



Bruselas, 24.7.2013
SWD(2013) 289 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2013/36/UE y 2009/110/CE, y se deroga la Directiva 2007/63/CE

y

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las tasas de intercambio para operaciones de pago basadas en una tarjeta

{ COM(2013) 547 final }

{ COM(2013) 550 final }

{ SWD(2013) 288 final }

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad, la eficiencia, la competitividad y el carácter innovador de los pagos electrónicos son fundamentales para que los consumidores, los comerciantes minoristas y las empresas en general puedan aprovechar plenamente las ventajas del mercado único, y ello será cada vez más cierto a medida que el comercio electrónico vaya desplazando al comercio físico. El marco legislativo actual en materia de pagos ha permitido avanzar de manera significativa en la integración del mercado de pagos minoristas en la UE. Sin embargo, importantes sectores del mercado de pagos (pagos con tarjeta, por internet o a través de comunicaciones móviles) siguen estando fragmentados por las fronteras nacionales. La evolución más reciente de estos mercados ha puesto también al descubierto ciertas lagunas e incoherencias en el marco jurídico actual en materia de pagos.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

2.1. Problemas

El marco jurídico establecido por la Directiva 2007/64/CE, sobre servicios de pago (DSP)¹ ya ha supuesto grandes avances en la integración global del mercado europeo de pagos minoristas. Sin embargo, los pagos con tarjeta, por internet o a través de comunicaciones móviles siguen planteando una serie de problemas específicos y bien definidos. Las causas de estos problemas son de dos categorías. En primer lugar, en determinados sectores, el mercado no funciona de manera óptima. En segundo lugar, las disposiciones legales vigentes presentan diversas lagunas y carencias.

2.1.1. Fragmentación del mercado

La normalización técnica y la interoperabilidad son cruciales en el entorno en red en que se efectúan los pagos. Con el fin de maximizar la cobertura entre quienes efectúan pagos, los beneficiarios de estos y sus proveedores de servicios de pago, se requieren normas comunes que hagan posible la interoperabilidad entre diferentes sistemas. No obstante, los pagos mediante tarjeta, por internet y a través de comunicaciones móviles se ven afectados, en diversos aspectos y en distinta medida, por la falta de normalización e interoperabilidad entre distintas soluciones, en particular a escala transfronteriza. Estos problemas, que también limitan la competencia, se ven exacerbados por los deficientes mecanismos de gobernanza del mercado europeo de pagos minoristas.

2.1.2. Inefectividad de la competencia

En el ámbito de las tarjetas de pago existen varias normas y prácticas comerciales restrictivas que falsean la competencia.

En primer lugar, los acuerdos colectivos celebrados en los sistemas de tarjetas de pago entre bancos emisores de tarjetas y bancos adquirentes en relación con las comisiones interbancarias, denominadas «tasas de intercambio», plantean diversos problemas en lo que respecta a la competencia y la integración del mercado. Las tasas de intercambio generan una competencia de efecto inverso, ejerciendo una presión al alza, y no a la baja, sobre los precios que se cobran a los comerciantes y los consumidores. Además, las amplias diferencias entre los niveles de las tasas de intercambio en los diversos Estados miembros y la forma en que

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:0036:ES:PDF>

dichas tasas se aplican entre países constituyen un obstáculo para la integración del mercado, al disuadir a los comerciantes de recurrir a los servicios de proveedores en el extranjero.

Asimismo, ciertas reglas de los sistemas de tarjetas limitan las posibilidades de elección y la capacidad de los comerciantes para rechazar los instrumentos de pago costosos u orientar a los consumidores hacia métodos de pago más baratos.

2.1.3. Prácticas de tarificación dispares en función de los Estados miembros

Los recargos (comisiones cobradas por la utilización de un determinado instrumento de pago) fueron concebidos en un principio como un mecanismo incitativo que permitiera a los comerciantes orientar a los consumidores hacia instrumentos de pago más baratos o eficientes. Sin embargo, sus resultados no han sido los esperados. Actualmente, la mitad de los Estados miembros de la UE autoriza los recargos, mientras que los demás los prohíben, lo cual causa una considerable confusión y un perjuicio significativo a los consumidores en el contexto del comercio electrónico.

2.1.4. Vacío legal de determinados proveedores de servicios de pago por internet

Desde la adopción de la DSP en 2007, han surgido nuevos servicios en el ámbito de los pagos por internet, como los prestados por proveedores terceros que ofrecen servicios de iniciación de pagos basados en la banca en línea. Estos servicios representan una alternativa viable a las tarjetas en los pagos por internet, ya que suelen ser más baratos para los comerciantes y están al alcance de los numerosos consumidores que no poseen tarjetas de crédito. No obstante, el acceso por terceros a los datos acreditativos de los consumidores en la banca en línea y el hecho de que estos nuevos servicios no estén cubiertos por el marco jurídico existente suscitan diversas inquietudes.

2.1.5. Lagunas en el ámbito de aplicación e incoherencias en la aplicación de la DSP

Algunas de las exenciones de la DSP dan lugar a una interpretación y aplicación muy divergente de este texto en los diferentes Estados miembros. Los criterios de exención de la DSP resultan demasiado generales o han quedado desfasados frente a la evolución del mercado y los Estados miembros los interpretan de distintas maneras. Esto es especialmente cierto en el caso de las exenciones de la DSP aplicables a los agentes comerciales, las redes limitadas, las operaciones de pago iniciadas por un dispositivo de telecomunicaciones y los proveedores de cajeros automáticos independientes. También se observan lagunas en el ámbito de aplicación de la DSP cuando uno de los componentes de la operación de pago está localizado fuera del EEE o cuando se trata de pagos en monedas de fuera de la UE.

2.2. Consecuencias

Los problemas detectados tienen consecuencias para los consumidores, los comerciantes, los nuevos proveedores de servicios de pago y el mercado en su conjunto.

2.2.1. Condiciones de competencia no equitativas entre los proveedores de servicios o las entidades de pago

Los operadores del mercado, en particular los bancos y los operadores de sistemas de tarjetas, tienen interés en aumentar, o al menos proteger, los ingresos que les reportan los pagos con tarjeta, sobre todo los procedentes de las tasas de intercambio. Por consiguiente, los proveedores de servicios que ofrecen soluciones de pago cuyas tasas de intercambio son inferiores o nulas tropiezan con serias dificultades para introducirse en el mercado.

Además, la insuficiente normalización e interoperabilidad impiden que haya una competencia entre los operadores establecidos y crean un obstáculo adicional para la entrada en el mercado de proveedores de servicios de pago nuevos e innovadores.

2.2.2. Repercusiones negativas para los usuarios de servicios de pago (consumidores y comerciantes),

Los bancos inducen a los consumidores a utilizar tarjetas caras, tales como las tarjetas *premium*. Cuando los comerciantes no pueden rechazar estas tarjetas o cobrar directamente a los consumidores por su utilización, repercuten los correspondientes costes a todos los consumidores aplicando precios más altos a los bienes y servicios que ofrecen, lo cual es perjudicial para la sociedad. Por otro lado, muchos comerciantes más pequeños pueden verse en la imposibilidad de aceptar pagos con tarjeta debido a las elevadas comisiones que les cobran los adquirentes de tarjetas (y uno de cuyos principales componentes son las tasas de intercambio).

2.2.3. Escasa actividad transfronteriza

Debido a la falta de interoperabilidad, en particular en el caso de las tarjetas de débito o de los pagos basados en los servicios bancarios en línea, los consumidores no tienen prácticamente más opción que utilizar costosas tarjetas de crédito al realizar compras en línea en un país diferente. Ello probablemente contribuye a explicar que, en 2011, el 34 % de los consumidores de la UE adquirieran bienes o servicios por internet en el mercado nacional, y tan solo el 10 % de ellos lo hiciera de forma transfronteriza.²

Para los comerciantes, las posibilidades de elección de un proveedor de servicios adquirente se limitan, con frecuencia, a los operadores nacionales. Incluso las grandes empresas europeas de comercio minorista tropiezan con dificultades a la hora de recurrir a los servicios de adquirentes situados en otro Estado miembro, lo que impide a los comerciantes aprovechar las economías de escala potenciales y las posibilidades de racionalización de sus operaciones.

2.2.4. Dispersión y obstaculización de la innovación

Debido a las diferencias técnicas entre los formatos e infraestructuras de pago nacionales, los nuevos operadores o los proveedores de servicios de pago existentes que deseen empezar a ofrecer servicios innovadores ven sus posibilidades comerciales reducidas al mercado nacional. Esto limita el potencial de las economías de escala, tanto por el lado de la reducción de los costes como por el de los posibles ingresos, por lo que desincentiva las inversiones de puesta en marcha de tales servicios. En última instancia, un entorno fragmentado por las fronteras nacionales podría ocasionar un retraso en la innovación en Europa frente a otros países, como los Estados Unidos o los países del Pacífico asiático.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA UE

Un mercado integrado de pagos minoristas electrónicos a escala de la UE contribuye a lograr el objetivo del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, que prevé un mercado interior. Entre los beneficios de una integración del mercado figuran una mayor competencia entre los proveedores de servicios de pago y más posibilidades de elección, innovación y seguridad para los usuarios de tales servicios, especialmente los consumidores.

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables

Por su propia naturaleza, un mercado de pagos integrado, basado en redes que trascienden de las fronteras nacionales, exige un planteamiento de alcance europeo, pues los principios, normas y procesos aplicables han de ser coherentes en todos los Estados miembros, en aras de la seguridad jurídica y la igualdad de condiciones para todos los participantes en el mercado. La posible intervención a escala de la UE cumple, por tanto, el principio de subsidiariedad.

4. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN

A partir de los problemas detectados cabe definir dos objetivos generales. El primero consiste en crear condiciones equitativas para todas las categorías de proveedores de servicios de pago, lo que, a su vez, aumentará la oferta, la eficiencia, la transparencia y la seguridad de los pagos minoristas. El segundo objetivo es facilitar la prestación de servicios innovadores de pago mediante tarjeta, por internet o a través de comunicaciones móviles a escala transfronteriza, velando por la existencia de un mercado único para todos los pagos minoristas. Sobre esta base cabe definir seis objetivos específicos:

- subsanar la falta de normalización e interoperabilidad de los pagos con tarjeta, por internet o a través de comunicaciones móviles;
- eliminar los obstáculos a la competencia, en particular en lo que respecta a los pagos con tarjeta y por internet;
- armonizar en toda la UE las prácticas de tarificación e incitación en el ámbito de los servicios de pago;
- garantizar que los nuevos tipos de servicios de pago estén cubiertos por el marco regulador;
- asegurar una aplicación coherente del marco regulador (DSP) en todos los Estados miembros;
- velar por los intereses de los consumidores haciendo extensiva la protección legal a los nuevos canales de pago y a los servicios de pago innovadores.

5. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Se han definido distintas opciones de actuación, que se resumen en el cuadro que figura a continuación (las opciones seleccionadas figuran en negrita y cursiva). En la evaluación de impacto propiamente dicha se describen con más detalle otras medidas posibles, que, bien abordan problemas de menor entidad, bien sirven para hacer plenamente efectivas las medidas principales, sin que en sí mismas tengan un impacto significativo (medidas accesorias y de ajuste).

Fragmentación del mercado
<i>Mecanismos de gobernanza deficientes</i>
1: No introducir ningún cambio
2: Organismo autorregulador creado por los participantes en el mercado
3: <i>Organismo oficial basado en un acto jurídico de los colegisladores</i>
<i>Falta de normalización e interoperabilidad</i>
1: No introducir ningún cambio
2: <i>Llevar a cabo la normalización a través del marco de gobernanza de los pagos (pagos con tarjeta)</i>
3: <i>Otorgar un mandato al organismo europeo de normalización (pagos móviles)</i>
4: Establecer requisitos técnicos obligatorios a través de la legislación
Competencia inefectiva en determinados sectores del mercado de pagos con tarjeta y por internet
<i>Tasas de intercambio</i>
1: No introducir ningún cambio

2: Permitir la adquisición transfronteriza y regular el nivel de las tasas de intercambio transfronterizas
3: Exigir a los Estados miembros que establezcan las tasas de intercambio nacionales con arreglo a una metodología común
4: Fijar un nivel común a escala de la UE de las tasas de intercambio, basado en un límite máximo
5: Exención de las tarjetas comerciales y las tarjetas emitidas por sistemas tripartitos
6: Regulación de las tasas de descuento
Reglas comerciales restrictivas
1: No introducir ningún cambio
2: Supresión voluntaria de la obligación de aceptar todas las tarjetas por los sistemas de tarjetas
3: Prohibición (parcial) de la obligación de aceptar todas las tarjetas
Prácticas de tarificación dispares en función de los Estados miembros
1: No introducir ningún cambio
2: Prohibir los recargos en todos los Estados miembros
3: Autorizar los recargos en todos los Estados miembros
4: Obligar a los comerciantes a ofrecer siempre, sin ningún recargo, al menos un medio de pago muy extendido
5: Prohibir los recargos sobre los instrumentos de pago sujetos a tasas de intercambio reguladas
Vacío legal de determinados proveedores de servicios de pago
Acceso a información sobre la disponibilidad de fondos para los nuevos sistemas de tarjetas y otros proveedores terceros
1: No introducir ningún cambio
2: Definir las condiciones de acceso, definir los derechos y obligaciones de los proveedores terceros, clarificar el reparto de responsabilidad
3: Permitir el acceso de los proveedores terceros a la información con arreglo a un acuerdo contractual con el banco gestor de la cuenta
Lagunas en el ámbito de aplicación e incoherencias en la aplicación de la DSP
Exclusiones del ámbito de aplicación de la DSP
1: No introducir ningún cambio
2: Actualizar y clarificar el alcance de las exclusiones de la DSP (agentes comerciales y redes limitadas)
3: Supresión de exclusiones (pagos iniciados a través de dispositivos de telecomunicaciones y proveedores independientes de cajeros automáticos)
4: Exigir a los proveedores de servicios de pago que se acojan a las exclusiones que soliciten la aprobación de las autoridades competentes
Operaciones con un componente situado fuera del EEE y pagos en divisas de fuera de la UE
1: No introducir ningún cambio
2: Extensión a todas las operaciones con un componente situado fuera del EEE, y a todas las monedas
3: Extensión selectiva de determinadas normas de la DSP a las operaciones con un componente situado fuera del EEE y a todas las monedas

Existe consenso entre las partes interesadas sobre: 1) las ventajas que podría brindar la consecución de un nivel adecuado de normalización técnica y, por consiguiente, de interoperabilidad en el ámbito de los pagos mediante tarjeta, por internet y a través de comunicaciones móviles; 2) la necesidad de contar con normas claras sobre las tasas multilaterales de intercambio y otras reglas comerciales con vistas a aportar claridad jurídica y establecer condiciones equitativas en el mercado de las tarjetas³; 3) la importancia de incluir los servicios de iniciación de pagos ofrecidos por los proveedores terceros en el marco regulador; 4) la necesidad de armonizar las prácticas incitativas, en particular la consistente en aplicar recargos; 5) la conveniencia de ampliar y clarificar el ámbito de aplicación de la DSP.

6. IMPACTO

Las opciones de actuación que se recomiendan persiguen las siguientes finalidades:

- disminuir la fragmentación del mercado por medio de una labor de normalización y nuevos mecanismos de gobernanza;

³ En particular, en vista de los numerosos procedimientos por vulneración de las normas de competencia.

- erradicar los obstáculos a la competencia en el ámbito de los pagos con tarjeta, en particular mediante la regulación de las tasas de intercambio, la eliminación de las reglas comerciales restrictivas y la mejora del acceso al mercado;
- limitar la posibilidad de aplicar recargos, por parte de los comerciantes, a los instrumentos excluidos del ámbito de la regulación de las tasas de intercambio;
- proporcionar un marco jurídico en relación con el acceso a la información sobre los fondos por los proveedores terceros;
- reducir considerablemente las lagunas e incoherencias de la DSP.

Problema detectado	Opción recomendada	Impacto económico a nivel de la UE
Gobernanza y normalización		
Mecanismos de gobernanza	A través de un organismo oficial (Consejo Europeo de Pagos Minoristas)	Mayor participación de los interesados. Costes marginales
Normalización de los pagos con tarjeta	A través del marco de gobernanza de los pagos (dentro del marco europeo aplicable a los pagos minoristas)	Contribución a la plena integración del mercado de tarjetas. Beneficios estimados en 4 000 millones anuales, sobre todo para las empresas y los consumidores
Normalización de los pagos móviles	A través del organismo europeo de normalización	Aumento del volumen de operaciones de pago a través de comunicaciones móviles. Estimación: un 68 % más de operaciones a raíz de la normalización
Tasas de intercambio (para los pagos con tarjeta)		
Regulación de las tasas de intercambio (fase 1)	Limitar las tasas transfronterizas (débito y crédito) y posibilitar la elección de la tasa de intercambio para las operaciones transfronterizas (mediante la adquisición transfronteriza; véase más abajo)	Ahorro en los costes operativos para los grandes comerciantes, estimado en 3 000 millones EUR al año.
Regulación de las tasas de intercambio (fase 2)	Limitar las tasas de intercambio para las tarjetas de débito y de crédito a un máximo del 0,2 % y 0,3 %, respectivamente, del valor de la operación	Ahorro en los costes operativos para todos los comerciantes que acepten tarjetas, estimado en 6 000 millones EUR al año. Parte de este ahorro podría repercutirse a los consumidores.
Tasas de intercambio –principales medidas de acompañamiento		
Adquisición transfronteriza	Eliminar las trabas impuestas por los sistemas de tarjetas y	Ahorro en los costes operativos para los grandes

	la normativa para la adquisición transfronteriza	comerciantes, estimado en unos 3 000 millones EUR anuales (si se acompaña de la regulación de las tasas de intercambio transfronterizas)
Reglas comerciales restrictivas	Prohibir (parcialmente) las reglas que obligan a aceptar todas las tarjetas sin discriminación	Ahorro en los costes operativos para todos los comerciantes que acepten tarjetas, estimado en entre 600 y 1 700 millones EUR al año como máximo, y hasta 500 millones EUR en el marco de los límites propuestos. Parte de este ahorro podría repercutirse a los consumidores.
Prácticas de tarificación dispares en función de los Estados miembros	Prohibir los recargos sobre instrumentos de pago sujetos a tasas de intercambio reguladas	Ahorro para los consumidores: hasta 731 millones EUR al año.
Lagunas en el ámbito de aplicación e incoherencias en la aplicación de la DSP		
Acceso a la información sobre disponibilidad de fondos por los proveedores terceros	Definir las condiciones de acceso a la información sobre disponibilidad de fondos, definir los derechos y obligaciones de los proveedores terceros y clarificar el reparto de responsabilidad	Ahorro para los comerciantes, si los servicios de los proveedores terceros sustituyen a las tarjetas de crédito en las operaciones en línea, estimado en entre 900 y 3 500 millones EUR al año. Comisiones mucho más bajas en cualquier nuevo sistema de tarjetas (15-75 %). Nueva solución de pago en línea para los consumidores, incluidos los que no posean tarjetas de crédito.
Exclusiones del ámbito de aplicación	Redefinir el ámbito de aplicación en lo que respecta a agentes comerciales y redes limitadas; incluir en él las operaciones iniciadas por dispositivos móviles o por internet y los proveedores independientes de cajeros automáticos; exigir la aprobación de las autoridades competentes para los servicios exentos	Coste para los correspondientes proveedores de servicios de pago estimado en entre 128 y 193 millones EUR (una sola vez). Aunque no son cuantificables, los beneficios incluyen una mayor protección de los consumidores y seguridad de los pagos, y condiciones de competencia equitativas.
Inclusiones en el ámbito de	Ampliación selectiva (títulos	Costes marginales

aplicación (operaciones con un componente situado fuera del EEE y en divisas no pertenecientes a la UE)	III y IV) del ámbito de la DSP a las operaciones con un componente situado fuera del EEE y en divisas no pertenecientes a la UE	Ampliación de las ventajas de la DSP a operaciones de pago de un valor total estimado anual de 60 000 millones EUR y que interesan a unos 32 millones de usuarios de servicios de pago.
---	---	---

Repercusiones para las partes interesadas

Aparte de los beneficios económicos directos mencionados anteriormente:

Los consumidores se benefician ante todo de una oferta más amplia de medios de pago, en particular merced a los servicios de los proveedores terceros y los pagos móviles; de una protección reforzada y de una mayor participación en la gobernanza de los pagos minoristas.

Los comerciantes disfrutarán de mayor libertad para aceptar o no determinados medios de pago (al poder rechazar las tarjetas costosas); de una mayor normalización (por ejemplo, a través de la racionalización de los lectores de tarjetas) y de la posibilidad de adquisición transfronteriza o central.

Nuevos operadores del mercado: disfrutarán de condiciones de competencia equitativas y acceso al mercado (p.ej., los proveedores terceros y los nuevos sistemas de tarjetas); y se verán beneficiados por la regulación de las tasas de intercambio.

Proveedores de servicios de pago y sistemas de tarjetas existentes: los bancos y sistemas de tarjetas podrían verse afectados por una reducción de los ingresos a raíz de la regulación de las tasas de intercambio y se enfrentarán a la competencia de nuevos operadores. Sin embargo, es probable que, a medio o largo plazo, se vean beneficiados por la mayor normalización y el volumen mucho más elevado que en la actualidad de los pagos con tarjeta (puesto que muchos más comerciantes, sobre todo entre los más pequeños, comenzarán a aceptar tarjetas).

7. INSTRUMENTOS NORMATIVOS PROPUESTOS

Muchas de las medidas propuestas pueden adoptarse a través de una revisión de la DSP. Esto se aplica especialmente a los aspectos que ya están regulados por la DSP en la actualidad, por ejemplo, el acceso al mercado de los proveedores terceros, los recargos y las normas aplicables a las entidades de pago. Otras medidas, en particular la regulación de las tasas de intercambio y las medidas complementarias, se adoptarían a través de un reglamento específico.

Algunas de las medidas descritas anteriormente podrían instrumentarse a través de medios no legislativos, por ejemplo mediante la participación de organismos europeos de normalización.