



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 11.1.2012
COM(2011) 941 final

LIBRO VERDE

Hacia un mercado europeo integrado de pagos mediante tarjeta, pagos por Internet o pagos móviles

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad, la eficiencia, la competitividad y el carácter innovador de los pagos electrónicos es fundamental 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. La forma en que se adquieren bienes y servicios en Europa está experimentando un profundo cambio. A medida que aumenta la actividad de los ciudadanos y las empresas de la UE fuera de su país de origen, un funcionamiento fluido de los pagos electrónicos a escala transfronteriza facilita sensiblemente su vida cotidiana. Partiendo de lo ya conseguido en el ámbito de los pagos minoristas, Europa tiene la oportunidad de situarse a la vanguardia de lo que «efectuar un pago» puede significar en el futuro, ya sea mediante tarjeta de pago, por Internet o a través de la telefonía móvil.

Un primer hito importante en este recorrido es la zona única de pagos en euros (SEPA), que se basa en la premisa de que no debe haber distinción entre los pagos¹ minoristas electrónicos en euros efectuados transfronterizamente y los efectuados a escala nacional en la UE. El Proyecto SEPA abarca los principales instrumentos de pago al por menor, a saber: transferencias, adeudos domiciliados y tarjetas de pago. Partiendo de esa base, la SEPA debería servir de impulso para la creación de un mercado europeo de pagos competitivo e innovador por dos vías. La primera de ellas guarda relación con la creciente proporción de pagos por Internet o en línea (pagos electrónicos) y pagos móviles. Ante todo, cabe señalar que la adopción a gran escala de teléfonos inteligentes está cambiando el panorama en relación con los pagos y está dando lugar a nuevas aplicaciones de pago, tales como los monederos electrónicos, en sustitución de los monederos tradicionales y las tarjetas físicas, o los billetes virtuales de transporte público almacenados en un teléfono móvil. A este respecto, los instrumentos de pago paneuropeos SEPA pueden sentar las bases de innovaciones que redunden en pagos más integrados y seguros. En segundo lugar, las actuales normas técnicas y disposiciones desarrolladas en el marco de la SEPA podrían aplicarse a instrumentos de pago en monedas distintas del euro, ampliando así los confines de un mercado único de pagos más allá de las operaciones denominadas en euros.

Las ventajas de una mayor integración de los mercados se derivaría fundamentalmente de cuatro factores:

- 1) *Mayor competencia* — En un sector que funciona en red, como el de los pagos, el acceso al mercado de nuevos operadores o competidores de otros Estados miembros se ve facilitado por la integración. Partiendo de normas abiertas comunes, los proveedores de servicios podrían ofrecer sus actuales soluciones en materia de pagos en más de un país. Ampliarían así la base de su negocio, creando un incentivo añadido para la innovación, lo que se traduciría en una convergencia a la baja de los costes de los servicios de pago y de los precios aplicados. Por otra parte, una mayor competencia podría reducir el dominio que actualmente ejercen sobre el mercado de las tarjetas de pago los dos sistemas de tarjetas internacionales existentes.

¹ Los pagos al por menor se definen como operaciones de pago en las que al menos una de las partes en la operación (esto es, el ordenante, el beneficiario o ambos) no es una entidad financiera. Los pagos minoristas representan, por tanto, todas aquellas operaciones de pago que no tienen lugar entre dos bancos.

- 2) *Mayor transparencia y posibilidades de elección para los consumidores* — Al ampliarse la gama de servicios competidores, los usuarios de servicios de pagos podrían elegir los instrumentos de pago y los proveedores de servicios que mejor se ajustaran a sus necesidades. Hoy en día, con frecuencia, las repercusiones que las elecciones realizadas tienen sobre los costes no resultan visibles para los consumidores². Debido a esa invisibilidad, a menudo se utiliza el sistema de pago más oneroso e, indirectamente, se repercuten los costes a todos los consumidores a través de precios más elevados. Por el contrario, un mercado integrado y transparente orientaría a los consumidores hacia los instrumentos de pago más eficientes.
- 3) *Mayor innovación* — Un mercado integrado incrementaría los efectos de escala, proporcionando así a los agentes ya establecidos mayores posibilidades de ahorrar costes o incrementar sus ingresos. Por lo demás, los nuevos operadores tendrían mayores incentivos para innovar y se ampliaría el alcance geográfico de la innovación.
- 4) *Mayor seguridad de los pagos y confianza de los clientes* — En consonancia con los avances realizados en cuanto a la seguridad de los pagos en el punto de venta, un mercado integrado mejoraría la seguridad de los pagos a distancia, tales como los pagos electrónicos y los pagos móviles, así como la confianza de los consumidores en dichos sistemas de pago.

Asimismo, un mercado integrado de servicios de pago en la UE podría generar, de manera accesoria, datos administrativos que podrían utilizarse para la elaboración de estadísticas armonizadas, mejorando así la calidad y el alcance de las estadísticas de la UE, sin coste adicional para las empresas y sin inversiones sustanciales por parte de los organismos de estadística.

El presente Libro Verde examina el actual panorama en lo que atañe a los pagos con tarjeta, pagos móviles y por Internet en Europa y determina las deficiencias que la situación imperante presenta frente al mercado de pagos plenamente integrado que se pretende crear, así como los obstáculos que han provocado tales deficiencias. El objetivo que persigue el Libro Verde es abrir un proceso de consulta de los interesados a gran escala, a fin de validar el análisis de la Comisión, o contribuir al mismo, y de ayudar a determinar la manera adecuada de mejorar la integración del mercado.

2. PANORAMA ACTUAL EN MATERIA DE PAGOS Y DEFICIENCIAS OBSERVADAS

El mercado de los pagos minoristas en euros, en el que intervienen millones de empresas y cientos de millones de ciudadanos, es uno de los mayores mercados del mundo. Según estadísticas del Banco Central Europeo (BCE), en 2009 se realizaron, solo en la zona euro, operaciones minoristas de pago por importe de 58 000 millones EUR, aproximadamente. El anexo 1 ofrece un desglose por instrumentos de pago. Los beneficios económicos que pueden derivarse de la integración de este mercado son considerables. Así, por ejemplo, de acuerdo con algunos estudios, la plena migración de las transferencias, los adeudos domiciliados y las tarjetas de pago a la SEPA podría reportar, directa e indirectamente, beneficios superiores a

² Ello obedece a la compleja tarificación entre los distintos proveedores de servicios de pago que intervienen en la operación de pago y a las tasas que el proveedor de servicios de pago cobra al comerciante que vende un bien o servicio.

300 000 millones EUR en un período de seis años. Actualmente, el grado de integración a escala europea en materia de pagos varía considerablemente de un instrumento a otro (según se trate de transferencias, adeudos domiciliados o tarjetas de pago) y de un vía de pago a otro (pagos por vía electrónica o por teléfono móvil).

2.1. Instrumentos de pago básicos (transferencias y adeudos domiciliados)

Las transferencias y los adeudos domiciliados son los únicos instrumentos de pago respecto de los cuales existen sistemas paneuropeos específicos, concretamente los códigos normativos para la transferencia SEPA y para el adeudo domiciliado SEPA, respectivamente, elaborados por el Consejo Europeo de Pagos (CEP) en relación con los pagos en euros. En diciembre de 2010, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento en la que se fijaban plazos obligatorios para la migración de los sistemas nacionales de pago a sistemas paneuropeos³. La consecución de este hito fundamental sentará las bases de una ulterior integración del mercado en lo que respecta a los instrumentos y vías de pago que se describen a continuación.

2.2. Tarjetas de pago

Las tarjetas de pago constituyen el instrumento de uso más frecuente y extendido en el ámbito de los pagos minoristas. En términos de volumen (número de transacciones), las tarjetas de pago representaron un tercio del total de pagos minoristas en 2009. El número de tarjetas de pago en circulación en la UE era de 726 millones, lo que equivale a 1,45 tarjetas per cápita. Los pagos realizados por los consumidores de la UE ascendieron, en promedio, a 2 194 euros por tarjeta en 43 operaciones en el punto de venta (datos de 2009⁴; véanse los datos desglosados por países en el anexo 1).

Con todo, la integración del mercado europeo de pagos con tarjeta dista de ser completa y los resultados tangibles son aún limitados. El pronunciado aumento del volumen de pagos con tarjeta registrado en el último decenio y los importantes efectos de escala consiguientes no se han traducido en una disminución significativa de los costes para los consumidores, ni de las comisiones interbancarias o las tasas de descuento aplicadas a los comerciantes. Por otra parte, los sistemas nacionales de tarjetas de débito no se aceptan con frecuencia fuera del Estado miembro de origen, lo que dificulta el desarrollo del mercado único. La utilización fraudulenta de las tarjetas de pago sigue asimismo planteando problemas, especialmente por lo que se refiere a las operaciones a distancia.

2.3. Pagos a través de Internet (pagos electrónicos)

Los pagos electrónicos son pagos realizados a través de Internet, por lo general de una de las tres formas siguientes:

- 1) *Operaciones a distancia mediante tarjeta de pago a través de Internet.*

³ Propuesta de Reglamento por el que se establecen requisitos técnicos para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n° 924/2009 (COM(2010)775), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010PC0775:ES:NOT>.

⁴ Fuente: Estadísticas de pagos del BCE, febrero de 2011. El anexo 1 recoge estadísticas pormenorizadas por países.

- 2) Transferencias o adeudos domiciliados basados en los *servicios bancarios en línea*, con arreglo a los cuales el ordenante utiliza un portal de banca en línea a efectos de autenticación (estos servicios solo funcionan actualmente a escala nacional)⁵.
- 3) Pagos a través de *proveedores de pagos electrónicos*, con los que el consumidor ha abierto una cuenta particular. Esas cuentas se pueden financiar por métodos «tradicionales», como, por ejemplo, transferencias bancarias o pagos con tarjeta de crédito.

Con la emergencia del comercio electrónico, esto es, la compra y venta de productos a través de Internet, los pagos electrónicos revisten cada vez mayor importancia. De acuerdo con Forrester Research⁶, se prevé que el número de compradores en línea aumente en Europa, de 141 millones en 2009 a 190 millones en 2014. Se prevén tasas de crecimiento anual del volumen del mercado del comercio electrónico de alrededor del 10 % durante los próximos cinco años. Según las previsiones, el gasto medio per cápita en la UE aumentará, pasando de 483 EUR en 2009 a 601 EUR en 2014. Pese a su gran potencial de crecimiento, el comercio electrónico no representa actualmente sino el 3,4 % de todo el comercio minorista europeo⁷, de modo que hay un considerable potencial de crecimiento aún sin explotar.

En una consulta pública sobre el futuro del comercio electrónico⁸, se han señalado los pagos como uno de los principales obstáculos al crecimiento futuro de esa modalidad de comercio. Entre otros problemas fundamentales señalados al respecto en la consulta cabe citar la diversidad de los métodos de pago de unos Estados miembros a otros, el coste de los pagos para los consumidores y los comerciantes –especialmente en el caso de pagos de escasa cuantía (micropagos)– y la seguridad de los pagos. La ausencia de un marco (auto)regulador coherente y global explica que el entorno en el que se desarrollan los pagos electrónicos en Europa esté actualmente fragmentado, en gran medida, con arreglo a las fronteras nacionales, con un reducido número de sistemas de pagos electrónicos nacionales bien implantados y un número limitado de grandes operadores internacionales de terceros países.

2.4. Pagos móviles

Los pagos móviles son aquellos en los que los datos y la orden de pago se cursan, transmiten o confirman a través de un teléfono o un dispositivo móvil. y ello en lo que respecta a adquisiciones de servicios o de bienes digitales o tangibles, tanto en línea como fuera de línea.

Los pagos móviles se pueden clasificar en dos categorías principales, a saber:

- 1) Los *pagos móviles a distancia*, realizados, en su mayor parte a través de Internet/WAP⁹ o de servicios SMS de tarificación adicional (o *premium*) que se facturan al ordenante por mediación del operador de red móvil. Actualmente, la

⁵ Estas operaciones pueden realizarse, bien directamente a través del sistema de banca en línea del ordenante, bien a través de un tercero (p.ej., Ideal en los Países Bajos, GiroPay y Sofortüberweisung en Alemania o EPS en Austria).

⁶ <http://www.forrester.com/ER/Press/Release/0,1769,1330,00.html>

⁷ Euromonitor 2010.

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/e-commerce_en.htm

⁹ El protocolo de aplicaciones inalámbricas (WAP, por sus siglas en inglés) fue desarrollado por Open Mobile Alliance (OMA), un foro de interesados del sector, con vistas a consensuar especificaciones comunes para el sector de la telefonía móvil. Un navegador WAP es un navegador *web* de uso común para teléfonos móviles.

mayor parte de los pagos móviles a distancia realizados a través de Internet se basan en sistemas de pago con tarjeta. Otras soluciones, basadas en transferencias o adeudos domiciliados, aun siendo viables desde el punto de vista técnico y posiblemente tan seguras, eficientes y competitivas como las anteriores, parecen encontrar dificultades para penetrar en el mercado.

- 2) Los *pagos de proximidad*, realizados, por lo general, directamente en el punto de venta. Estos pagos, en los que se utiliza la comunicación de campo próximo (NFC, por sus siglas en inglés), que es, en este momento, la tecnología de proximidad más avanzada, requieren teléfonos específicamente equipados, susceptibles de ser reconocidos al aproximarlos a un módulo lector en el punto de venta (p.ej., locales comerciales, transporte público, aparcamientos).

Las anteriores definiciones, en particular por lo que respecta a los pagos móviles a distancia, apuntan a una difuminación de la línea que separa estos pagos de los pagos electrónicos, difuminación que podría hacerse más patente en el futuro.

El volumen de pagos efectuados mediante teléfonos móviles indica que este es actualmente, entre todos los métodos de pago, el que experimenta un aumento más acelerado. Esta evolución se ha visto impulsada por la rápida proliferación de teléfonos inteligentes con instalación opcional de aplicaciones de pago. Según estimaciones de Juniper Research, el valor de todos los pagos móviles efectuados en el mundo aumentará, entre 2010 y 2012, de 100 000 millones USD a 200 000 millones USD. De acuerdo con otros estudios, el importe de los pagos móviles a nivel mundial superará 1 billón USD en 2014, alcanzando 350 000 millones USD solo en Europa. Se prevé también que para entonces uno de cada cinco teléfonos inteligentes incorporará la tecnología NFC.

En comparación con la zona de Asia/Pacífico, por ejemplo, en la UE la penetración de los pagos móviles en el mercado presenta un considerable potencial aún por explotar. De acuerdo con las estimaciones de la empresa de investigación Gartner, en 2010 había en Europa Occidental 7,1 millones de usuarios de pagos móviles, frente a 62,8 millones de usuarios en la región de Asia/Pacífico, gran parte de ellos en Japón. Una de las razones fundamentales de la mayor lentitud de adopción de los pagos móviles en el mercado europeo estriba en la gran fragmentación de ese mercado. Los principales agentes del mercado (operadores de redes móviles, proveedores de servicios de pago, fabricantes de teléfonos móviles) no han llegado aún a un acuerdo sobre un modelo de negocio viable que admita soluciones interoperables para los pagos. En consecuencia, las iniciativas más prometedoras y de mayor alcance a nivel mundial en relación con los pagos móviles nacen actualmente fuera de Europa. Tanto Apple como Google y Visa han anunciado importantes iniciativas con vistas a introducirse en el negocio de los pagos móviles.

Las actuaciones orientadas a la integración de los pagos móviles a nivel europeo se basan actualmente en la autorregulación. En este contexto, el CEP está cooperando con la asociación mundial de operadores móviles (GSMA) y, en julio de 2010, publicó un Libro Blanco sobre los pagos móviles¹⁰, centrado, fundamentalmente, en los pagos móviles mediante tarjetas de pago.

¹⁰ http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=402 y http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=557.

Al igual que ocurre con los pagos electrónicos, la ausencia de un marco europeo específico que regule los aspectos más relevantes, como son las normas técnicas, la seguridad, la interoperabilidad, y la cooperación entre los participantes en el mercado, amenaza con perpetuar en Europa un mercado fragmentado de pagos móviles. Lo que es más, tanto en lo que respecta a los pagos electrónicos como a los pagos móviles, los participantes en el mercado (potenciales) se muestran reacios a invertir en tanto no se dilucide la situación jurídica en lo que respecta a la aplicabilidad de acuerdos colectivos sobre tasas, como en el caso de las tarjetas de pago (véase el apartado 4.1. más adelante).

3. VISION Y OBJETIVOS

Con arreglo al planteamiento expuesto por la Comisión Europea y el BCE en relación con la SEPA y los pagos minoristas en la UE¹¹, no debería diferenciarse entre pagos transfronterizos y pagos nacionales. Sobre la base de las normas técnicas y códigos normativos establecidos en el marco de la SEPA, la distinción entre unos y otros debería desaparecer en la UE también en lo que respecta a los pagos en monedas distintas del euro. Se crearía así un verdadero mercado único digital en la UE. Se resumen a continuación los efectos previstos de la plena integración.

Los *consumidores* podrán utilizar una única cuenta bancaria para todas sus operaciones de pago, aun en el supuesto de que vivan fuera de su país de origen o viajen con frecuencia dentro de la UE. Al acelerarse la innovación, la comodidad de los pagos será cada vez mayor, como también su adaptación a las condiciones específicas de la operación de compra (pagos en línea frente a pagos fuera de línea, micropagos frente a pagos de grandes importes, etc.).

Las *empresas y administraciones públicas* podrán simplificar y racionalizar sus procedimientos de pago y centralizar las operaciones financieras realizadas en toda la UE, lo que encierra un importante potencial de generación de ahorro. Por lo demás, los flujos de efectivo mejorarán merced a las normas abiertas comunes y a la mayor rapidez de liquidación de las operaciones de pago.

Los *comerciantes* podrán también beneficiarse de soluciones de pago electrónico baratas, eficientes y seguras. El aumento de la competencia incrementará el atractivo de las soluciones alternativas al manejo de dinero en efectivo, lo que, a su vez, hará más insoslayable el paso al comercio electrónico y facilitará a los clientes la realización de pagos.

Los *proveedores de servicios de pago (PSP)*, ya sean entidades bancarias o no, podrán aprovechar las economías de escala derivadas de la normalización de los instrumentos de pago, con el consiguiente ahorro de costes tras la inversión inicial. Tendrán acceso a nuevos mercados, lo que les permitirá incrementar la base de ingresos respecto de los instrumentos de pago existentes y asimismo promover innovaciones a mayor escala.

Los *proveedores de tecnología*, tales como distribuidores de *software*, entidades de procesamiento y asesores informáticos, podrán basar su labor de desarrollo y sus soluciones en instrumentos paneuropeos, facilitando de ese modo la innovación en todos los Estados miembros de la UE.

¹¹ Declaración conjunta de la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504_1.en.html.

Para que esto se haga realidad en lo que atañe a los pagos con tarjeta, los pagos electrónicos y los pagos móviles, habrá de abordarse otra serie de aspectos, tales como la seguridad, la libertad de elección, la innovación técnica y empresarial sin restricciones, la normalización de los distintos componentes y la interoperabilidad. El siguiente capítulo examina estas cuestiones con mayor detalle.

4. NECESIDAD DE FOMENTAR Y ACELERAR LA INTEGRACIÓN DEL MERCADO

En consonancia con el planteamiento esbozado anteriormente, se han definido cinco posibles vías para impulsar una mayor integración de los pagos con tarjeta, los pagos electrónicos y los pagos móviles.

4.1. Fragmentación del mercado, acceso al mercado y acceso transfronterizo al mercado

Cabe distinguir distintas cuestiones en este contexto. Es importante señalar que, si bien se trata de cuestiones que han surgido en el contexto de las prácticas comerciales vinculadas a las tarjetas de pago, se plantean de la misma manera en relación con los pagos electrónicos y los pagos móviles, o como mínimo tienen importantes efectos indirectos sobre dichos pagos electrónicos y pagos móviles, por ejemplo, cuando se efectúa un pago electrónico o móvil mediante una tarjeta de pago.

4.1.1. Tasas multilaterales de intercambio (TMI)

De acuerdo con el modelo de funcionamiento «clásico» de los sistemas cuatripartitos de tarjetas, es el proveedor de servicios de pago del comerciante (el PSP adquirente) el que paga las tasas interbancarias al proveedor de servicios de pago del titular de la tarjeta (el PSP emisor) por cada operación liquidada mediante tarjeta. Las tasas de intercambio pueden pactarse ya sea bilateralmente, entre el PSP emisor y el PSP adquirente, o multilateralmente, mediante una decisión vinculante para todos los PSP que participen en un sistema de tarjetas de pago. El anexo 2 amplía la información sobre las tasas multilaterales de intercambio¹².

Tanto las autoridades de competencia como las de reglamentación han venido prestando atención a las tasas multilaterales de intercambio desde hace algún tiempo. En algunos terceros países¹³, dichas tasas están reguladas por la normativa. En la UE, la Comisión Europea y las autoridades nacionales de competencia han adoptado diversas decisiones por las que se prohíben acuerdos específicos sobre TMI en virtud de la normativa de la UE en materia de competencia¹⁴.

Habitualmente, dichas tasas se justifican con el argumento de que proporcionan una base para que los PSP emisores alienten a los consumidores a utilizar tarjetas de pago. El cobro de TMI permite a los PSP emisores expedir tarjetas sin coste alguno o a muy bajo coste para sus

¹² El anexo presenta, en particular, información más pormenorizada sobre el análisis llevado a cabo por la Dirección General de Competencia, con arreglo al artículo 101, apartado 3, del TFUE, sobre el nivel adecuado de las tasas multilaterales de intercambio aplicando la denominada «prueba de indiferencia para el comerciante».

¹³ Australia, EE.UU..

¹⁴ Decisiones relativas a Visa y MasterCard; Decisiones adoptadas en Polonia, Hungría e Italia en relación con MasterCard.

titulares y potencialmente incluir gratificaciones¹⁵ para los consumidores (p.ej., millas aéreas). Este «mecanismo de equilibrio» puede generar eficiencias a través de un uso más extendido de las tarjetas.

La existencia de una amplia variedad (o niveles) de tasas y los distintos plazos y alcances de los procedimientos legales, en curso o concluidos, a nivel nacional y europeo, podrían crear distorsiones en el mercado único. Esta situación podría exacerbar la fragmentación del mercado e impide que los minoristas puedan aprovechar ya las ventajas que lleva consigo un mercado único de tarjetas de pago.

Por otra parte, unas TMI elevadas pueden suponer un obstáculo a la participación en sistemas de tarjetas de bajo coste y otros sistemas de pagos (p.ej., pagos electrónicos y pagos móviles).

Lo expuesto anteriormente a propósito de las TMI es válido en general respecto de los sistemas cuatripartitos. En los sistemas tripartitos —esto es, aquellos en los que un único PSP presta sus servicios tanto al ordenante como al beneficiario— se aplica una tasa de intercambio «implícita», que puede plantear el mismo tipo de problemas por ausencia de presión competitiva .

Los problemas que representan las elevadas TMI y la falta de transparencia (véase el apartado 4.2) parecen afectar en especial a los comerciantes que aceptan tarjetas comerciales —esto es, tarjetas de pago expedidas a las empresas y a sus empleados para el pago de gastos conexos a su actividad (p.ej., viajes de negocios, material de oficina)¹⁶— que pueden llevar aparejados incentivos para sus titulares, en forma de gratificaciones u otras ventajas destinadas a alentar la utilización de ese medio de pago.

Preguntas

- 1) Dentro de un mismo sistema de tarjetas, las TMI pueden diferir de un país a otro y también por lo que respecta a los pagos transfronterizos. ¿Puede ello generar problemas en un mercado integrado? Las diversas condiciones de los mercados de tarjetas en los distintos Estados miembros ¿reflejan, a su juicio, diferencias estructurales objetivas en esos mercados? ¿Podría la aplicación de distintas tasas, según se trate de pagos nacionales o transfronterizos, basarse a su juicio en criterios objetivos?
- 2) ¿Se precisa una mayor claridad jurídica en relación con las tasas de intercambio? De ser así, ¿de qué manera y mediante qué instrumentos puede ello conseguirse, en su opinión?

¹⁵ Los bancos emisores pueden alentar el uso frecuente de la tarjeta ofreciendo ventajas o gratificaciones suplementarias tales como seguros de viaje, descuentos o incluso el reembolso de parte del precio de los bienes o servicios adquiridos. En algunos casos, también se cobran a los consumidores importes adicionales si no utilizan su tarjeta con la suficiente frecuencia o sus gastos son inferiores a una determinada cantidad durante un período dado.

¹⁶ Las tarjetas comerciales comprenden tres subcategorías principales: i) tarjetas de empresas, que se expiden, por lo general, a pequeñas empresas, a las cuales no se presta servicio adicional alguno, a diferencia de lo que ocurre con las tarjetas personales ii) tarjetas de sociedades, que suelen expedirse a medianas y grandes empresas, a las cuales se prestan servicios de información suplementarios, y iii) tarjetas de compra, que se utilizan para compras comerciales y con frecuencia ofrecen servicios de facturación conexos al IVA.

- 3) Si a su juicio procede tomar medidas en lo que atañe a las tasas de intercambio, ¿qué aspectos deberían abordarse y de qué manera? ¿Rebajando el nivel de las TMI, garantizando la transparencia de las tasas y facilitando el acceso al mercado, por ejemplo? ¿Deberían incluirse los sistemas tripartitos? ¿Debería hacerse una distinción entre las tarjetas personales y las tarjetas comerciales?

4.1.2. Adquisición transfronteriza

Se entiende por adquisición transfronteriza aquella en la que un comerciante utiliza los servicios de un PSP adquirente establecido en otro país. Con arreglo a este mecanismo, no solo la mayor competencia entre las tasas de descuento redundaría en beneficio de todos los comerciantes, sino que las empresas pueden, además, designar un único adquirente para sus operaciones, con las consiguientes eficiencias administrativas y competencia transfronteriza.

Sin embargo, el desarrollo de la adquisición transfronteriza se ve dificultado por una serie de problemas. Aparte de las diferentes normas técnicas (véase el apartado 4.3.), una serie de acuerdos y condiciones aplicados por los sistemas de tarjetas internacionales pueden hacer que la adquisición transfronteriza resulte menos atractiva para los comerciantes; así, por ejemplo:

- Los sistemas de tarjetas internacionales aplican regímenes especiales de autorización y tasas especiales de sistema o de autorización/licencia a los adquirentes que ofrecen servicios transfronterizos.
- Los adquirentes transfronterizos deben abonar a los PSP emisores la tasa multilateral de intercambio aplicable en el país donde esté situado el punto de venta. Ello impide a los comerciantes buscar al adquirente más barato, aun cuando, normalmente, el PSP transfronterizo no haya adoptado la referida tasa multilateral de intercambio, que fija el PSP del país considerado.
- Los adquirentes transfronterizos pueden también encontrarse en desventaja en países en los que los PSP nacionales cuentan con redes paralelas de acuerdos sobre tasas bilaterales de intercambio, lo que impide el desarrollo de la competencia transfronteriza, pues los adquirentes están obligados a abonar en su integridad el importe oficial de la tasa multilateral de intercambio.

Preguntas

- 4) ¿Existen actualmente trabas a la adquisición transfronteriza o centralizada? En caso afirmativo, ¿cuáles son los motivos? ¿Resultaría manifiestamente beneficioso facilitar la adquisición transfronteriza o centralizada?
- 5) ¿Cómo podría facilitarse la adquisición transfronteriza? Si, a su juicio, procede adoptar medidas, ¿qué forma deberían estas adoptar y qué aspectos deberían tratarse? ¿Está justificada, por ejemplo, la obligación de contar con la autorización previa del sistema de tarjetas de pago para la adquisición transfronteriza? ¿Deberían las TMI calcularse en función del país del minorista (en el punto de venta), o debería aplicarse en la adquisición transfronteriza una tasa multilateral de intercambio transfronteriza?

4.1.3. *Tarjetas de marca compartida*)

La marca compartida consiste en combinar distintas marcas de servicios de pago en una misma tarjeta o dispositivo. Actualmente, la forma más prometedora de acceso al mercado para los nuevos sistemas podría consistir en convencer a los PSP emisores para que incluyan, en las tarjetas de pago emitidas con la marca de un sistema (internacional) existente, la marca del nuevo operador. Ello permitiría a los consumidores elegir entre marcas a la hora de pagar (siempre que el comerciante aceptase ambas marcas), tomando en consideración tanto las posibles gratificaciones de los PSP emisores (millas aéreas, etc.) como los posibles incentivos del comerciante (recargos, descuentos, y otras prácticas incitativas).

No está claro en este momento si las normas que rigen los sistemas existentes permiten que figuren en una misma tarjeta marcas que compiten entre sí en los mercados nacionales, o, de ser así, en qué medida. Cabe asimismo la posibilidad de que los sistemas impongan obligaciones de información o cobren comisiones a los emisores y adquirentes por operaciones realizadas con tarjetas que lleven su marca, aun cuando no se haya utilizado esa marca en esas operaciones. Existe una disposición, en el marco de la SEPA para tarjetas, con arreglo a la cual el PSP emisor puede concertar de antemano con el consumidor aquella de las marcas de la tarjeta de marca compartida que vaya a utilizarse en el punto de venta. Así pues, la marca compartida puede también plantear problemas de competencia si se utiliza para limitar la elección de la marca y/o el instrumento de pago o influir indebidamente en dicha elección. Si bien por el momento el problema de las marcas compartidas está circunscrito a las tarjetas, en el futuro afectará, cada vez más, a los pagos móviles.

Preguntas

- 6) ¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes de las tarjetas con marca compartida? ¿Resulta particularmente problemática alguna de las posibles restricciones a la utilización de la marca compartida? Cuantifíquese, si es posible, la magnitud del problema. ¿Deberían tomarse medidas frente a las posibles restricciones a la utilización de la marca compartida y, en su caso, de qué tipo?
- 7) Cuando se utiliza un instrumento de pago de marca compartida, ¿a quién debe corresponder la decisión sobre el instrumento a utilizar prioritariamente? ¿Cómo puede esto aplicarse en la práctica?

4.1.4. *Separación de los sistemas de tarjetas y el procesamiento de los pagos con tarjeta*

Algunos sistemas de tarjetas poseen filiales que procesan las operaciones y pueden, por tanto, imponer el recurso a esas filiales a los participantes en el sistema. Esta práctica representa un obstáculo para la incorporación al mercado de las entidades de procesamiento y los nuevos sistemas de tarjetas, obstáculo que podría superarse mediante la separación efectiva de los gestores del sistema de tarjetas y las entidades de procesamiento de los pagos con tarjeta. La separación potenciaría la competencia entre los sistemas de tarjetas y entre las entidades de procesamiento y permitiría a los bancos participar en una sola infraestructura conforme. El marco de la SEPA para tarjetas prevé la separación entre la gestión de los sistemas y el procesamiento de las operaciones, si bien no establece disposiciones específicas al respecto.

La actual ausencia de un marco común de interoperabilidad se traduce en la segmentación del mercado de procesamiento de pagos con tarjeta. Es preciso mejorar, por tanto, los procedimientos técnicos y operativos de compensación y/o liquidación de pagos entre bancos

que utilizan infraestructuras distintas. La elaboración de normas de procesamiento independientes de los sistemas contribuiría asimismo a instrumentar la separación entre los sistemas y las entidades de procesamiento.

Preguntas

- 8) ¿Plantea problemas, a su juicio, la falta de separación entre los sistemas y las entidades de procesamiento y, en su caso, a qué obedecen? ¿Qué magnitud reviste el problema?
- 9) ¿Deberían adoptarse medidas a este respecto? ¿Es preferible, en su opinión, una separación jurídica (es decir, la separación funcional, aun cuando la propiedad siga correspondiendo a la misma sociedad *holding*) o una disociación plena de la propiedad?

4.1.5. Acceso a los sistemas de liquidación

A diferencia de los bancos, las entidades de pago, según se definen en la Directiva 2007/64/CE, sobre servicios de pago en el mercado interior¹⁷, y las entidades de dinero electrónico no tienen acceso directo a los sistemas de compensación y liquidación. De acuerdo con el artículo 2, letra b), de la Directiva sobre firmeza de la liquidación, únicamente pueden participar en los sistemas de compensación y liquidación reconocidos las entidades de crédito y las empresas de inversión. En consecuencia, otros PSP alegan la imposibilidad de competir con los bancos en pie de igualdad, pues se ven obligados a utilizar los servicios de un banco para la liquidación de los pagos.

Preguntas

- 10) ¿Plantea problemas la falta de acceso directo de las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico a los sistemas de compensación y liquidación, y, de ser así, cuál es el alcance de dichos problemas?
- 11) ¿Debería crearse un marco normativo común para el procesamiento de operaciones con tarjeta (esto es, autorización, compensación y liquidación) en el ámbito de la SEPA? ¿Debería ese marco establecer las condiciones y tarifas de acceso a las infraestructuras de procesamiento de operaciones con tarjeta conforme a criterios transparentes y no discriminatorios? ¿Debería regular la participación de las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico en sistemas de liquidación reconocidos? ¿Procede modificar en consecuencia la Directiva sobre firmeza de la liquidación y/o la Directiva sobre servicios de pago en el mercado interior?

4.1.6. Conformidad con el marco de la SEPA para tarjetas

El marco de la SEPA para tarjetas, elaborado por el CEP, no entró plenamente en vigor el 1 de enero de 2011, tal como estaba previsto en un principio, pues muchos de los elementos de que consta no se aplican activamente. Su impacto potencial no se limita a los pagos en euros. Si bien el marco de la SEPA regula las tarjetas de uso múltiple que permiten realizar pagos y retirar efectivo en euros en toda la zona SEPA, los PSP y los sistemas que funcionan en países

¹⁷ Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior (DO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

de la SEPA cuya moneda no es el euro se verán incentivados a atenerse al marco de la SEPA a fin de poder tramitar las operaciones en euros. Con arreglo a lo previsto en el marco de la SEPA para tarjetas, los sistemas de pagos ya existentes para operaciones en euros que no se ajusten a dicho marco irán, en principio, desapareciendo gradualmente del mercado tras la plena aplicación del referido marco. El marco de la SEPA para tarjetas define los requisitos que han de cumplirse para la conformidad de las tarjetas, a saber, que los pagos con tarjeta estén garantizados por el PSP emisor y que se aplique plenamente la norma EMV (circuito integrado o *chip* y código secreto o PIN). Estos requisitos técnicos también inciden en los modelos de negocio que deben aplicarse en la Unión Europea, y los limitan, con la ventaja de que se crea, para los sistemas autorizados, un mercado europeo único e integrado.

Preguntas

- 12) ¿Qué opinión le merecen el contenido y las repercusiones sobre el mercado (productos, precios, condiciones) del marco de la SEPA para tarjetas? ¿Resulta ese marco suficiente para impulsar la integración del mercado a escala de la UE? ¿Hay aspectos que deban revisarse? ¿Deberían los sistemas que no se adecuen al marco de la SEPA para tarjetas desaparecer tras la plena aplicación de dicho marco, o hay motivos que justifiquen su pervivencia?

4.1.7. Información sobre la disponibilidad de fondos

La información previa sobre la disponibilidad de fondos —necesaria para la autorización y/o la garantía de pago de una determinada operación— constituye un elemento fundamental de numerosos modelos de negocio de servicios de pago. En su calidad de depositarios de cuentas bancarias, los bancos cumplen una función de «portal», que determina de hecho la viabilidad de numerosos modelos de negocio. Aun en el supuesto de que, en el contexto de determinados nuevos servicios de pago, los consumidores aceptasen que se facilitara a los proveedores de servicios de pago de su elección información sobre la disponibilidad de fondos en su cuenta bancaria, los bancos podrían denegar el acceso a esa información a otros proveedores. Dada la importancia que revisten la seguridad de los pagos y la confianza en el sistema de pagos, en general, y teniendo en cuenta que los bancos están sujetos a supervisión, tales denegaciones podrían estar justificadas en algunos casos. Sin embargo, la situación podría dar lugar a un conflicto de intereses para los bancos, que podrían verse alentados a rehusar la cooperación, pese a la voluntad de sus clientes. Ello podría dificultar innecesariamente la emergencia de soluciones de pago alternativas seguras y eficientes, aun sujetas a requisitos prudenciales.

Preguntas

- 13) ¿Es necesario conceder a las entidades no bancarias, con el consentimiento del cliente, acceso a información sobre la disponibilidad de fondos en las cuentas bancarias, y, en tal caso, a qué límites debería estar sujeta dicha información? ¿Debería estudiarse la posible adopción de medidas por las autoridades públicas y, en tal caso, qué aspectos deberían abordarse y qué forma deberían adoptar esas medidas?

4.1.8. Situación de dependencia con respecto a las operaciones de pago con tarjeta

El uso de tarjetas a escala mundial no deja de aumentar. El volumen de operaciones en todo el mundo se incrementó un 9,7 % entre 2009 y 2010. Las tarjetas siguen siendo el instrumento de pago preferido al margen del efectivo, con una cuota superior al 40 % en la mayor parte de

los mercados¹⁸. Habida cuenta del recurso cada vez mayor a las tarjetas de pago, también en el contexto del comercio electrónico, es probable que el número de empresas cuya actividad dependa en la práctica de su capacidad para aceptar pagos con tarjeta vaya en aumento. En tal supuesto, se plantea el interrogante de si conviene al interés público definir normas objetivas que establezcan las circunstancias en las que los sistemas de pago con tarjeta podrían denegar la aceptación de esta de manera unilateral, y los procedimientos correspondientes.

Preguntas

- 14) A la vista del creciente recurso a las tarjetas de pago, ¿hay empresas, en su opinión, cuya actividad dependa de su capacidad para aceptar pagos con tarjeta? Cítense ejemplos concretos de empresas y/o sectores. En caso afirmativo, ¿es necesario, a su juicio, definir normas objetivas que regulen el comportamiento de los proveedores de servicios de pagos y los sistemas de pago con tarjeta frente a los usuarios que experimentan esa dependencia?

4.2. Transparencia y eficacia de costes en la tarificación de los servicios de pago para consumidores, minoristas y otras empresas

Con frecuencia, el coste real de estos servicios de pago resulta opaco, tanto para los consumidores como para los comerciantes, lo que redundará en un mayor coste de los pagos en la economía de la UE. Aunque la falta de transparencia es particularmente notoria en el mercado de las tarjetas, el nexo existente entre estas y los pagos electrónicos y móviles hace que repercuta en estos últimos. Por otra parte, cabe considerar que una mayor transparencia de los precios permitiría reducir los costes de las operaciones de pago para todas las partes implicadas y, en último término, optimizar costes en toda la UE en beneficio de los usuarios de servicios de pago. Otro problema, en relación con los precios de los servicios de pago, es el que se refiere a los micropagos, es decir, los pagos de escasa cuantía, que, por su naturaleza, se realizan con frecuencia mediante tarjeta, por medios móviles o a través de Internet. Tanto los consumidores como los comerciantes suelen percibir como excesivas las tarifas aplicadas, pues por lo general representan una proporción del valor de la operación significativamente más elevada que cuando se trata de pagos de grandes importes. Esta situación puede haber contribuido al desarrollo de monedas digitales alternativas.

4.2.1. Relación entre consumidor y comerciante: transparencia

Los consumidores son raramente conscientes del coste total que supone la utilización de determinados instrumentos de pago, esto es, los costes impuestos, no solo directamente al consumidor, sino asimismo al beneficiario (el comerciante). Si el coste de utilización de diferentes instrumentos de pago (p.ej., distintas marcas de tarjetas, efectivo, cheques) es el mismo para los consumidores, estos tienden a pensar que el método de pago que elijan carece de repercusiones para el comerciante. En consecuencia, los consumidores basan su elección de instrumento de pago, bien en la conveniencia, bien en las posibles ventajas que puedan derivarse de la utilización de un determinado método de pago.

Ahora bien, el instrumento de pago que elija el consumidor puede no ser óptimo en términos del coste total que supone para la economía. Los comerciantes suelen incluir los costes de operación en el precio de los bienes y servicios que ofrecen, lo que hace que, para cubrir el

¹⁸ World Payments Report 2011, p. 10, CapGemini, RBS y EFMA.

coste real de los métodos de pago más onerosos utilizados por algunos, todos los consumidores paguen más por sus adquisiciones.

Por tanto, una mayor transparencia del coste total de utilización de los distintos instrumentos de pago podría reducir el coste total de los pagos para la economía. A tal fin debería proporcionarse al consumidor información sobre los costes que para el comerciante representa la utilización y/o la gestión de un instrumento de pago determinado. En este contexto, convendrá evaluar los efectos probables de una mayor transparencia sobre el comportamiento de los consumidores, con vistas a una mejor comprensión de sus reacciones y necesidades .

Preguntas

- 15) ¿Deberían los comerciantes informar a los consumidores de las tasas que pagan por la utilización de los diversos instrumentos de pago? ¿Deberían los proveedores de servicios de pago estar obligados a informar a los consumidores de las tasas de descuento aplicadas o de las TMI percibidas por las operaciones de los clientes? ¿Es esta información de interés para los consumidores e influye en su elección de los métodos de pago?

4.2.2. *Relación entre el consumidor y el comerciante: descuentos, recargos y otras prácticas incitativas*

Otra posible forma de incrementar la transparencia de los precios en las relaciones entre el consumidor y el comerciante y de alentar la utilización de los instrumentos de pago más eficientes podría consistir en el recurso sistemático y generalizado a descuentos, recargos y otras prácticas incitativas (p.ej., aceptación selectiva de ciertas tarjetas únicamente por encima de un determinado importe, indicación expresa del medio de pago preferido) por parte del comerciante. Se podría incentivar así el recurso a los medios de pago más eficientes. De acuerdo con el principio según el cual «el usuario paga», los costes deberían ser soportados por los usuarios de un determinado servicio, en lugar de repartirse entre un grupo más amplio de consumidores.

Cabe asimismo considerar los posibles abusos a que podría dar lugar la aplicación de recargos, tales como la falta de transparencia o ausencia, en la práctica, de instrumentos de pago alternativos que permitan evitar pagar un recargo¹⁹. Este problema se ha planteado sobre todo en determinados sectores económicos (p.ej., las líneas aéreas). Los comerciantes no deberían recurrir a la aplicación de recargos para obtener ingresos suplementarios, sino que deberían limitarla a cubrir el coste real de utilización de un instrumento de pago, según lo previsto en el artículo 19 de la Directiva sobre los derechos de los consumidores²⁰.

El artículo 52, apartado 3, de la Directiva sobre servicios de pago en el mercado interior faculta expresamente a los comerciantes para aplicar recargos o descuentos por la utilización de un instrumento de pago concreto²¹. Se permite a los Estados miembros, no obstante,

¹⁹ Esta práctica tiene como consecuencia que los consumidores limiten su búsqueda y comparación de ofertas de precios, lo que redunda en su perjuicio, de acuerdo con el estudio de la Office of Fair Trading: «*Payment surcharges — Response to the Which? super-complaint*», junio de 2011.

²⁰ Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

²¹ No obstante, la Directiva sobre servicios de pago en el mercado interior no se aplica a los pagos en efectivo o con cheque.

prohibir o limitar la aplicación de recargos (aunque no de descuentos) en determinadas condiciones. La aplicación de esta disposición por los Estados miembros difiere considerablemente de unos a otros, y la existencia de distintas opciones nacionales hace aumentar sensiblemente la complejidad del mercado único y genera confusión tanto entre los consumidores como entre los comerciantes, en particular en las operaciones transfronterizas.

Preguntas

- 16) ¿Es necesaria una mayor armonización de los descuentos, recargos y otras prácticas incitativas en la Unión Europea en relación con los pagos mediante tarjeta, por medios móviles o a través de Internet? En caso afirmativo, ¿en qué dirección debería ir esa armonización? ¿Resultaría oportuno, por ejemplo:
- alentar ciertos métodos (descuentos, recargos, etc.), y, en su caso, de qué manera?
 - autorizar en general la aplicación de recargos, siempre que se limitase al coste real del instrumento de pago soportado por el comerciante?
 - pedir a los comerciantes que aceptasen, sin recargo, un instrumento de pago electrónico económico y de uso extendido?
 - aplicar normas específicas a los micropagos y, en su caso, a las monedas digitales alternativas?

4.2.3. Relación entre el comerciante y el proveedor de servicios de pago

Sería asimismo posible mejorar la transparencia de la tarificación de los instrumentos de pago y los costes reales de las operaciones abordando la relación entre el comerciante y el proveedor de servicios de pago.

Algunas de las normas aplicadas actualmente por los sistemas de tarjetas dificultan a los comerciantes ejercer influencia alguna sobre las decisiones de los consumidores en cuanto a la elección de instrumento de pago y limitan la capacidad de aquellos para aceptar únicamente determinadas tarjetas. Se facilita así la aplicación de elevadas TMI por parte de los PSP, lo que puede incrementar el coste de los pagos con tarjeta e inhibir la competencia. Las normas en cuestión son las siguientes:

- Norma de no discriminación, con arreglo a la cual se prohíbe a los minoristas orientar a sus clientes hacia la utilización del instrumento de pago que prefieren mediante recargos, descuentos u otras formas de incitación.
- Obligación de reconocer todas las tarjetas, conforme a la cual los comerciantes deben aceptar todas las tarjetas de una misma marca, aun cuando las tasas que se les apliquen no sean iguales²².

²² En la práctica, puede considerarse que esta norma se desdobra en dos normas independientes: reconocer a todos los emisores (p.ej., si un comerciante acepta las tarjetas Visa emitidas por bancos locales, deberá aceptar igualmente las emitidas por entidades extranjeras); y reconocer todos los productos (p.ej., si un comerciante acepta tarjetas de crédito personales, deberá aceptar igualmente las tarjetas comerciales, que son más caras). A nuestro juicio, la obligación de reconocer a todos los emisores no plantea

- Aplicación de tarifa indiferenciada (*blending*) por los adquirentes de tarjetas. A raíz de esta práctica, los adquirentes solo cobran a los comerciantes una comisión media por los pagos con tarjeta y no se informa al comerciante de las tasas de descuento aplicadas por las distintas categorías de tarjetas.

Una modificación de las normas que regulan el sistema de tarjetas y de las prácticas de los adquirentes podría ofrecer mayor margen de maniobra a los comerciantes en sus negociaciones con los PSP adquirentes, especialmente en lo que se refiere a las tasas de descuento, y reforzar, al mismo tiempo, la capacidad de aquellos para influir en las decisiones de los consumidores. Asimismo, podría hacer disminuir el coste que los pagos con tarjeta representan para la economía y favorecer la aceptación de nuevos sistemas competidores por los comerciantes.

Preguntas

- 17) ¿Podría una modificación de las normas que regulan el sistema de tarjetas y las prácticas de los adquirentes mejorar la transparencia y favorecer la eficacia de costes en la tarificación de los servicios de pagos? ¿Bastarían esas medidas por sí mismas o se precisarían otras medidas complementarias? Para evitar que los derechos de los consumidores se vieran afectados por las citadas modificaciones, ¿deberían introducirse controles adicionales o adoptarse nuevas medidas en lo que atañe a la relación entre el comerciante y el consumidor? ¿Deberían incluirse los sistemas tripartitos? ¿Debería hacerse una distinción entre las tarjetas personales y las tarjetas comerciales? ¿Hay implicaciones concretas en relación con los micropagos y se requieren medidas específicas al respecto?

4.3. Normalización

La interoperabilidad transfronteriza, de conseguirse, reportará enormes beneficios a los usuarios europeos de servicios de pago (empresas, consumidores, comerciantes), en términos de competencia, libertad de elección y mayor eficiencia de las operaciones de pago. Esto es válido para todos los pagos electrónicos y afecta a los múltiples agentes que intervienen en el proceso de pago, en función del método utilizado. Sin embargo, la normalización de los diversos componentes (p.ej., protocolos, interfaces, aplicaciones, servicios) debe llevarse a cabo exhaustivamente²³, a fin de reducir al mínimo el riesgo de exclusión de competidores potenciales o inhibir la innovación.

Pagos con tarjeta

Tal como se ha descrito anteriormente, un pago con tarjeta comporta el intercambio de datos entre el PSP adquirente y el PSP emisor (ámbito A2I o «*acquirer-to-issuer*»), pero también entre el comerciante (en principio, a través de un terminal de pagos físico) y el PSP adquirente (ámbito T2A o «*trader-to-acquirer*»).

problemas en general; sin embargo, nos suscita inquietud el impacto que sobre la competencia puede tener la obligación de reconocer todos los productos.

²³ Parte 7. Acuerdos de estandarización, *Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal* (DO C 11/1 de 14.1.2011).

En el ámbito T2A, no solo no existen normas comunes a nivel transfronterizo, sino tampoco, en muchos casos, a nivel nacional. Hay algunas iniciativas privadas de fijación de especificaciones técnicas, tales como el EPAS (*Electronic Protocol Application Software*) y el C-TAP (*Common Terminal Acquirer Protocol*). No obstante, ese tipo de proyectos suelen desarrollarse de manera aislada y se orientan en distintas direcciones, movidos por intereses comerciales divergentes. Esta fragmentación de la labor de normalización tiene tres consecuencias, a saber: en primer lugar, la ausencia de normas comunes limita el abanico de posibles proveedores de servicios a los PSP adquirentes nacionales, dificultando así la realización de un mercado único de servicios de pago competitivo. En segundo lugar, los comerciantes se ven obligados a mantener distintos sistemas y protocolos para gestionar el intercambio de datos en el proceso de adquisición —al menos uno por cada país en el que operan, y más en muchos casos—, reduciendo así las posibilidades de centralizar las operaciones y de mejorar la eficiencia. En tercer lugar, la ausencia de normas comunes en el ámbito T2A impide con frecuencia que las tarjetas de débito sean aceptadas en otros países, una experiencia para el consumidor que se aviene mal con el mercado único y con una moneda común para los pagos en efectivo en los Estados miembros de la zona euro.

En el ámbito A2I, la situación es igualmente insatisfactoria. El procesamiento interbancario de los pagos (autorización, compensación y liquidación de las operaciones) se basa actualmente en normas diferentes para los distintos sistemas de tarjetas. La plena separación entre los sistemas y el procesamiento (véase el apartado 4.1.4) requerirá normas de interoperabilidad de los sistemas para el procesamiento en el ámbito A2I. La labor de normalización desarrollada por el sector en el ámbito A2I ha sido limitada hasta la fecha y aún no ha suscitado excesivo interés entre los agentes del mercado.

Un tercer aspecto problemático es el de la certificación. Los criterios y procedimientos de evaluación aplicados a efectos de la certificación obligatoria de las tarjetas inteligentes, terminales de pagos, etc., difieren según los países y los sistemas de tarjetas. Dichos procedimientos de certificación son fundamentales para garantizar la seguridad de los pagos; ahora bien, al no estar armonizados en todo el territorio europeo, generan, para los fabricantes de tarjetas y de terminales, excesivas duplicaciones de costes. Para solventar este problema, se pusieron en marcha las iniciativas OSeC (*Open Standards for Security and Certification*) y CAS (*Common Approval Scheme*) orientadas al mercado. Pese a los prometedores avances iniciales, dichas iniciativas no han arrojado aún resultados tangibles en el mercado.

El CPE ha creado un Grupo de Partes Interesadas sobre Tarjetas, de carácter global, integrado por representantes de los sectores clave, a saber, comerciantes, entidades de procesamiento de pagos con tarjeta, sistemas de tarjetas, proveedores de servicios de pago y proveedores de servicios técnicos. El referido Grupo está elaborando un estudio sobre normalización de tarjetas de la SEPA, del que se publicó una quinta versión en diciembre de 2010. El objeto de ese trabajo es la armonización de las normas de la SEPA, de manera tal que «cualquier tarjeta SEPA pueda funcionar técnicamente en cualquier terminal de la SEPA», con vistas a promover normas y procedimientos de certificación armonizados. No obstante, hasta la fecha, los resultados concretos son limitados en términos de creación de un auténtico mercado integrado de tarjetas.

Pagos electrónicos y pagos móviles

En octubre de 2010, el CPE y la asociación mundial de operadores móviles GSMA publicaron un documento en el que se esbozaban las funciones y las responsabilidades de los operadores móviles y los bancos en la gestión de las aplicaciones sin contacto²⁴. Así pues, el sector bancario y de tarjetas y los operadores de redes móviles iniciaron conversaciones sobre cooperación y normalización. No obstante, no se han alcanzado aún resultados tangibles y sigue habiendo importantes lagunas que colmar para configurar un ecosistema sustentado sobre modelos de negocio de pagos por móvil coherentes que funcionen a escala transfronteriza.

La labor de armonización de los pagos por móvil debería garantizar la plena interoperabilidad entre las distintas fórmulas de pago por móvil y favorecer normas abiertas que permitan la movilidad de los consumidores. Por otra parte, y dada la especificidad de los pagos por móvil, la armonización debería solventar la cuestión de la portabilidad de las aplicaciones de pago por móvil (esto es, la manera en que las aplicaciones de pago siguen a los consumidores cuando estos cambian de operador de red móvil).

La ausencia de normas comunes reviste menos importancia por lo que respecta a los pagos electrónicos, como consecuencia, en parte, de la utilización de Internet como plataforma común, con protocolos de comunicación definidos. Los pagos electrónicos, aun en el caso de que se inicien por Internet, suelen procesarse como pagos normales con tarjeta o a través de plataformas de servicios bancarios en línea. Sufren, por ello, más efectos negativos por la falta de interoperabilidad entre distintos agentes del proceso de pago (véase el apartado 4.4.) que por la ausencia de normas. Por último, la normalización garantizaría también que las soluciones de pago electrónico y pagos móviles a disposición de los consumidores fuesen fácilmente accesibles y sencillas de utilizar.

Preguntas

- 18) ¿Resultaría beneficiosa, a su juicio, la aplicación de normas comunes en los pagos con tarjeta? ¿Cuáles son, en su caso, las principales lagunas al respecto? ¿Hay otros aspectos específicos de los pagos con tarjeta, además de los tres mencionados anteriormente (A2I, T2A, certificación), para los que una mayor normalización resultaría beneficiosa?
- 19) ¿Son las actuales disposiciones en materia de gobernanza suficientes para coordinar, impulsar y garantizar la adopción y la aplicación de normas comunes para los pagos con tarjeta dentro de un plazo razonable? ¿Están adecuadamente representados todos los grupos de interesados? ¿Habría formas concretas de mejorar la resolución de conflictos y acelerar la búsqueda de consensos?
- 20) ¿Deberían los organismos europeos de normalización, tales como el Comité Europeo de Normalización (CEN) o el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicación (ETSI), desempeñar un papel más activo en la normalización de los pagos con tarjeta? ¿En qué terreno podría ser, a su juicio, más eficaz su intervención y cuáles serían los posibles resultados? ¿Podrían otros organismos, nuevos o ya existentes, facilitar la normalización de los pagos con tarjeta?

²⁴ http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=402

- 21) En relación con los pagos electrónicos y los pagos móviles, ¿hay, en su opinión, ámbitos concretos en los que una mayor normalización resultaría esencial para consolidar principios fundamentales, tales como la innovación abierta, la portabilidad de las aplicaciones y la interoperabilidad? Si es así, ¿cuál(es)?
- 22) ¿Deberían los organismos europeos de normalización, tales como el CEN o el ETSI, desempeñar un papel más activo en la normalización de los pagos electrónicos o los pagos móviles? ¿En qué terreno podría ser, a su juicio, más eficaz su intervención y cuáles serían los posibles resultados?

4.4. Interoperabilidad entre proveedores de servicios

La cooperación constituye un requisito básico en una industria de red como la de los pagos, pues todo pago debe partir de un acuerdo entre el proveedor de servicios de pago del ordenante y el del beneficiario. A fin de garantizar que cualquier pago pueda llegar a su beneficiario sin causar perjuicio a los agentes e intermediarios implicados, es deseable que exista un mayor grado de cooperación que se plasme en una plena interoperabilidad.

En consonancia con la propuesta de la Comisión relativa a las transferencias y los adeudos domiciliados, el principio de interoperabilidad podría aplicarse en el mercado de las tarjetas, no solo para solventar los obstáculos anteriormente mencionados, sino en particular a efectos de la elección del adquirente y de las reglas comerciales.

4.4.1. Interoperabilidad en el ámbito de los pagos móviles

El mercado de los pagos móviles en Europa se halla aún en una fase embrionaria. Una de las principales trabas a la adopción generalizada de esta forma de pago parece derivarse de la situación de estancamiento existente entre los operadores de red móvil, los PSP tradicionales (bancos) y otros agentes, tales como los fabricantes o los diseñadores de aplicaciones. Los operadores de red móvil parecen haberse propuesto conservar el control del negocio, al menos en su calidad de gestores de la seguridad del servicio. Al mismo tiempo, los operadores de pagos electrónicos tratan de ampliar su radio de acción al entorno de las comunicaciones móviles (tanto en lo que atañe a los pagos a distancia como a los pagos de proximidad).

Parece probable que los agentes privados que controlen las normas y, por ende, la interoperabilidad, sean quienes dominen toda la cadena de pago, esto es: el dispositivo en sí, la plataforma de aplicación y la gestión de la seguridad. En tal situación, hay un riesgo importante de fragmentación como consecuencia de soluciones de propiedad exclusiva. Por lo demás, no debe pasarse por alto la importancia de otros sectores, tales como el del transporte público (pagos por la expedición de billetes) o el sanitario (pagos de seguros médicos mediante tarjeta), que pueden estar implicados en la interoperabilidad sin desempeñar un papel destacado en la estrategia de normalización.

4.4.2. Interoperabilidad en el ámbito de los pagos electrónicos

El CPE ha resuelto no crear su propio sistema bancario en línea y en su lugar ha propuesto formular un marco de interoperabilidad que posibilite la competencia entre diversos sistemas y permita a cada banco decidir cuál de ellos adoptar. Hasta la fecha, no se ha permitido

adherirse a este proyecto a ningún proveedor de servicios no bancario²⁵. Tres sistemas constituidos por bancos²⁶ han comenzado a desarrollar una «prueba de concepto» destinada a comprobar la interoperabilidad entre sistemas. Es aún pronto para determinar si este proyecto podría ampliarse satisfactoriamente y hacerse extensivo a toda la UE.

Al mismo tiempo, EBA Clearing, operador de compensación y liquidación que reúne a cerca de 70 bancos como accionistas, ha anunciado una iniciativa en materia de pagos electrónicos basada en servicios bancarios prestados en línea. Está previsto que el proyecto piloto se ponga en marcha en mayo de 2012.

4.4.3. Interoperabilidad y competencia

Cabe distinguir entre la interoperabilidad técnica y la interoperabilidad comercial, esto es, la posibilidad ofrecida a los comerciantes de elegir a los adquirentes, y a los clientes de elegir a los emisores, con independencia de su ubicación. También es importante dar respuesta a los retos que presenta la interoperabilidad en los sistemas tripartitos, frente a los cuatripartitos.

Preguntas

- 23) ¿Hay actualmente algún segmento en la cadena de pago (ordenante, beneficiario, PSP del beneficiario, entidad de procesamiento, sistema, PSP del ordenante) en el que las deficiencias por lo que respecta a la interoperabilidad sean particularmente notorias? ¿Cómo podrían subsanarse esas deficiencias? ¿Qué nivel de interoperabilidad sería necesario para evitar la fragmentación del mercado? ¿Es posible determinar unos requisitos mínimos de interoperabilidad, en particular por lo que se refiere a los pagos electrónicos?
- 24) ¿Cómo podría superarse la actual situación de estancamiento en cuanto a interoperabilidad para los pagos móviles y dinamizarse los lentos avances en lo que atañe a los pagos electrónicos? ¿Son las actuales disposiciones en materia de gobernanza suficientes para coordinar, impulsar y garantizar la interoperabilidad dentro de un plazo razonable? ¿Están adecuadamente representados todos los grupos de interesados? ¿Habría formas concretas de mejorar la resolución de conflictos y acelerar la búsqueda de consensos?

4.5. Seguridad de los pagos

La seguridad de los pagos minoristas es un prerequisite esencial tanto para los usuarios de servicios de pago como para los comerciantes. Los consumidores se sienten alarmados, con razón, ante las frecuentes noticias en la prensa sobre casos de fraude y uso abusivo de datos, y están, por tanto, particularmente sensibilizados ante los problemas de seguridad que plantean los pagos con tarjeta y por Internet. Este extremo se vio confirmado en la consulta pública sobre el futuro del comercio electrónico en el mercado interior, en la que se señaló la seguridad de los pagos como uno de los principales obstáculos que se oponen a la adopción generalizada del comercio electrónico.

²⁵ La Comisión Europea ha incoado un procedimiento en relación con la normalización, con vistas a garantizar la interoperabilidad en el ámbito de los pagos electrónicos.

http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=1_39876.

²⁶ iDEAL (Países Bajos), EPS (Austria) y GiroPay (Alemania).

Los requisitos de seguridad se centran fundamentalmente en la prevención del fraude. La sustitución aún en marcha de las tarjetas que funcionan con firma (provistas de una banda magnética para la lectura de la tarjeta) por tarjetas con *chip* y PIN (conformes con la norma EMV) ha permitido reducir considerablemente el fraude en el punto de venta a nivel europeo. A finales de 2010, alrededor del 90 % de todos los terminales de tarjetas en el punto de venta y el 80 % de todas las tarjetas de pago en la UE eran conformes con la norma EMV. Si bien se ha contribuido con ello a reducir la utilización fraudulenta de tarjetas en las operaciones de pago físicas, la actividad fraudulenta se está desplazando cada vez más hacia las operaciones de pago a distancia, en particular las efectuadas a través de Internet. Las operaciones con tarjeta a distancia representan ya la mayor parte de todos los casos de fraude, aun cuando no suponen sino una proporción menor de todas las operaciones con tarjeta. Los pagos electrónicos no realizados con tarjeta también son vulnerables al fraude. Entre las posibles soluciones respecto de los servicios bancarios en línea u otras operaciones de pago por Internet cabe citar la denominada autenticación de doble factor, consistente en la utilización de un código secreto (PIN) junto con un código de operación de un solo uso recibido a través de un dispositivo SMS o dispositivo *token*, por ejemplo. Con todo, deberá tenerse en cuenta el necesario compromiso entre seguridad, rapidez y facilidad de utilización.

Un segundo aspecto importante en este ámbito es la protección de datos. Todos los medios de pago a que se hace referencia en el presente documento comportan el tratamiento de datos personales y el recurso a redes de comunicación electrónica. La información sensible sobre clientes debe conservarse en una infraestructura de pagos segura tanto desde el punto de vista de su tratamiento como de su almacenamiento. Las Directivas 95/46/CE²⁷ y 2002/58/CE²⁸ establecen el marco jurídico aplicable al tratamiento de datos personales en la UE y regulan las actividades de tratamiento desarrolladas en este contexto por los distintos agentes que intervienen en una operación de pago. La protección de datos constituye una obligación básica que incumbe a todos los agentes del mercado que intervienen en la operación de pago. Es esencial que los mecanismos de autenticación en las operaciones de pago estén concebidos desde el inicio de modo tal que incluyan las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los requisitos en materia de protección de datos. El número de personas a las que se permita acceder a los datos de autenticación durante la operación de pago, o una vez finalizada la misma, debe limitarse a las estrictamente necesarias para que la operación se lleve a término.

Por lo demás, un mercado integrado de pagos por Internet en condiciones de seguridad podría, en principio, facilitar la lucha contra los sitios *web* que ofrecen contenidos ilícitos o a través de los cuales se venden productos falsificados. Con sujeción a procedimientos apropiados previamente establecidos, podría exigirse a los PSP que rehusasen la ejecución de operaciones financieras en sitios *web* catalogados previamente como ilegales.

Preguntas

²⁷ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO L 281 de 23.11.1995, p.31)

²⁸ Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) (DO L 201 de 31.07.2002, p. 37).

- 25) ¿Son, a su juicio, suficientemente seguras las operaciones físicas, incluidas las realizadas con tarjetas que se ajustan a la norma EMV y los pagos de proximidad por dispositivo móvil? En caso contrario, ¿qué deficiencias hay en materia de seguridad y de qué modo podrían subsanarse?
- 26) ¿Es necesario imponer requisitos de seguridad suplementarios (p.ej., autenticación de doble factor o aplicación de protocolos de pago con seguridad) respecto de los pagos a distancia (pagos con tarjeta, pagos electrónicos o pagos móviles)? De ser así, ¿cuáles son los enfoques o tecnologías concretos más eficaces?
- 27) ¿Debería la seguridad de los pagos apoyarse en un marco normativo, posiblemente conexo a otras iniciativas en materia de autenticación digital? ¿Qué categorías de agentes del mercado deberían estar sujetos a dicho marco normativo?
- 28) ¿Cuáles son los mecanismos más adecuados para garantizar la protección de los datos personales y el cumplimiento de los requisitos legales y técnicos establecidos en la legislación de la UE?

5. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA/GOBERNANZA

5.1. Gobernanza de la SEPA

Hasta ahora, la SEPA se ha gestionado fundamentalmente como un proyecto autorregulado, puesto en pie y administrado por el sector bancario europeo a través del CPE y con el firme apoyo del BCE y de la Comisión. Incumbe al pleno del CPE la responsabilidad de gestionar los sistemas y los marcos normativos de la SEPA, así como la de adoptar nuevas normas o introducir modificaciones en los citados sistemas y marcos normativos. Por lo que se refiere a su composición, están representadas actualmente en el CPE, además de los bancos, las entidades de pago, no así otros proveedores de servicios de pago, entidades de procesamiento, o agentes del mercado del lado de la oferta (p.ej., vendedores de *software*, fabricantes de terminales).

A fin de potenciar la participación de los interesados en la gobernanza de la SEPA a nivel de la UE, en marzo de 2010 la Comisión y el BCE crearon conjuntamente un órgano de dirección de alto nivel, el «Consejo de la SEPA», que aúna a representantes de alto nivel de ambas vertientes –oferta y demanda– del mercado de los pagos. Su objetivo es promover la realización de un mercado integrado de pagos minoristas en euros y lograr un consenso en cuanto a las próximas etapas que deben llevar a la culminación de la SEPA. Este Consejo carece de competencias legislativas y no puede imponer disposiciones vinculantes.

Una vez se adopte el Reglamento por el que se establecen requisitos técnicos para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, podría resultar conveniente una intervención más activa de las instituciones de la UE en la gobernanza de la SEPA. En este contexto, podría estudiarse la posibilidad de reforzar el papel de la supervisión legislativa y reglamentaria, a través, por ejemplo, del BCE, la Comisión o la Autoridad Bancaria Europea (ABE).

Preguntas

29) ¿Qué opinión le merecen los actuales mecanismos de gobernanza de la SEPA a nivel de la UE? ¿Existen deficiencias, a su juicio, y, de ser así, cómo podría mejorar la gobernanza de la SEPA? ¿Cuál sería, a su juicio, el equilibrio adecuado entre un enfoque normativo y un enfoque autorregulador? ¿Deberían los reguladores y supervisores europeos desempeñar, en su opinión, un papel más activo de cara al progreso del proyecto SEPA?

5.2. Gobernanza en el ámbito de las tarjetas de pago, los pagos móviles y los pagos electrónicos

A fin de potenciar la participación de los interesados, el CPE ha creado el Foro de Partes Interesadas para Clientes (que se ocupa de la transferencia SEPA y el adeudo domiciliado SEPA) y el Grupo de Partes Interesadas sobre Tarjetas (que se ocupa de los pagos con tarjeta). Ambos órganos están copresididos por el CPE y representantes de los usuarios finales. Por lo que atañe a la autorregulación, aunque este extremo merece una mayor clarificación, el marco de la SEPA para tarjetas adoptado por el CPE —que constituye un código de conducta voluntario— define los principios y condiciones a los que los bancos, las entidades de procesamiento y los sistemas de tarjetas han de atenerse para encuadrarse en el citado marco o en la SEPA propiamente dicha. Con todo, y pese a constituir un importante incentivo para que los operadores dispuestos a aceptar pagos en euros se adecuen a la SEPA, el marco de la SEPA para tarjetas no goza del favor unánime de los interesados, y no existe ningún mecanismo formal para interpretar, controlar ni asegurar la conformidad de los sistemas de tarjetas con la SEPA, ni para resolver posibles litigios.

En ámbitos tales como la creación de un marco adecuado para los pagos electrónicos y los pagos móviles, las medidas orientadas a lograr la integración han tardado en arrojar resultados tangibles, retrasando así la interoperabilidad, la innovación, la posibilidad de disponer de una mayor capacidad de elección y los efectos de escala. Los estancamientos y las incertidumbres pueden llevar a los participantes en el mercado a optar por mantener una actitud de espera. Dada la actual falta de compromiso con una iniciativa de la importancia que esta reviste para la economía europea en su conjunto, es indispensable, a fin de crear un mercado integrado, la adopción de un enfoque general, que englobe la regulación, la autorregulación y el cumplimiento y control de la aplicación de la normativa en materia de competencia.

Preguntas

30) ¿De qué forma deberían abordarse la normalización y la interoperabilidad en el contexto de la actual gobernanza? ¿Es necesario potenciar la participación de interesados distintos de los bancos y, en su caso, de qué manera (p.ej., consultas públicas, protocolos de acuerdo entre los interesados, atribución de competencias al Consejo de la SEPA para formular orientaciones sobre determinadas normas técnicas, etc.)? ¿Deberían ser los participantes en el mercado quienes impulsaran la integración del mercado a escala de la UE y, en particular, decidieran si los sistemas de pago en monedas distintas del euro deberían adecuarse a los sistemas de pago en euros existentes y en qué condiciones? En caso contrario, ¿cómo convendría proceder?

31) ¿Deberían las autoridades públicas jugar un papel y, en su caso, cuál? ¿Podría, por ejemplo, contemplarse un protocolo de acuerdo entre las autoridades públicas europeas y el CPE en el que se estableciera un calendario o plan de actuación y se fijaran resultados específicos («objetivos») y fechas límite concretas?

6. OBSERVACIONES GENERALES

Preguntas

- 32) El presente documento trata aspectos concretos referentes al funcionamiento del mercado de los pagos con tarjeta, pagos electrónicos y pagos móviles. ¿Hay, en su opinión, cuestiones importantes que se hayan omitido o a las que no se haya prestado la suficiente atención?

7. PRÓXIMAS ETAPAS

Se invita a todos los interesados a presentar sus observaciones en respuesta a las preguntas que anteceden. Las contribuciones deberán enviarse a la siguiente dirección y obrar en poder de la Comisión **el 11 de abril de 2012, a más tardar: markt-sepa@ec.europa.eu**.

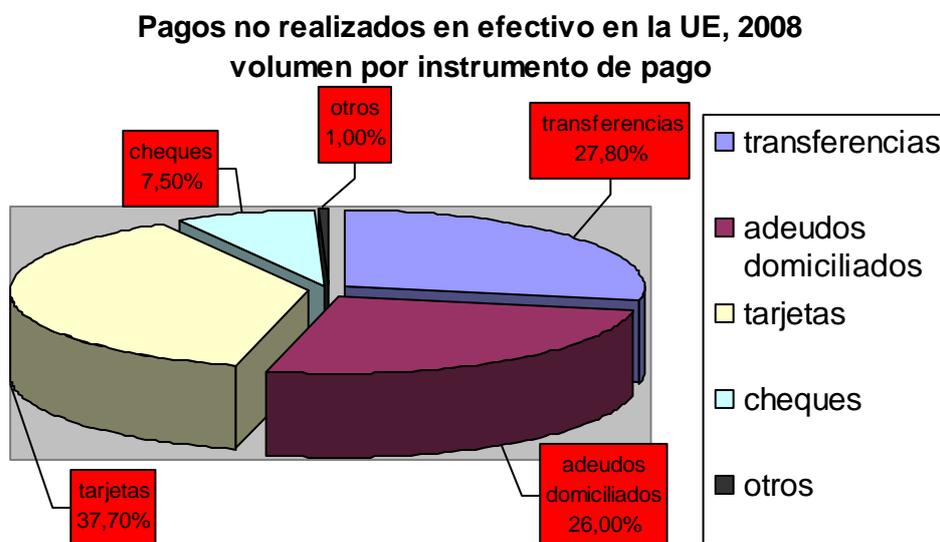
Las contribuciones no deberán abarcar necesariamente todas las cuestiones tratadas en el presente Libro Verde. Se ruega, por tanto, que se sirvan indicar claramente las cuestiones a las que se refiere su contribución. En la medida de lo posible, sírvanse aportar argumentos precisos a favor o en contra de las opciones y planteamientos presentados en el documento.

Como continuación del presente Libro Verde, y a partir de las respuestas recibidas, la Comisión anunciará sus próximas actuaciones en el segundo trimestre de 2012. Las propuestas, en su caso, se adoptarán en el cuarto trimestre de 2012 o en el primer trimestre de 2013. Toda futura propuesta, legislativa o no, irá acompañada de una amplia evaluación de impacto.

Las contribuciones se publicarán en Internet. Es importante leer la declaración de confidencialidad adjunta al presente Libro Verde para informarse sobre la forma en que sus datos personales y su contribución serán tratados.

Anexo I: Utilización de los distintos instrumentos de pago

Gráfico 1: Pagos no realizados en efectivo en la UE — volumen por instrumento de pago



Fuente: BCE: cuadros comparativos, operaciones minoristas

Cuadro 1: Pagos con tarjeta en la UE (2009)

Estado miembro	Número de tarjetas de pago emitidas per cápita	Número de operaciones con tarjeta per cápita ²⁹	Valor medio de las operaciones con tarjeta, por tarjeta (EUR)	Número de operaciones en el punto de venta, por tarjeta ³⁰	Valor anual de las operaciones en el punto de venta, por tarjeta (EUR)
Bélgica	1,78	92	55	52	2 843
Alemania	1,54	30	64	20	1 247
Estonia	1,37	116	17	85	1 405
Irlanda	1,22	72	73	56	4 237
Grecia	1,35	8	101	5	487
España	1,62	47	46	27	1 234
Francia	1,35	107	49	80	3 905
Italia	1,15	24	80	22	1 788
Chipre	1,54	40	87	25	2 072
Luxemburgo	2,00	109	76	57	4 166
Malta	1,55	27	63	18	1 108
Países Bajos	1,83	125	42	68	2 902
Austria	1,24	46	63	28	1 395

²⁹ Se excluyen las operaciones con monedero electrónico.

³⁰ Las operaciones en el punto de venta incluyen las realizadas en terminales situados en el Estado miembro y fuera del mismo.

Portugal	1,89	100	39	53	2 060
Eslovenia	1,66	54	37	32	1 187
Eslovaquia	0,94	21	57	15	596
Finlandia	1,74	172	34	100	3 402
Subtotal zona euro	1,45	58	52	40	2 066
Bulgaria	1,01	2	78	2	138
República Checa	0,89	17	38	21	813
Dinamarca	1,25	180	47	129	5 875
Letonia	1,10	43	20	37	698
Lituania	1,29	28	18	22	384
Hungría	0,88	18	27	21	1 028
Polonia	0,87	18	25	21	539
Rumanía	0,60	4	39	7	251
Suecia	1,85	182	40	89	2 735
Reino Unido	2,33	132	58	56	3 294
Total UE27	1,45	63	52	43	2 194

Fuente: Estadísticas de pagos del BCE, febrero de 2011.

Anexo II: Información suplementaria sobre las tasas multilaterales de intercambio (TMI)

Las tasas multilaterales de intercambio pueden consistir en un porcentaje, en un importe a tanto alzado o en una combinación de ambos (porcentaje más importe a tanto alzado). En la UE se aplica una gran variedad de TMI. Si bien no todas esas tasas son públicas, a raíz de una serie de acuerdos formales e informales con la Comisión Europea, MasterCard y Visa Europa publican ahora las TMI que han establecido (en diversos países, es el sector bancario local el que establece las TMI en el marco de los sistemas MasterCard y Visa, en los cuales no suelen hacerse públicas las tasas). En lo que respecta a MasterCard y Visa Europa, y en función de la categoría de tarjeta y del país, las TMI varían del 0 % (Maestro Suiza) al 1,62 % (tarjetas de débito MasterCard en Polonia) y al 1,90 % (tarjetas de débito Visa y tarjetas comerciales en Polonia). En virtud de su acuerdo informal con la Comisión, MasterCard ha reducido sus TMI para las tarjetas transfronterizas de débito y crédito personales al 0,20 % y el 0,30 % respectivamente. Visa Europa ha reducido al 0,20 % sus TMI para las tarjetas transfronterizas de débito personales y las operaciones con dichas tarjetas en nueve Estados miembros de la UE. La referencia utilizada en estos acuerdos es la denominada «prueba de indiferencia para el comerciante». Con arreglo a dicha prueba, la TMI se fija en el nivel en el que el pago con tarjeta no genera para los minoristas mayores costes que un pago en efectivo, de modo que el minorista no tenga preferencia por uno u otro medio de pago. Puede considerarse, por tanto, que ese nivel garantiza que los comerciantes y sus sucesivos clientes se beneficien en alguna medida de las eficiencias generadas, en principio, por las TMI. En algunos casos, las autoridades de competencia han aceptado acuerdos formales e informales sobre niveles específicos de tasas interbancarias y otras condiciones³¹.

Sistemas cuatripartitos y sistemas tripartitos

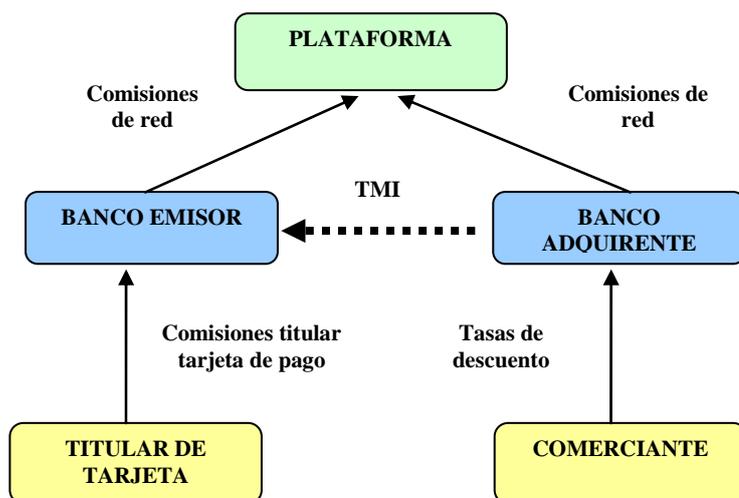
Las TMI se aplican en las operaciones en el punto de venta con tarjeta de crédito, es decir, aquellas que el titular de la tarjeta realiza en el local del comerciante. En un sistema cuatripartito, el PSP emisor celebra un contrato con el titular de la tarjeta (ordenante) y el comerciante contrata a un PSP adquirente (o PSP del beneficiario) para que este adquiera los pagos efectuados con tarjeta en su terminal. El PSP adquirente percibe del comerciante, por sus servicios, lo que se conoce como tasa de descuento.

Las tasas de intercambio de esos sistemas son tasas que percibe el PSP emisor por las operaciones realizadas con las tarjetas que ha emitido. Son los PSP adquirentes quienes soportan el coste de dichas tasas y lo repercuten a los comerciantes a través de tasas de descuento exageradas. Por tanto, la tasa de intercambio efectivamente determina, en gran medida, el precio que los PSP facturan a los comerciantes por la aceptación de las tarjetas. Así pues, las TMI inciden en la competencia de precios entre los PSP adquirentes, en detrimento de los comerciantes y de los sucesivos compradores³², especialmente cuando se combinan con

³¹

³² Véanse las Decisiones de la Comisión destinadas a MasterCard y Visa: Decisión de la Comisión, de 19 de diciembre de 2007, relativa a un procedimiento con arreglo a lo dispuesto en el artículo 81 del Tratado CE y en el artículo 53 del Acuerdo EEE — Asunto COMP/34.579 — MasterCard, Asunto COMP/36.518 — EuroCommerce, Asunto COMP/38.580 — Tarjetas comerciales; y Decisión de la Comisión, de 8 de diciembre de 2010, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 53 del Acuerdo EEE — Asunto COMP/39.398 — VISA MIF.

otras prácticas comerciales, como las mencionadas en los apartados 4.1 y 4.2 del presente documento.



Los **sistemas tripartitos**, denominados en ocasiones sistemas «propietarios», difieren de los cuatripartitos en que únicamente intervienen en la operación el ordenante o titular de la tarjeta, el beneficiario o comerciante y el sistema, en tanto que, en un sistema cuatripartito, intervienen en la operación el ordenante o titular de la tarjeta, el PSP emisor (o PSP del ordenante), el beneficiario o comerciante y su PSP (PSP adquirente o PSP del beneficiario). Ello significa que, en este último caso, el papel del sistema se limita fundamentalmente a proporcionar la infraestructura.

En un sistema tripartito solo interviene un PSP, que es a la vez el emisor y el adquirente. No obstante, cuando el sistema autoriza a diversos PSP a emitir tarjetas y adquirir operaciones, deja de ser un sistema tripartito «puro», asemejándose en cambio a un sistema cuatripartito.

En los sistemas tripartitos «puros» no hay una TMI pactada expresamente entre los PSP, sino únicamente las cuotas o comisiones que abona el titular de la tarjeta (cuotas anuales, comisiones por operación, etc.) y las tasas de descuento que abona el minorista. Sin embargo, el sistema puede utilizar esas fuentes de ingresos para subvencionar a una u otra de las partes (esto es, el comerciante o el titular de la tarjeta), lo que da lugar a una TMI implícita.