



Bruselas, 12.6.2018  
COM(2018) 483 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**  
**sobre las restricciones a los pagos en efectivo**

## 1. INTRODUCCIÓN

El 2 de febrero de 2016, la Comisión publicó una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un Plan de acción para seguir intensificando la lucha contra la financiación del terrorismo<sup>1</sup>. El Plan de acción se basa en las normas existentes de la UE para adaptarse a las nuevas amenazas y pretende actualizar las políticas de la UE de acuerdo con las normas internacionales. Aborda numerosos problemas y soluciones en diferentes ámbitos relacionados con la financiación del terrorismo.

En el contexto de la acción de la Comisión para ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento sobre controles de entrada o salida de efectivo de la Unión Europea, se hizo referencia a la conveniencia de estudiar la idoneidad de establecer posibles límites superiores a los pagos en efectivo<sup>2</sup>. El Plan de acción también señaló que en «varios Estados miembros se prohíbe realizar pagos en efectivo por encima de un determinado umbral». Sin embargo, dichas prohibiciones no se han considerado a nivel de la UE.

En sus Conclusiones sobre la lucha contra el terrorismo, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros («ECOFIN») de 12 de febrero de 2016 instó a la Comisión a estudiar «la necesidad de imponer restricciones apropiadas a los pagos en efectivo que superan determinados umbrales».

Basándose en el Plan de acción y el apoyo prestado por el ECOFIN, los servicios de la Comisión iniciaron contactos informales con los Estados miembros para recopilar información sobre sus prácticas en este ámbito, su experiencia nacional con restricciones de pagos en efectivo y sus puntos de vista sobre una posible iniciativa a este respecto.

En el ECOFIN de 17 de junio de 2016, la Comisión informó sobre este sencillo sondeo informal y anunció que se realizaría una evaluación de impacto detallada, incluido un análisis de los costes y beneficios de una posible acción de la UE. Esta evaluación también incluiría una consulta pública<sup>3</sup>.

La Comisión encargó un estudio de impacto a un contratista externo<sup>4</sup>; como parte del estudio se llevó a cabo una consulta pública entre marzo y mayo de 2017.

Las conclusiones del estudio elaborado por el contratista sugirieron que las restricciones a los pagos en efectivo apenas impedirían la financiación del terrorismo, pero indicaron que podrían ser útiles para combatir el blanqueo de capitales. El estudio también señaló que la existencia de restricciones divergentes a nivel nacional tenía un notorio impacto negativo en el mercado interior al falsear la competencia y crear reglas de juego desiguales para algunas empresas.

---

<sup>1</sup> COM(2016) 50.

<sup>2</sup> El Plan de acción establecía que «los pagos en efectivo se utilizan frecuentemente en la financiación de actividades terroristas [...]. En este contexto, también podría estudiarse la pertinencia de fijar límites superiores a los pagos en efectivo. En varios Estados miembros se prohíbe realizar pagos en efectivo por encima de un determinado umbral».

<sup>3</sup> La iniciativa se validó en la planificación de la agenda de la Comisión en diciembre de 2016 y, el 23 de enero de 2017, se publicó una evaluación del impacto inicial, que exponía la necesidad de un análisis más exhaustivo:

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan\\_2016\\_028\\_cash\\_restrictions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_028_cash_restrictions_en.pdf).

<sup>4</sup> Enlace HTML al Informe Ecorys

El propósito de este informe es presentar las conclusiones del estudio y la consulta pública. El informe debe leerse conjuntamente con el estudio, que incluye información más detallada.

## 2. CONTEXTO

### 2.1. Características del efectivo

A los efectos del presente informe, se entiende por dinero en efectivo los billetes y monedas emitidos por los bancos centrales.

El estudio proporciona información detallada sobre el uso de efectivo en los diferentes países<sup>5</sup>. El Documento Ocasional del Banco Central Europeo «El uso de efectivo por los hogares en la zona del euro» proporciona igualmente información valiosa sobre el uso de efectivo en los puntos de venta, según los datos de una encuesta realizada en 2016<sup>6</sup>. Según este informe del Banco Central Europeo, el efectivo sigue siendo el medio de pago más común en la zona del euro y aún representa una importante reserva de valor.

Cuando se evaluó un posible límite para los pagos en efectivo, la Comisión se centró en los pagos de elevada cuantía, que representan solo una pequeña parte de todas las transacciones en efectivo<sup>7</sup>. El uso de efectivo en general no fue el objetivo.

### 2.2. Marco jurídico

#### 2.2.1. Nivel de la UE

En la actualidad no existe legislación a nivel de la UE que restrinja los pagos en efectivo<sup>8</sup>. Sin embargo, dos instrumentos jurídicos imponen obligaciones sobre el uso de este.

El Reglamento sobre controles de efectivo aporta un sistema de control aplicable a personas físicas que entran en la Unión o salen de ella llevando consigo dinero en efectivo o efectos negociables al portador por un importe igual o superior a 10 000 EUR. El 21 de diciembre de 2016, la Comisión emitió una nueva propuesta legislativa destinada a fortalecer aún más estos controles. Esta propuesta está actualmente en fase de negociación entre los colegisladores.

La cuarta Directiva antiblanqueo impone obligaciones de diligencia debida a las personas que comercian con bienes en la medida en que realicen o reciban pagos en efectivo por un importe igual o superior a 10 000 EUR, independientemente de que la transacción se realice en una sola operación o en varias operaciones que parezcan estar vinculadas<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Véase el estudio, pp. 18-21.

<sup>6</sup> <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

<sup>7</sup> Véase el Documento Ocasional del BCE, página 25.

<sup>8</sup> Debe observarse que los aspectos legales de una potencial medida de la UE que restrinja los límites de pago en efectivo no se han evaluado en esta fase.

<sup>9</sup> La directiva fue actualizada recientemente por la quinta Directiva antiblanqueo.

### 2.2.2. Nivel nacional

La mayoría de los Estados miembros de la UE tienen restricciones de pago en efectivo<sup>10</sup>. Estas restricciones varían desde umbrales de 500 a 15 000 EUR. Su naturaleza es bastante heterogénea, con diferencias con respecto al tipo de medidas, umbrales y cobertura. También se debe observar que el número de Estados miembros de la UE con restricciones de efectivo ha aumentado rápidamente en los últimos años, de cuatro en 2008 a diecisiete en septiembre de 2017.

### 3. MEDIDAS ADOPTADAS TRAS EL ECOFIN DE 17 DE JUNIO DE 2016

Para movilizar los recursos de manera eficiente, se encargó un estudio a un contratista privado, un consorcio formado por Ecorys y el Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS). El objetivo principal del estudio fue evaluar el impacto potencial de las restricciones a los pagos en efectivo sobre las actividades ilícitas y sobre el mercado interior<sup>11</sup>.

De conformidad con las directrices para la mejora de la legislación, se llevó a cabo una consulta pública entre el 1 de marzo de 2017 y el 31 de mayo de 2017. Los resultados de esta consulta se presentan en la sección 4 e indican que una gran mayoría de los participantes se oponía claramente a cualquier restricción a los pagos en efectivo.

En febrero de 2018, el contratista finalizó el estudio. Las principales conclusiones fueron que las restricciones a los pagos en efectivo tendrían un escaso impacto positivo en lo que respecta a la financiación del terrorismo o el fraude fiscal. Sin embargo, el estudio también concluyó que las restricciones a los pagos en efectivo fueron útiles para combatir el blanqueo de capitales y que la existencia de restricciones divergentes a nivel nacional tuvo un notorio impacto negativo en el mercado interior al falsear la competencia y crear reglas de juego desiguales entre algunas empresas.

### 4. LA CONSULTA PÚBLICA

Se llevó a cabo una consulta pública entre el 1 de marzo de 2017 y el 31 de mayo de 2017, mediante una encuesta en Internet en la que se invitó a los participantes a responder varias preguntas sobre la cuestión de las restricciones de efectivo<sup>12</sup>.

Se identificaron tres objetivos diferentes para la consulta a las partes interesadas.

En primer lugar, se reconoció que el efectivo seguía siendo el medio de pago más accesible y que en algunos Estados miembros estaba profundamente arraigado en la percepción que los ciudadanos tenían de la libertad personal. Todo cambio potencial de política sería, por lo tanto, delicado y afectaría al conjunto de los ciudadanos. En este contexto, el primer y principal objetivo de la consulta fue recabar opiniones del público en general con respecto a una posible introducción de restricciones a los pagos en efectivo.

---

<sup>10</sup> El estudio proporciona una descripción detallada de la legislación nacional vigente al finalizar 2017 (pp. 25-29).

<sup>11</sup> Para una descripción detallada de la metodología seguida, véase el estudio, pp. 31-35.

<sup>12</sup> Los resultados se encuentran disponibles en su totalidad en:  
<https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/CashPayments> .

En segundo lugar, dado que el uso del efectivo se encuentra todavía ampliamente extendido, incluso para pagos de mayor cuantía, en particular en ciertos sectores económicos y en muchas pequeñas y medianas empresas, se reconoció que dichos sectores y actores económicos podrían verse significativamente afectados por la introducción de restricciones a los pagos en efectivo. Por esta razón, un segundo objetivo de la consulta fue recabar opiniones de partes interesadas activas en sectores o actividades que dependen significativamente del efectivo, y en particular obtener su evaluación del impacto que cualquier restricción de este tipo tendría en sus actividades.

Por último, a la luz del objetivo de combatir la financiación del terrorismo y otras actividades ilegales, se solicitaron igualmente las opiniones de expertos en asuntos penales y de servicios policiales sobre la pertinencia de las restricciones a los pagos en efectivo en relación con este objetivo específico.

Si bien había tres categorías de participantes, debe subrayarse que la primera categoría, los ciudadanos en general, constituyó el objetivo principal de la encuesta electrónica, llevada a cabo mediante una herramienta digital que permite la recopilación de una cantidad considerable de respuestas. Las preguntas fueron concebidas teniendo en mente a esta categoría. Otros grupos, como por ejemplo el sector económico y los profesionales de los servicios policiales, no fueron excluidos de la encuesta y también se les dio la oportunidad de contribuir. Sin embargo, estos interesados también fueron consultados a través de una investigación más cualitativa en el proceso del estudio externo. La encuesta pública no fue concebida para adaptarse particularmente a las características de estas partes interesadas.

La consulta pública incluyó diferentes preguntas. Todos los detalles en relación con estas preguntas y sus respuestas han sido publicados<sup>13</sup>.

El mensaje fundamental de la consulta fue que una mayoría sustancial (94,94 %) de los participantes respondió negativamente a la pregunta «¿Aceptaría usted la introducción de restricciones a los pagos en efectivo a nivel de la UE?». Dicha opinión era comúnmente compartida entre los participantes, independientemente de si existían restricciones o no en su propio país de residencia.

Esta reacción negativa puede explicarse por el hecho de que la pregunta se refería a la introducción de una prohibición general, que podría aplicarse a todos los ciudadanos (a diferencia de, por ejemplo, la prohibición de producir ciertos productos químicos, que por definición se aplicaría exclusivamente a posibles productores industriales). Además, está claro que las consultas públicas reflejan solo la opinión de los participantes que espontáneamente se ofrecen como voluntarios para responder la encuesta, a diferencia de las encuestas de opinión donde el contacto con los encuestados se establece proactivamente de manera sistemática.

En ese contexto, debe aclararse que la mayoría de los encuestados procedían de tres Estados miembros: Austria, Alemania y Francia. Este fue el resultado de la publicidad dada a la consulta en los medios nacionales de esos países. La Comisión no emitió ninguna comunicación específica. Ahora bien, los resultados de otros países no difirieron significativamente de la tendencia general observada en estos tres Estados miembros.

---

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical\\_overview.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical_overview.pdf)

## 5. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

### 5.1. Conclusiones del estudio respecto a la financiación del terrorismo

El uso de efectivo está ampliamente extendido entre terroristas y delincuentes ya que les permite reducir al mínimo las posibilidades de ser atrapados<sup>14</sup>. El efectivo ofrece anonimato y facilita la capacidad de ocultar no solo las actividades ilegales, sino también las transacciones legales accesorias que de otra manera podrían ser rastreadas por los servicios policiales. En muchas actividades terroristas, el uso de efectivo es vital.

Sin embargo, el análisis detallado de una selección de ataques terroristas recientes presentado en el estudio también puso de relieve que las restricciones a los pagos en efectivo habrían tenido un escaso impacto en la capacidad para preparar dichos ataques.

En primer lugar, se ha observado una tendencia a la reducción progresiva de los costes de los ataques terroristas desde los ataques del 11 de septiembre, a menudo por debajo de los 10 000 EUR, una pequeña fracción del presupuesto estimado de los ataques del 11 de septiembre, que osciló entre 400 000 y 500 000 USD.

En segundo lugar, dentro de un presupuesto tan limitado, los importes de las transacciones individuales a menudo son incluso más bajos y, por lo tanto, no se habrían visto afectados por restricciones que solo afectarían a los pagos de elevada cuantía. El análisis de estudio de caso presentado en el estudio<sup>15</sup> lo demuestra exhaustivamente.

Por último, debe considerarse que, al evaluar el impacto de la prohibición de los pagos en efectivo sobre el terrorismo y otras actividades delictivas, debe hacerse una distinción entre el impacto en las transacciones ilícitas y las lícitas.

Las transacciones ilícitas son transacciones que son ilegales (como la adquisición de explosivos) o transacciones aparentemente lícitas en las que ambas partes saben que sirven a una actividad ilegal. En la medida en que estas transacciones son ilegales de por sí y las partes se arriesgan voluntariamente a ser enjuiciadas y enfrentarse a medidas judiciales, parece cuestionable que la prohibición de pagos en efectivo fuera a ser respetada o a tener algún efecto disuasivo. Es poco probable que los delincuentes, que ya se encuentran infringiendo la ley voluntariamente, sean disuadidos por una prohibición adicional con respecto al pago de la transacción. Esto es particularmente cierto cuando las sanciones asociadas con esa prohibición adicional son insignificantes en comparación con las sanciones asociadas con la actividad delictiva principal.

Las transacciones lícitas son transacciones accesorias a la actividad delictiva principal que no son en sí mismas delictivas (como el alquiler de un automóvil) y para las cuales se presume que la contraparte (por ejemplo, la empresa de alquiler de automóviles) no conoce el propósito criminal de la transacción (por ejemplo, el transporte de explosivos). En ese contexto, la prohibición de pagar en efectivo podría respetarse por iniciativa de la contraparte honesta, lo que conllevaría que la transacción se pagase por otros medios o finalmente no se realizase. Por desgracia, en ese caso puede sospecharse que, debido a que esas transacciones son legales y habituales, pagarlas por medios rastreables no necesariamente permitiría identificar una actividad sospechosa. Debe observarse que en la preparación de los últimos ataques terroristas muchas de esas transacciones de carácter

---

<sup>14</sup> Estudio, p. 21.

<sup>15</sup> Véase el estudio, pp. 38-54.

habitual se pagaron de hecho con medios rastreables, sin llamar la atención de las autoridades<sup>16</sup>.

En conclusión, las prohibiciones de pagos en efectivo de elevada cuantía no obstaculizarían significativamente la financiación de actividades terroristas u otras actividades delictivas. La mayoría de las transacciones no se verían afectadas, o la prohibición probablemente se ignoraría, o se respetaría solo con respecto a las transacciones que son en sí mismas tan comunes que es poco probable que despertaran sospechas.

## **5.2. Conclusiones del estudio con respecto al fraude fiscal**

Si bien el fraude fiscal<sup>17</sup> y el uso de efectivo están a menudo asociados, el estudio demuestra que la relación entre los dos no siempre está clara<sup>18</sup>.

En primer lugar, si bien existe cierta correlación entre el uso de efectivo en una economía y el nivel de fraude fiscal, parece que otros factores desempeñan también un papel importante, lo que explicaría la existencia de valores atípicos (como Austria, que tiene un bajo nivel de fraude fiscal pero un alto uso de efectivo).

En segundo lugar, mientras que el efectivo se utiliza ampliamente para financiar el terrorismo y otras actividades delictivas, una forma notoria de fraude fiscal se lleva a cabo a través de transacciones no monetarias, dependiendo el fraude de estructuras y operaciones legales complejas que a menudo son de naturaleza multinacional y que no implican el uso de efectivo. En estos casos, una prohibición de los pagos en efectivo sería totalmente ineficaz.

Por último, en los casos en que de hecho se usa efectivo con fines de fraude fiscal, se pueden distinguir dos situaciones. En ambas, la restricción de efectivo no parece cumplir con el propósito de limitar el fraude. El primer caso implica transacciones en las que ambas partes están involucradas en el fraude fiscal, por ejemplo el trabajo clandestino. Dichas transacciones pueden ser de elevada cuantía (como el pago del salario), pero debido a que ambas partes ya están expuestas a las sanciones asociadas con el fraude fiscal, una prohibición de los pagos en efectivo conllevaría un escaso nivel de disuasión. El segundo caso se refiere a las transacciones donde solo una de las partes aprovecha el origen en efectivo de la transacción para llevar a cabo un fraude fiscal (generalmente un vendedor), mientras que la otra parte es ajena a ello y desconoce el fraude. La Comisión entiende que las restricciones de efectivo podrían tener un impacto en tales casos. Sin embargo, dado que los importes afectados por este tipo de transacciones son frecuentemente bajos (por ejemplo, facturas de restaurantes), en general no estarían cubiertos por una prohibición de pagos en efectivo de elevada cuantía<sup>19</sup>.

En conclusión, parece que una restricción de los pagos en efectivo de elevada cuantía tendría solo un limitado impacto en el fraude fiscal, a menos que el umbral se situase en un nivel muy bajo.

---

<sup>16</sup> Véanse los casos de estudio a los que se hace referencia en el estudio.

<sup>17</sup> Debe distinguirse el fraude fiscal de la elusión fiscal, que consiste en utilizar formas sofisticadas pero legales de evitar o reducir el pago de impuestos.

<sup>18</sup> Estudio, pp. 64-67.

<sup>19</sup> Estudio, p. 133.

### 5.3. Conclusiones del estudio con respecto al blanqueo de capitales

Muchos actos delictivos se perpetran con el objetivo de generar ganancias para el individuo o grupo que los lleva a cabo. El blanqueo de capitales consiste en el tratamiento de estos ingresos delictivos<sup>20</sup> para ocultar su origen ilegal, de modo que el dinero resultante parezca legal y pueda gastarse en la economía real<sup>21</sup>. Como se indicó en el estudio<sup>22</sup>, queda claro que las transacciones en efectivo desempeñan un papel importante en el blanqueo de capitales; la razón principal es que, a pesar del crecimiento constante de los métodos de pago alternativos al efectivo y la transformación de los tipos de delitos (con un aumento de la ciberdelincuencia, el fraude en línea y la aparición de mercados ilícitos en línea), las actividades delictivas continúan generando ganancias en forma de grandes cantidades de efectivo. Por lo tanto, contar con efectivo es frecuentemente el primer paso para el blanqueo de capitales, ya que este requiere transacciones en efectivo, a menudo mediante la adquisición de bienes de elevada cuantía. El Informe sobre la Evaluación Supranacional de Riesgos<sup>23</sup> de la Comisión Europea también destaca el importante papel desempeñado por el efectivo en el blanqueo de capitales (véanse en particular los capítulos 2.1.4 y 2.2.1).

A pesar del hecho de que no todas las transacciones en efectivo se verían afectadas por una restricción, las transacciones relacionadas con el blanqueo de capitales suelen ser de elevada cuantía. Una prohibición o la obligación de declarar eliminaría el anonimato de la transacción y dificultaría el blanqueo de capitales a través de la compra de bienes de elevada cuantía. Sin embargo, el valor total de esas transacciones y el impacto de una restricción de efectivo sobre el blanqueo de capitales en general no se pueden cuantificar con precisión. En este contexto, la obligación de declarar proporcionaría ya de por sí información a los servicios policiales. Sin embargo, la eficacia de una obligación de declarar dependería de los niveles de cumplimiento por parte de los comerciantes de productos de elevada cuantía y del grado en que las declaraciones fueran realmente analizadas y utilizadas efectivamente como información o prueba en las investigaciones de blanqueo de capitales. Se entiende que los costes de cumplimiento serían más altos en comparación con los costes que generaría una simple prohibición del efectivo<sup>24</sup>.

Una característica específica del blanqueo de capitales es su aspecto internacional y el hecho de que los delincuentes aprovechan las diferencias entre las leyes nacionales relativas a las declaraciones de transacciones en efectivo y los límites a los pagos en efectivo<sup>25</sup>. Las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros de la UE sobre las limitaciones de efectivo no solo obstaculizan el correcto funcionamiento del mercado interior (véase más adelante), sino que también permiten eludir los controles en su país de origen mediante la inversión en empresas que hacen uso constante de efectivo en otro

---

<sup>20</sup> El producto del delito debe entenderse en el sentido más amplio e incluir en particular los beneficios del fraude fiscal.

<sup>21</sup> Esta es una diferencia importante con el terrorismo, donde el objetivo no es el enriquecimiento del individuo o del grupo, sino el terror. En el caso del terrorismo, los ingresos no son un objetivo sino un medio para alcanzar un fin. Los terroristas en general se preocupan menos por el blanqueo de sus fondos ya que no planean gastarlos legalmente. Las últimas tramas terroristas no parecían tener fines delictivos con ánimos de lucro. Los delincuentes suelen obtener fondos ilegalmente con el objetivo de introducirlos en el sistema financiero legítimo. Los terroristas obtienen fondos legalmente (salarios, préstamos, venta de bienes, etc.) y los emplean en una actividad delictiva.

<sup>22</sup> Estudio, pp. 57-64.

<sup>23</sup> COM(2017) 340.

<sup>24</sup> Estudio, p. 10.

<sup>25</sup> Estudio, pp. 67-70.

Estado miembro de la UE con un menor o inexistente control de los gastos en efectivo. En otras palabras, la existencia de limitaciones de pagos en efectivo en algunos Estados miembros y su ausencia en otros Estados miembros crea la posibilidad de eludir las restricciones trasladándose a otro Estado miembro de la UE.

En conclusión, parece que unas restricciones homogéneas sobre los pagos en efectivo de elevada cuantía, ya sea en la forma de una prohibición o de una obligación de declarar, tendrían un impacto positivo en la lucha contra el blanqueo de capitales, aunque este impacto no podría cuantificarse exactamente. Dado que el blanqueo de capitales suele ser un subproducto de otras actividades delictivas o ilícitas, dicho impacto positivo se extendería indirectamente a la lucha contra esas actividades, a pesar de que las restricciones no afectarían a las actividades en sí.

#### **5.4. Conclusiones del estudio con respecto al mercado interior, el falseamiento de la competencia y las restricciones a los pagos en efectivo**

La existencia de restricciones nacionales divergentes plantea la cuestión de si dichas restricciones provocan desplazamientos transfronterizos de actividades. El estudio responde a esta cuestión en sentido positivo.

Un mercado interior que funcione correctamente requiere mantener unas condiciones de competencia equitativas en todos los Estados miembros de la UE, lo que no es posible lograr cuando las legislaciones difieren en gran medida en los diferentes Estados miembros. Las distorsiones del funcionamiento del mercado interior pueden afectar tanto a los consumidores como a las empresas.

Las diferentes restricciones a los pagos en efectivo pueden hacer que los consumidores y las empresas cambien a un método alternativo de pago, no lleguen a realizar la transacción o la trasladen a una jurisdicción donde dichas restricciones no existan.

Este aspecto ha sido examinado en el estudio<sup>26</sup>, que analizó el comportamiento transfronterizo de compradores y vendedores y realizó una evaluación econométrica de algunos sectores específicos que dependen significativamente del efectivo.

En general, los resultados, en particular para los países de la zona del euro, respaldan la suposición de que las restricciones de efectivo tienen un impacto en el desplazamiento del volumen de negocios de un país a otro en caso de restricciones de efectivo divergentes. Esto es cierto para las restricciones de efectivo nacionales, así como para las restricciones de efectivo en los países vecinos. Las primeras tienen un impacto negativo y las segundas un impacto positivo en el volumen de negocios de los sectores que hacen uso constante del efectivo. En este contexto, el estudio concluye que las restricciones nacionales de efectivo distorsionan el mercado interior<sup>27</sup>.

Cabe destacar que dicho desplazamiento del volumen de negocios afecta tanto a las transacciones legítimas como a las realizadas con el propósito de blanquear capitales. Las últimas no son transacciones ilegales de por sí, sino transacciones normales realizadas con el único propósito ilegítimo de blanquear capitales cuando la otra parte (generalmente un vendedor) no es cómplice ni conoce el trasfondo ilegítimo de la transacción. A pesar de ello, ambos tipos de desplazamientos de transacciones tienen un

---

<sup>26</sup> Estudio, pp. 70-77.

<sup>27</sup> Estudio, p. 77.

impacto en la integridad del mercado interior y crean reglas de juego desiguales, lo que podría falsear la competencia. En todo caso, es importante considerar que, además de afectar al mercado interior, el desplazamiento transfronterizo de las transacciones destinadas al blanqueo de capitales también reduce la eficacia de las restricciones nacionales en la lucha contra este.

Del estudio resulta que las restricciones divergentes en los Estados miembros provocan desplazamientos transfronterizos artificiales de las actividades comerciales<sup>28</sup>. Esto influye tanto en la integridad del mercado interior como en la eficiencia de las medidas nacionales para alcanzar sus objetivos en materia de orden público.

## **6. CONCLUSIONES**

Sobre la base del estudio, se puede concluir que las restricciones de efectivo apenas resolverían el problema de la financiación del terrorismo. La ineficacia de la medida radica tanto en el hecho de que las transacciones a las que tiene en su punto de mira son de escasa cuantía para ser cubiertas como en el hecho de que se trata de transacciones ya ilegales donde una prohibición adicional tendría poco impacto, o bien en los dos motivos.

Sin embargo, las conclusiones preliminares del estudio indican que la prohibición de pagos en efectivo de elevada cuantía podría tener un impacto positivo en la lucha contra el blanqueo de capitales. Dado que el blanqueo de capitales se relaciona por lo general con fondos provenientes de actividades delictivas o del fraude fiscal, las restricciones a los pagos en efectivo podrían tener un impacto indirecto en dichas actividades.

No obstante, se requeriría una evaluación más específica de este asunto, dado que la iniciativa actual estaba enfocada en la lucha contra la financiación del terrorismo.

Otra conclusión clave es que las disposiciones nacionales divergentes sobre pagos en efectivo falsean la competencia en el mercado interior, lo que conlleva la posible reubicación transfronteriza de empresas, en particular para algunos sectores específicos que dependen significativamente de las transacciones en efectivo, como la joyería o los concesionarios de automóviles. Estas restricciones nacionales divergentes pueden también crear lagunas que permitan eludir los límites nacionales de pago en efectivo y, por lo tanto, disminuyan su eficiencia.

Por último, debe observarse que las restricciones a los pagos en efectivo son una cuestión delicada para los ciudadanos europeos y que muchos de ellos ven la posibilidad de pagar en efectivo como una libertad fundamental, que no debe restringirse de manera desproporcionada.

Teniendo en cuenta los aspectos relacionados con el mercado interior y la importancia y la naturaleza delicada de dicha posible medida, este asunto exige una evaluación en mayor profundidad. Por el momento, la Comisión no está considerando ninguna iniciativa legislativa a este respecto.

---

<sup>28</sup> Estudio, pp. 70-77.