by-country_en.htm

Basándose en los datos de mercado facilitados en el contexto del estudio económico y los datos actualizados recopilados por la Comisión en relación con las entidades autorizadas, exentas y con pasaporte en todos los Estados miembros, existen pruebas de que ha aumentado el interés en las licencias de dinero electrónico y de que las entidades de dinero electrónico actualmente activas en el mercado obtuvieron sus licencias desde la entrada en vigor de la Directiva en 2011 (véase el cuadro en el anexo). Las tarjetas de prepago y los monederos electrónicos parecen ser más populares, con una gran variedad de servicios vinculados a estos productos.

Si bien hay un claro aumento del número de entidades de dinero electrónico autorizadas desde 2011, en vista de la disponibilidad limitada de datos cuantitativos comparables, es difícil demostrar, sobre la base de este análisis empírico, la existencia de una correlación entre la modernización del marco jurídico a través de la DDE2 y esta tendencia positiva.

El estudio económico indica, no obstante, que el hecho de que la Directiva ofrezca una mayor claridad y reduzca los requisitos de capital con respecto a la primera Directiva sobre el dinero electrónico es una mejora importante del marco jurídico que regula las entidades de dinero electrónico. Además, se estima positivo el hecho de que los servicios de pago y los servicios de dinero electrónico puedan prestarse en virtud de una autorización única. Muchas entidades de dinero electrónico proporcionan servicios de pago además de servicios de dinero electrónico.

Por otra parte, las entidades de dinero electrónico observan que existen diferencias en la incorporación y la interpretación a nivel nacional de las disposiciones sobre supervisión que repercuten en la igualdad de condiciones de competencia para las entidades de dinero electrónico en la Unión Europea. Como consecuencia de ello, las entidades de dinero electrónico buscan un foro de conveniencia y optan por registrarse en los Estados miembros que, bajo su punto de vista, proporcionan los marcos jurídicos más beneficiosos.

Los costes de cumplimiento para las entidades de dinero electrónico difieren en función del tamaño de la entidad de que se trate, el país en el que esté autorizada y la naturaleza de su modelo de negocio. En general, se estima que estos costes representan entre el 1 y el 5 % de los costes totales (oscilando entre 25 000 EUR y 0,5 millones EUR). En términos absolutos, estos costes podrían ser relativamente elevados para algunas entidades de dinero electrónico. Sin embargo, en estos y en otros casos, se estima que se compensarían con la reducción de los requisitos de capital generada por la DDE2 (que pasan de 1 millón EUR a 350 000 EUR).

La actividad transfronteriza mediante el uso de pasaporte ha aumentado en los Estados miembros desde 2011. La información recibida de las autoridades competentes y recogida en el estudio económico confirman que todavía existe un margen de mejora en la cooperación entre los Estados miembros en la cuestión de los pasaportes.

Varios Estados miembros han utilizado el régimen de excepción facultativa para las pequeñas entidades de dinero electrónico propuesto en el artículo 9. Las entidades de dinero electrónico que se han beneficiado de esta opción la consideran en general positiva. Algunas partes interesadas del sector preferirían un planteamiento más gradual con categorías intermedias de entidades de dinero electrónico para evitar un planteamiento de «todo o nada».

4.3 Emisión y reembolso de dinero electrónico (título III de la DDE2)

El estudio económico no ha constatado problemas graves en relación con las disposiciones sobre las posibilidades de emisión y reembolso de dinero electrónico. No se encontró ninguna prueba de que la DDE2 repercutiera en la calidad y los precios de los productos y servicios prestados por los emisores, ni en la confianza de los consumidores en dichos productos y

servicios. Las asociaciones de consumidores no han comunicado preocupaciones o problemas específicos relacionados con el dinero electrónico desde el punto de vista de los consumidores.

Por lo que se refiere a los costes relacionados con la obligación de que los emisores reembolsen el dinero electrónico en cualquier momento previa solicitud del titular del dinero electrónico, el estudio no informó de problemas graves o costes significativos asociados a los consumidores que invocaron este derecho.

5. REPERCUSIONES DE LA DSP2 EN LA DDE2

Existe una importante convergencia entre la DSP y la DDE2. Esta última sigue el marco lógico contenido en la DSP. Tal como se establece en el artículo 3, apartado 1, de la DDE2, los artículos 5, los artículos 10 a 15, el artículo 17, apartado 7, y los artículos 18 a 25 de la DSP se aplican a las entidades de dinero electrónico. Estos artículos se refieren a las solicitudes de autorización, la concesión de autorización, la comunicación de la decisión, la revocación de la autorización, el registro, el mantenimiento de la autorización, la contabilidad y auditoría legal, los requisitos de notificación al externalizar funciones operativas de los servicios de pago, la responsabilidad, el mantenimiento de registros, la designación de las autoridades competentes, la supervisión, el secreto profesional, el derecho de recurso judicial, el intercambio de información y el ejercicio del derecho de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios.

La DSP se ha revisado recientemente. En julio de 2013, la Comisión Europea publicó su propuesta. El 8 de octubre de 2015 el Parlamento votó el texto de compromiso final y el Consejo lo adoptó el 25 de noviembre de 2015. Entre los principales cambios introducidos por la DSP2 (la regulación de los llamados proveedores de servicios de pago terceros, los mayores requisitos en materia de seguridad para los pagos electrónicos y la cobertura parcial de transacciones internacionales dentro o fuera de la UE), el de mayor impacto sobre las entidades de dinero electrónico se refiere al fortalecimiento de las disposiciones prudenciales aplicables a las entidades de pago que prevén un papel de supervisión y competencias más fuertes para el Estado miembro de acogida cuando una entidad de pago se beneficia del pasaporte para la prestación de servicios en otro Estado miembro.

Además, las aclaraciones de la DSP2 sobre la exención relativa a las redes limitadas, junto con la obligación de que todas las redes limitadas notifiquen sus actividades una vez que el volumen de su actividad alcance un determinado umbral, proporcionarán una mejor orientación a las autoridades competentes para determinar la aplicabilidad del marco jurídico de la DSP2 o la DDE2 a estas redes. Dado que estas redes limitadas también estarán inscritas en los registros nacionales y en el registro central gestionado por la ABE, habrá más transparencia en la forma en que las diferentes autoridades evalúan las redes limitadas.

6. EL BLANQUEO DE CAPITAL Y LA DDE2

Las entidades de dinero electrónico están sujetas a la legislación contra el blanqueo de capitales. También se les aplicará la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales que se adoptó en 2015. La fecha de transposición de esta última era junio de 2017.

El estudio económico no formula ninguna recomendación a corto o medio plazo a este respecto. Concluye que las partes interesadas del sector consideran la mayoría de las operaciones de dinero electrónico como de bajo riesgo, en parte debido al pequeño tamaño del mercado del dinero electrónico. Sin embargo, una recomendación a más largo plazo sería garantizar que las disposiciones específicas se armonicen al máximo, en particular los umbrales para la diligencia debida en el marco de las disposiciones contra el blanqueo de capitales y la posibilidad de inscribirse como pequeñas entidades de dinero electrónico. Esto ayudaría a asegurar unas condiciones de competencia más equitativas. Los umbrales para la diligencia debida podrían examinarse tras la transposición de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales.

La revisión también debe tener en cuenta las modificaciones adicionales que se introducirán en esta última Directiva, planteadas por la Comisión en su propuesta legislativa de 5 de julio

de 2016 [COM (2016)450 final], y que actualmente están en proceso de negociación entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

7. REVISIÓN DE LA DDE2 Y CUESTIONES EMERGENTES

Uno de los principales desafíos identificados por el estudio económico es la clasificación de productos y servicios como dinero electrónico o como servicios de pago, como cuentas de dinero electrónico o cuentas de pago, y, por tanto, la aplicación del marco jurídico apropiado. Además, la cuestión de los diferentes enfoques de las autoridades nacionales en lo relativo a los agentes y distribuidores se considera un tema preocupante.

La cuestión de la divergencia de interpretaciones respecto a las redes limitadas preocupa especialmente por lo que respecta a los servicios de dinero electrónico y los denominados sistemas de bucle cerrado (como las tarjetas de regalo, las tarjetas de compra y las tarjetas de combustible), sistemas de bucle semicerrado (una variante de la categoría de bucle cerrado, determinada por el alcance de la red en la que puede utilizarse la tarjeta) y sistemas de bucle abierto (tales como las tarjetas de débito prepagadas de uso general). Las mejoras realizadas en el contexto de la revisión de la DSP2 también tendrán un efecto positivo en la aplicación de esta exención en la DDE2.

Otro desafío clave planteado por el estudio económico es la cooperación entre los Estados miembros en el marco de la supervisión transfronteriza. Con la adopción de la DSP2 y sus disposiciones detalladas en este ámbito, el intercambio de información y la cooperación se verán reforzados aún más gracias a un papel más destacado para el Estado miembro de acogida en la supervisión de las actividades de las entidades de dinero electrónico con pasaporte en su territorio.

El estudio señala que las entidades de dinero electrónico se enfrentan a problemas a la hora de confiar en los bancos comerciales para los depósitos. Las soluciones propuestas por las entidades de dinero electrónico para hacer frente a estas dificultades consistirían en mejorar su acceso al sistema interbancario o a los bancos centrales para la tenencia de depósitos. La DSP2 mejorará la situación de las entidades de dinero electrónico en este aspecto mediante sus nuevas disposiciones sobre el acceso a cuentas bancarias y el acceso no discriminatorio a los sistemas de pago.

Aunque el estudio muestra la existencia de apoyo por parte de algunas partes interesadas para la fusión de la DSP y la DDE2, este apoyo no es unánime. Dicha fusión tampoco aportaría una solución a los problemas a que se enfrentan las partes interesadas en relación con la clasificación de los productos como dinero electrónico. Ello resulta especialmente evidente en el caso de los Estados miembros que tienen una única norma que rige tanto la Directiva sobre servicios de pago como la Directiva sobre el dinero electrónico y aún deben hacer frente a esta dificultad.

8. CONCLUSIONES

La evaluación general de la DDE2 es positiva. El objetivo de esta consistía en eliminar las barreras a la entrada en el mercado y facilitar el acceso a la actividad de emisión de dinero electrónico y su ejercicio a través de la creación de igualdad de condiciones de competencia para todos los participantes en el mercado. Parece que la DDE2, en gran medida, ha cumplido este objetivo. Existen pruebas de un mayor interés en las licencias de dinero electrónico, y la actividad transfronteriza mediante el uso del pasaporte ha aumentado desde 2011. La oferta de tarjetas electrónicas de prepago, en particular, está aumentando, incluso mediante su distribución por parte de organismos institucionales como los servicios de correos nacionales. El dinero electrónico sigue siendo un nicho de mercado, que paradójicamente parece haber sido gravemente afectado por los recientes cambios tecnológicos, ya sea la aparición de las

monedas virtuales —poco utilizadas como medio de pago—, o de las tecnofinanzas, que impulsan el cambio digital en los segmentos más tradicionales del mercado de pagos.

Se podrían realizar mejoras adicionales en cuanto al marco regulador actual. Así, se podrían introducir mejoras concretas a corto o medio plazo proporcionando orientación en tres ámbitos, a saber, la clasificación de los productos como dinero electrónico, la aplicación de la disposición de red limitada y la distinción entre el concepto de agente y distribuidor en el contexto del dinero electrónico. Los retos que se plantean en la supervisión transfronteriza de las entidades de dinero electrónico parecen abordarse adecuadamente en el contexto de la DSP2 que, a través de las pertinentes referencias, también se aplicará a las entidades de dinero electrónico.

Podría estudiarse, a más largo plazo, fomentar la máxima armonización de disposiciones específicas, en particular con respecto al régimen de excepción facultativa previsto para las pequeñas entidades de dinero electrónico al amparo del artículo 9 de la DDE. Del mismo modo, podría realizarse un análisis adicional sobre el desarrollo de una categoría intermedia de una «gran red limitada» que estaría sujeta a algunos, pero no a todos los requisitos de la DDE2. Al mismo tiempo, en relación con este último aspecto, la mejora de la claridad en la DSP2 en cuanto a redes limitadas ya aporta una mayor seguridad jurídica para las entidades que gestionan una red limitada y puede ofrecer ya una respuesta satisfactoria a las expectativas del mercado.

Una futura revisión de la Directiva y su fusión con la Directiva revisada sobre servicios de pago requeriría un análisis más profundo. Parece oportuno considerar tales medidas solo después de que los Estados miembros y las partes interesadas hayan podido adquirir experiencia con el marco adaptado tras la adopción de la DSP2, lo que también repercutirá en las entidades de dinero electrónico.