



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 24.7.2013
COM(2013) 550 final

2013/0265 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre las tasas de intercambio para operaciones de pago basadas en una tarjeta

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2013) 288 final}

{SWD(2013) 289 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

Motivación y objetivos de la propuesta

El objetivo de la presente propuesta es contribuir al desarrollo de un mercado de pagos a escala de la UE que permita a consumidores, minoristas y otras empresas aprovechar plenamente los beneficios del mercado interior de la UE, en consonancia con la Estrategia Europa 2020 y con la Agenda Digital.

Para conseguirlo, y con el fin de promover unos servicios paneuropeos, la eficiencia y la innovación en el ámbito de los instrumentos de pago con tarjeta y las operaciones de pago basadas en una tarjeta en los entornos en línea, fuera de línea y a través del móvil, debe existir claridad jurídica y unas condiciones de competencia equitativas. Además, deben prohibirse las normas comerciales y otras condiciones en el caso de que impidan que consumidores y minoristas dispongan de información precisa sobre las tasas pagadas por las operaciones de pago y, por tanto, dificulten la creación de un mercado interior plenamente eficaz.

Contexto general

El marco normativo y legislativo para los pagos de escasa cuantía en la UE ha ido evolucionando a lo largo de los últimos doce años, actuando la llegada del euro como factor acelerador. El Reglamento (CE) nº 2560/2001 sobre la equivalencia de los gastos de los pagos nacionales y transfronterizos en euros dio lugar a nuevas iniciativas sobre la compleción de un mercado interior de pagos.

El marco normativo y legislativo se complementa con una serie de investigaciones y decisiones en el marco del Derecho de competencia de la UE por parte de la Comisión a lo largo de los últimos años en el ámbito de los pagos de escasa cuantía.

La existencia de unos pagos electrónicos seguros, eficientes, competitivos e innovadores resulta fundamental para el mercado interior de todos los productos y servicios, aumentando su impacto conforme el comercio electrónico va desplazando al comercio físico. En este contexto, el logro de un mercado interior que funcione eficazmente en el ámbito de las tarjetas de pago se ha visto entorpecido por la aplicación generalizada de determinadas normas y prácticas comerciales restrictivas. Estas normas y prácticas provocan además una falta de información sobre los costes y los precios de las operaciones para consumidores y minoristas que hacen que los resultados del mercado no sean los óptimos, incluyendo ineficiencias en los precios.

Una de las principales prácticas que impiden la consecución de un mercado integrado es el uso generalizado en los sistemas «cuatripartitos», el tipo más común de los sistemas de tarjetas, de las denominadas tasas multilaterales de intercambio (TMI). Se trata de comisiones interbancarias acordadas de forma colectiva normalmente entre los proveedores de servicios de pago adquirentes y los proveedores de servicios de pago emisores pertenecientes a un sistema determinado. Estas tasas de intercambio pagadas por los proveedores de servicios de pago adquirentes forman parte de las comisiones que cobran a los comerciantes (las comisiones por servicios comerciales o CSC), que, a su vez, los comerciantes repercuten a sus clientes. De este modo, las elevadas tasas de intercambio pagadas por los comerciantes dan lugar a un aumento de los precios finales de bienes y servicios, que son pagados por todos los consumidores. La competencia entre los sistemas de tarjetas en la práctica parece encaminarse en gran medida a convencer a la mayor cantidad posible de proveedores de servicios de pago para que emitan sus tarjetas, lo cual normalmente hace que *augmenten y no que disminuyan* las

tasas, en contraste con el habitual efecto disciplinario que tiene la competencia sobre los precios en una economía de mercado.

En la actualidad, no existe ningún tipo de legislación en la UE que regule las tasas de intercambio, salvo, de manera indirecta, en el caso de Dinamarca para las CSC de las operaciones con presencia física. No obstante, muchas autoridades nacionales de competencia han entablado procedimientos para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre competencia, entre ellas las del Reino Unido, Alemania e Italia. Asimismo, algunos Estados miembros están adoptando disposiciones legislativas, como es el caso de Polonia, Hungría, el Reino Unido e Italia.

Efectos sobre los consumidores

Los incrementos de precios ocasionados por las tasas de intercambio perjudican a los consumidores, que no suelen estar al corriente de las tasas abonadas por los comerciantes por el instrumento de pago que utilizan. Al mismo tiempo, distintas prácticas incentivadoras aplicadas por los proveedores de servicios de pago emisores (como bonos de viaje, primas, descuentos, retrocesiones de gastos, seguros gratuitos, etc.) incitan a los consumidores a utilizar instrumentos de pago que generan elevadas tasas a los proveedores de servicios de pago emisores. Las normas aplicadas por los sistemas de tarjetas de pago y las prácticas seguidas por los proveedores de servicios de pago hacen que comerciantes y consumidores desconozcan las diferencias existentes entre las tasas y reducen la transparencia del mercado, por ejemplo al «no diferenciar» tasas, prohibir a los comerciantes elegir una marca más barata entre las de las tarjetas de marcas combinadas o incitar a los consumidores a utilizar esas tarjetas más baratas. Incluso en el caso de que los comerciantes conozcan las diferencias de costes, las normas del sistema les impiden a menudo actuar para reducir las tasas. Son de especial importancia las denominados «normas que obligan a aceptar todas las tarjetas» que compelen a los comerciantes a aceptar todos los productos expedidos con la misma marca, aun cuando las comisiones comerciales de estas tarjetas pueden variar con un factor multiplicador de 3 o 4 dentro de la misma categoría de tarjetas (es decir, de crédito o de débito) o con un factor multiplicador de hasta 25 entre categorías de tarjetas, como entre las tarjetas de crédito premium y las tarjetas de débito de bajo coste. El resultado de las tasas acordadas colectivamente y las medidas que reducen la transparencia es que los bancos no se hacen la competencia en el cobro de tasas, lo que da lugar a un aumento de los precios para los consumidores, incluidos aquellos que no pagan con tarjeta o los que pagan con tarjetas de bajo coste. De hecho, estos últimos subvencionan la utilización por parte de otros consumidores, que a menudo tienen más capacidad económica, de medios de pago más caros, a través de un aumento de los precios al por menor. Además de las limitadas posibilidades de elección en cuanto a los proveedores de servicios de pago, la escasez de innovaciones y unos precios más elevados por los servicios de pago, las tasas de intercambio también ponen en tela de juicio la política de la Comisión de promover y facilitar el uso de pagos electrónicos en beneficio de los consumidores¹. Por último, la falta de opciones en cuanto a proveedores de servicios de pago, incluso en el ámbito paneuropeo, impide que los consumidores puedan cosechar todos los beneficios del mercado interior de manera efectiva, especialmente en lo relativo al comercio electrónico.

Efectos sobre el mercado interior

Actualmente, las tasas de intercambio que se aplican dentro de los sistemas de tarjetas de pago nacionales e internacionales son muy variadas, lo cual da lugar a una fragmentación del

¹ Véase, por ejemplo, la reciente propuesta sobre el acceso a cuentas de pago básicas (COM(2013) 266 final de 8 de mayo de 2013).

mercado e impide que minoristas y consumidores aprovechen los beneficios de un mercado interior de bienes y servicios. Incluso teniendo en cuenta únicamente los sistemas de tarjetas de pago internacionales, las tasas de intercambio difieren con un factor de hasta 10, lo cual genera diferencias de coste importantes entre minoristas en los países respectivos. Como consecuencia de las grandes diferencias en las tasas entre los diferentes Estados miembros, los minoristas también tienen dificultades para formular, a escala de la UE, una estrategia general de precios para sus productos y servicios, tanto en línea como fuera de línea, en detrimento de los consumidores. Los minoristas no pueden evitar las diferencias de tasas utilizando servicios de aceptación de tarjetas ofrecidos por bancos de otros Estados miembros; las normas específicas aplicadas por los sistemas de pago exigen la aplicación de la tasa de intercambio del «punto de venta» (país del minorista) para cada operación de pago. Esto impide a los bancos adquirentes ofrecer con éxito sus servicios de forma transfronteriza y a los minoristas reducir el coste de sus pagos en beneficio de los consumidores.

Efectos sobre la entrada en el mercado

Las tasas de intercambio también restringen la entrada en el mercado, ya que los ingresos para los proveedores de servicios de pago emisores funcionan como un umbral mínimo para convencer a los proveedores de servicios de pago emisores para que emitan tarjetas de pago u otros instrumentos de este tipo, como soluciones de pago a través del móvil y en línea, ofrecidas por nuevos participantes en el mercado. Asimismo, la entrada en el mercado de operadores paneuropeos sigue siendo difícil, ya que las tasas de intercambio nacionales en los Estados miembros de la UE son muy variadas y los nuevos participantes tendrían que ofrecer tasas de intercambio al menos comparables a las existentes en cada mercado en el que quieran entrar. Todo ello repercute en la viabilidad de su modelo de negocio, afectando entre otras cosas a las posibles economías de escala y de alcance. Esto también explica por qué en una serie de Estados miembros han tendido a desaparecer los sistemas de tarjetas nacionales (normalmente más baratos). Las barreras de entrada generadas de este modo por las tasas de intercambio para las soluciones de pago en línea y a través del móvil también dar lugar a una menor innovación.

Como ya se ha mencionado, no existe en estos momentos ningún tipo de legislación en la UE que regule las tasas de intercambio, salvo, de manera indirecta, en el caso de Dinamarca. No obstante, muchas autoridades nacionales de competencia han entablado procedimientos para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre competencia. Asimismo, algunos Estados miembros están en proceso de adoptar disposiciones legislativas. Las diferentes trayectorias temporales de los procedimientos nacionales y la legislación prevista aumentan el riesgo de conducir hacia un mercado aún más fragmentado.

Por todo ello, el presente Reglamento propone la creación de normas comunes para las tasas de intercambio dentro de la Unión Europea, mediante la introducción de niveles máximos para las tasas de las operaciones con tarjetas de pago de uso generalizado entre los consumidores y, por tanto, difíciles de rechazar o de ser objeto de recargos por parte de los minoristas. Esto creará unas condiciones de competencia equitativas que eliminarán la actual fragmentación del mercado como consecuencia de las diferencias en las tasas. También permitirá la entrada con éxito en el mercado de nuevos competidores paneuropeos y la innovación basada en una infraestructura existente en «condiciones equitativas». Los consumidores y los minoristas gozarán, por lo tanto, de una mayor variedad de proveedores de servicios de pago (tanto nuevos como ya establecidos), incluso a nivel paneuropeo. El Reglamento propondrá, además, medidas de transparencia para que minoristas y consumidores adopten decisiones con mejor conocimiento de causa sobre los instrumentos de pago.

Disposiciones vigentes en el ámbito de la propuesta

Esta iniciativa complementará el marco normativo vigente en el ámbito de los servicios de pago en la UE, en particular en lo referente a la compleción de un mercado interior de pagos y a la migración hacia unos instrumentos de pago paneuropeos.

La Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior («Directiva de servicios de pago» o DSP)² persigue establecer la igualdad de condiciones y de derechos en los servicios de pago ofrecidos en el mercado, en beneficio de los consumidores y de las empresas de toda la Unión. Dicha Directiva, que está siendo revisada al mismo tiempo que se elabora la presente propuesta, crea el marco general para los pagos en la UE. La complementan varios reglamentos, como el Reglamento (CE) n° 924/2009 relativo a los pagos transfronterizos o el Reglamento (CE) n° 260/2012 que establece fechas límite de migración para la transición de todas las operaciones de transferencia y de adeudo domiciliado en la UE de los sistemas nacionales a los sistemas paneuropeos. El Reglamento (CE) n° 260/2012 también aclara que no pueden cobrarse tasas multilaterales de intercambio por las operaciones de adeudo domiciliado.

Además del marco legislativo, a lo largo de los últimos veinte años, la Comisión Europea y las autoridades nacionales de competencia han llevado a cabo una serie de procedimientos de defensa de la competencia que han abordado las prácticas contrarias a la misma en el mercado de los pagos con tarjeta. La sentencia del Tribunal General de mayo de 2012³ confirmó la conclusión de la Comisión en su Decisión sobre MasterCard de diciembre de 2007⁴, según la cual las TMI restringen la competencia al aumentar el coste de la aceptación de la tarjeta por los comerciantes sin producir beneficios para los consumidores. El Tribunal rechazó el argumento de que las TMI son indispensables para el funcionamiento de un sistema de tarjetas de pago. Para afrontar las inquietudes sobre la competencia, la Comisión ha aceptado el compromiso de Visa y MasterCard de cobrar menos TMI por las operaciones transfronterizas (y algunas nacionales): los compromisos de MasterCard de 2009 (límites para las TMI a los consumidores transfronterizos del 0,2 % en el caso de las tarjetas de débito y del 0,3 % para las tarjetas de crédito y cambios de las normas que impone a los minoristas a través los proveedores de servicios de pago adquirentes), y los compromisos de Visa Europe de 2010 (similares a los de MasterCard, con límites solo para los débitos pero que también incluyen a las TMI nacionales cuando son fijadas por Visa Europe y no por los bancos nacionales). En 2013, Visa Europe también ofreció compromisos para las operaciones con tarjetas de crédito transfronterizas en el caso de determinados países cuando dichas tarifas las fija Visa Europe, y sobre normas de adquisición transfronteriza. Están en curso una serie de procedimientos de competencia en una serie de Estados miembros, como Polonia, Hungría, Italia, Letonia, el Reino Unido, Alemania y Francia. La Autoridad de Competencia francesa, por ejemplo, hizo obligatorios los compromisos del Groupement des Cartes Bancaires, el sistema de tarjetas nacional, el 7 de julio de 2011 para reducir sus tasas de intercambio a niveles equivalentes a los acordados por MasterCard y Visa para sus operaciones transfronterizas.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:01:ES:HTML>

³ Tribunal General, 24 de mayo de 2012, asunto T 111/08, MasterCard y otros contra la Comisión, pendiente de publicación.

⁴ Asunto COMP/34.579, *MasterCard*, Decisión de la Comisión de 19 de diciembre de 2007 http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/34579/34579_1889_2.pdf.

Aunque no existe legislación sobre las tasas de intercambio en la UE, salvo, de manera indirecta, en el caso de Dinamarca⁵, algunos Estados miembros están adoptando disposiciones legislativas, como es el caso de Polonia, Hungría, el Reino Unido e Italia. En Polonia, el Parlamento está estudiando proyectos legislativos para regular las tasas de intercambio, de modo que los límites de las TMI bajarían progresivamente hasta el 0,5 % a principios de 2016, suprimiendo la norma que obliga a aceptar todas las tarjetas y permitiendo la aplicación de recargos (solo para las tarjetas de crédito). En Hungría, está en fase de debate una propuesta legislativa que limitaría las tasas de intercambio nacionales de crédito y de débito a su nivel transfronterizo correspondiente, encargándose el Banco Central de Hungría de calcular dichas tasas. En Italia, en diciembre de 2012 se ha publicado para consulta un proyecto de Decreto del Ministerio de Economía y Hacienda, centrándose en la limitación de la no diferenciación, la comparabilidad de las tasas de intercambio y las comisiones por servicios comerciales, ya que las comisiones por servicios comerciales deben tener en cuenta el volumen de operaciones y ser más bajas para los pagos de escasa cuantía. En el Reino Unido, el Gobierno propone incluir los sistemas de pago en la regulación económica, creando un nuevo organismo regulador de servicio público centrado en la competencia para los sistemas de pago al por menor⁶.

Coherencia con las demás políticas y objetivos de la Unión

Los objetivos de la propuesta son coherentes con las políticas y los objetivos de la Unión. En primer lugar, mejorarán el funcionamiento del mercado interior de servicios de pago y, más en general, de todos los bienes y servicios en beneficio de los consumidores y las empresas europeos. En segundo lugar, apoyan ampliamente otras políticas de la Unión, en particular la política de competencia (estableciendo la igualdad de oportunidades, derechos y obligaciones de todos los agentes del mercado y facilitando la prestación transfronteriza de servicios de pago, aumentando así el nivel de competencia). La evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta concluye que las medidas planteadas fomentarán la integración de los mercados para consumidores y comerciantes, favorecerían la entrada en el mercado paneuropeo y darían lugar a una mayor seguridad jurídica sobre los modelos empresariales para los sistemas de tarjetas existentes y para los nuevos operadores. También harían frente a la amenaza de «exportar» los modelos basados en prácticas contrarias a la competencia a los servicios de pago nuevos e innovadores.

Pese a la sentencia del Tribunal General que confirma la evaluación de la Comisión en la que se indica que las TMI aplicadas dentro del sistema MasterCard restringían la competencia y no daban lugar a eficiencias que contrarrestaran el perjuicio ocasionado a comerciantes y consumidores, los sistemas de tarjetas internacionales y nacionales que operan actualmente en la UE no parecen dispuestos a tomar la iniciativa de ajustar sus prácticas para dar cumplimiento a lo dispuesto en las normas de competencia europeas y nacionales. Aunque las autoridades nacionales de competencia, en estrecha cooperación con la Comisión, están haciendo frente a esta situación, la aplicación de la normativa de competencia siguiendo diferentes plazos y procedimientos no puede dar resultados suficientemente completos y a tiempo para desbloquear la integración y la innovación del mercado que son necesarias para garantizar la competitividad del mercado de pagos europeo a escala mundial. Teniendo en

⁵ Artículo 80 de la Ley danesa sobre servicios de pago y dinero electrónico, texto refundido nº 365 de 26 de abril de 2011, http://www.finanstilsynet.dk/en/Regler-og-praksis/Translated-regulations/~media/Regler-og-praksis/2012/C_Act365_2011_new.ashx Regula las CSC para las operaciones con presencia física y los comerciantes, divididos en ocho categorías de costes diferentes, deben pagar una cuota anual que decide el Ministerio de Economía.

⁶ <https://www.gov.uk/government/consultations/opening-up-uk-payments>

cuenta las normas de competencia de la UE y la experiencia de la Comisión en asuntos de competencia en relación con los pagos, la presente propuesta tiene, por lo tanto, por objeto ofrecer claridad jurídica para garantizar la integración y competencia efectivas, mejorando de esta forma el bienestar económico de todas las partes interesadas y, en particular, de los consumidores. Facilitando las operaciones económicas dentro de la Unión, se estará contribuyendo también al logro de los objetivos, más generales, de la Estrategia 2020 de la UE.

2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

Consulta con las partes interesadas

Métodos de consulta, principales sectores a los que se dirige y perfil general de los consultados

El 11 de enero de 2012, la Comisión Europea publicó un Libro Verde titulado «Hacia un mercado europeo integrado de pagos mediante tarjetas, pagos por Internet o pagos móviles»⁷ a la que siguió una consulta pública. La Comisión recibió más de 300 respuestas a dicha consulta. La exhaustiva información facilitada por los interesados⁸ proporcionó importantes datos sobre algunos de los últimos acontecimientos y sobre las posibles peticiones de cambios en el marco de pagos existente.

El 4 de mayo de 2012 se celebró una audiencia pública a la que asistieron unos 350 interesados.

El 20 de noviembre de 2012, el Parlamento Europeo adoptó una resolución denominada «Hacia un mercado europeo integrado de pagos mediante tarjetas, pagos por Internet o pagos móviles»⁹. Se trata de un informe sobre el Libro Verde.

Resumen de las respuestas y forma en que se han tenido en cuenta

El proceso de consulta ha permitido la identificación de algunos mensajes clave relacionados con el ámbito de aplicación del presente Reglamento. Los interesados de todas las categorías acordaron de manera coherente que era necesario aportar más claridad jurídica sobre las tasas multilaterales de intercambio (TMI). Los proveedores de servicios de pago consideraron que esto era especialmente pertinente si tenemos en cuenta los asuntos de competencia interpuestos a nivel europeo y nacional. En segundo lugar, los comerciantes en particular, pero también los interesados de otras categorías, señalaron obstáculos para las adquisiciones transfronterizas, que deberían solventarse para que pueda configurarse un auténtico mercado único de servicios de pago. Hay además un alto grado de interés por debatir las normas comerciales, aunque las opiniones están divididas dependiendo de la categoría de interesados de que se trate.

Los proveedores de servicios de pago y los sistemas de tarjetas consideraron que el hecho de que las TMI difieran sustancialmente de un país a otro y para los pagos transfronterizos dentro de un mismo sistema de tarjetas no constituía un problema y, en su opinión, no obstaculizaba la integración del mercado. Por otro lado, los comerciantes, las organizaciones de consumidores y algunos proveedores de servicios de pago no bancarios consideraron que

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0941:FIN:ES:PDF>

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0426+0+DOC+XML+V0//ES>

estas diferencias no están justificadas y que deben aplicarse las mismas TMI a las operaciones nacionales y a las transfronterizas, y en los distintos Estados miembros. Las autoridades públicas consideraron que, para lograr un mercado integrado, debían armonizarse las TMI. Los proveedores de servicios de pago parecían oponerse a una iniciativa reglamentaria en relación con las tasas de intercambio, alegando que esta opción daría lugar a un aumento de las comisiones para los titulares de tarjetas y que los minoristas no repercutirían los beneficios sobre los consumidores. Por otra parte, los minoristas opinaban que las TMI originan una competencia inversa favoreciendo a los medios de pago más caros y erigiendo barreras a la entrada en el mercado, a la vez que generan un riesgo de efecto de desbordamiento de los pagos con tarjeta a los pagos a través de la telefonía móvil y de internet. La mayoría de las organizaciones de consumidores respaldaron el análisis de los comerciantes en cuanto a los efectos negativos que tienen las TMI sobre la competencia y el bienestar de los consumidores, pero expresaron su preocupación ante la posibilidad de que la reducción de las TMI provocara un aumento de las tasas de las tarjetas y otros gastos para los consumidores. Las autoridades de competencia apoyaron la necesidad de actuar para reducir las TMI, en particular para los sistemas cuatripartitos maduros. Otras autoridades públicas se mostraron divididas al respecto.

En cuanto a las adquisiciones transfronterizas, la mayoría de los sistemas y proveedores de servicios de pago vieron la necesidad de armonizar los estándares y normas locales, mientras que los comerciantes y los consumidores manifestaron su acuerdo sobre la existencia de numerosos obstáculos locales para las adquisiciones transfronterizas. Contrariamente a los proveedores y sistemas de servicios de pago, los comerciantes preferían las soluciones regulatorias a la normalización autorregulada. Los sistemas y los proveedores de servicios de pago preferían que se aplicara la TMI del país en que se efectúa la venta, mientras que la mayoría de los comerciantes y proveedores de servicios de pago no bancarios se pronunciaban a favor de una TMI común aplicable en todo el mercado interior. Solo los proveedores de servicios de pago y los sistemas de tarjetas históricos eran partidarios de una autorización previa obligatoria para las adquisiciones transfronterizas.

En cuanto a las normas comerciales, no hubo consenso sobre las ventajas y la necesidad de regular los incentivos y la norma que obliga a aceptar todas las tarjetas, que compele a los comerciantes a aceptar todas las tarjetas de la misma marca si aceptan alguna de las categorías de tarjetas de esa marca. La mayoría de los sistemas y de los proveedores de servicios de pago se pronunciaron a favor del *statu quo*, mientras que los comerciantes, los consumidores, las autoridades de competencia y la mayoría de las autoridades públicas eran partidarios de aprovechar la reglamentación para permitir los incentivos de los comerciantes a los consumidores con el fin de que utilicen los medios de pago más baratos, si bien los consumidores estaban en contra de los recargos. La supresión de la obligación de aceptar todas las tarjetas fue rechazada por los proveedores y los sistemas de servicios de pago, pero fue apoyada (a través del Reglamento) por otras partes interesadas al permitir el comerciante aceptar solamente los medios de pago más económicos y tener una incidencia positiva en la competencia, siendo los consumidores más cautos a la hora de apoyarlo. La prohibición de unificar las tasas de descuento facturadas a minoristas fue apoyada por la mayoría de los interesados, opinando los proveedores y los sistemas de servicios de pago que ya se diferencian desde que existen los compromisos de MasterCard y Visa.

En el informe sobre las reacciones a la consulta pública relacionada con el Libro Verde puede encontrarse un resumen detallado de las opiniones de los interesados y de los Estados miembros sobre las tasas de intercambio¹⁰.

El Parlamento Europeo, en su informe por iniciativa propia sobre el Libro Verde, reconocía los objetivos y los obstáculos para la integración identificados en el Libro Verde y hacía un llamamiento en favor de una acción legislativa en una serie de ámbitos relacionados con los pagos con tarjeta, al tiempo que sugería un planteamiento más prudente para los pagos por internet o por móvil dada la poca madurez de estos mercados. Por otra parte, el Parlamento ha adoptado una postura firme a favor de ofrecer claridad a los participantes en el mercado sobre las tasas de intercambio y se ha mostrado partidario de adoptar un enfoque gradual que conduzca a una prohibición de las tasas de intercambio a través de la regulación.

Evaluación de impacto

La Comisión realizó una evaluación de impacto, de acuerdo con lo señalado en el programa de trabajo, que ha sido elaborada consultando con el BCE. La evaluación de impacto trató al mismo tiempo las opciones de revisión de la Directiva sobre los servicios de pago y de regulación de las tasas multilaterales de intercambio.

La evaluación de impacto aborda la cuestión de la ausencia de competencia efectiva en los mercados de pagos con tarjeta y de pagos basados en una tarjeta, dando unos resultados de mercado que no son óptimos y unas tarifas relativamente elevadas que se están repercutiendo a los comerciantes y, por tanto, a los consumidores. La limitada integración de los mercados, las pocas posibilidades de que entren al mercado nuevos operadores paneuropeos, la desaparición de los sistemas de tarjetas nacionales (generalmente más baratas) y la escasa innovación también se destacan en este contexto. Las tasas de intercambio se consideran un importante factor explicativo en este proceso. Las grandes diferencias en los niveles de las tasas de intercambio entre los Estados miembros también constituyen un obstáculo a la integración de los mercados. Estos efectos se ven reforzados por una serie de normas comerciales, que inciden en la transparencia, la capacidad de los minoristas para elegir a un adquirente en otro Estado miembro («adquisición transfronteriza») y la capacidad de los minoristas para incitar a sus clientes a utilizar medios de pago más eficientes o para rechazar las tarjetas caras (la obligación de aceptar todas las tarjetas).

La evaluación de impacto considera seis hipótesis para las tasas de intercambio: i) que la Comisión no actúe, ii) regular la adquisición transfronteriza y el nivel de las tasas de intercambio de las operaciones transfronterizas, iii) dar mandato a los Estados miembros para que establezcan tasas de intercambio siguiendo una metodología común, iv) regular a escala de la UE el nivel máximo para las tasas de intercambio a) si el límite máximo de las tasas de intercambio (diferenciando entre tarjetas de débito y de crédito) es aplicable tanto a las tarjetas de débito como a las de crédito o solo a las tarjetas de débito y b) si las tasas de intercambio de las operaciones con tarjetas de débito deben estar totalmente prohibidas o solo deben reducirse a un nivel bajo, v) si eximir o no de la regulación sobre las tasas de intercambio a las tarjetas comerciales (normalmente más caras) y a las tarjetas expedidas por sistemas tripartitos y vi) regular las tasas de descuento, es decir, regular las tasas pagadas por el minorista a su banco adquirente.

Se trata de los límites del 0,2 % y el 0,3 % planteados en las hipótesis ii) y iv) para las operaciones con tarjetas de débito y de crédito, respectivamente. Estos niveles se basan en la denominada «prueba de indiferencia para el comerciante», desarrollada en la literatura

¹⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf

económica, que identifica el nivel de la tasa que un comerciante estaría dispuesto a pagar si tuviera que comparar el coste de utilización por parte del cliente de una tarjeta de pago con los pagos no efectuados con tarjeta, es decir en efectivo (teniendo en cuenta la tasa de servicio pagada a los bancos adquirentes, es decir, la tasa de descuento). De esta forma, se estimula el uso de instrumentos de pago eficientes promocionando las tarjetas que ofrecen mayores ventajas operativas y evitando, al mismo tiempo, unas tasas desproporcionadas a los comerciantes, cosa que impondría costes ocultos a los demás consumidores. Si no se actuara así, las tasas podrían ser excesivas para los comerciantes por los acuerdos colectivos sobre tasas de intercambio, ya que los comerciantes son reacios a rechazar los instrumentos de pago costosos por miedo a perder negocio. También tienen en cuenta los niveles propuestos por los sistemas (Visa Europe, MasterCard, Groupement des Cartes Bancaires) en los procedimientos de defensa de la competencia en los que las autoridades de competencia han aceptado que no hacen falta más medidas.

La evaluación llega a la conclusión de que la opción más beneficiosa parece ser una combinación de:

- una serie de medidas para potenciar el funcionamiento eficaz del mercado, incluida la limitación de la obligación de aceptar todas las tarjetas, que permita a los comerciantes escoger la marca de la tarjeta en el punto de venta para *todas* las tarjetas y operaciones basadas en una tarjeta que sigan modelos de sistemas cuatripartitos; y
- la limitación del nivel de las tasas de intercambio para las operaciones transfronterizas realizadas con tarjetas de crédito y de débito personales (en la primera fase) y, en una segunda fase, la limitación del nivel de las tasas de intercambio también para las operaciones nacionales con tarjetas de crédito y de débito personales.

La evaluación de impacto y su anexo también ofrecen información detallada sobre otras medidas propuestas en el Reglamento para garantizar la transparencia de los mercados y el funcionamiento eficaz de los mismos, como la supresión de medidas no incitativas, la introducción de medidas que permitan la identificación de las tarjetas, poder compartir marcas, la obligación de que los proveedores de servicios de pago faciliten facturas a los beneficiarios, y la imposición de diferenciar las tasas.

Estas medidas generales de transparencia propuestas en el Reglamento deberían dar lugar a un mercado más eficaz para *todas* las tarjetas de pago y las operaciones *basadas en una tarjeta* que sigan modelos de sistemas (de tarjetas) cuatripartitos.

No obstante, dado que algunas categorías de tarjetas han alcanzado un uso tan generalizado por los consumidores que los comerciantes se encuentran normalmente en una posición en la que no pueden negarse a aceptarlas ni disuadir de utilizarlas a los consumidores sin el temor de perder negocio, son necesarias nuevas medidas para garantizar un mercado integrado, un funcionamiento eficaz del mercado y la eliminación de prácticas comerciales contrarias a la competencia en estos ámbitos. Esto es aplicable a las tarjetas de débito y de crédito personales.

Es importante tener en cuenta que, en una primera fase, el permitir a los comerciantes elegir un adquirente fuera de su Estado miembro («adquisición transfronteriza») y regular el nivel de las tasas de intercambio transfronterizas aportaría claridad jurídica. Aunque su impacto pueda limitarse a los grandes comerciantes, conduciría a la integración de los mercados, y podría, de modo parecido a la disposición equivalente en el Reglamento sobre el plazo final de la SEPA,

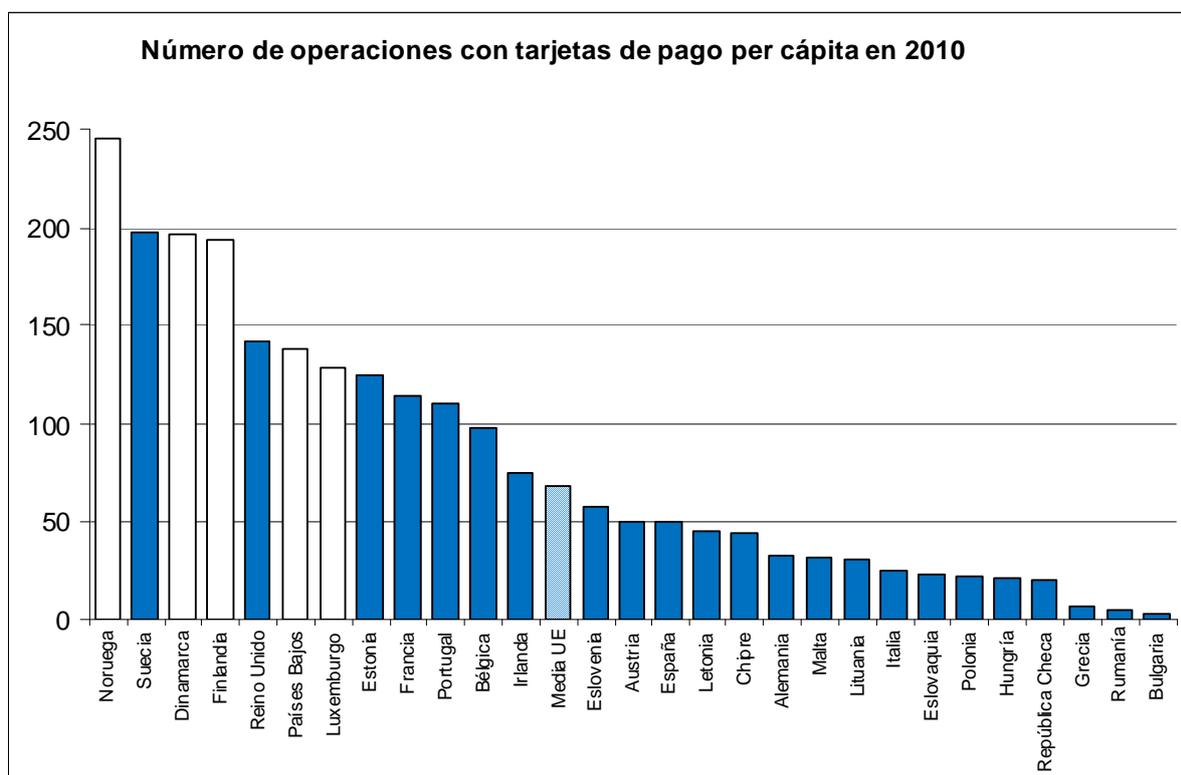
tener un impacto disciplinante y convergente sobre el nivel de las tasas de intercambio aplicables en un contexto meramente nacional.

Sin embargo, a más largo plazo los pequeños minoristas también deben poder beneficiarse directamente de las medidas que conducen a unas tasas de intercambio más eficientes y a unas condiciones equitativas para los proveedores de servicios de pago. Tras un periodo transitorio, la normativa sobre las tasas de intercambio para las tarjetas personales debe ampliarse de manera que incluya también a las tasas de intercambio nacionales. Actualmente, en ocho Estados miembros de la UE no se aplican tasas de intercambio, o bien son muy bajas, a las operaciones con tarjetas de *débito*, sin que tenga un efecto negativo apreciable en la emisión y utilización de tarjetas; muy al contrario, suelen ser los Estados miembros que más tarjetas emiten y que más las usan. Si se siguen las tendencias de los diez últimos años, es de esperar que la emisión y el uso de las tarjetas de débito seguirá aumentando en los próximos años de modo que, tras el periodo transitorio previsto en el Reglamento, las tarjetas de débito puedan considerarse como «omnipresentes» en la UE, por lo que no habrá justificación para incentivar la emisión y el uso de las tarjetas a través de tasas pagadas por los minoristas a los proveedores de servicios de pago. Ahora mismo ya es muy raro abrir una cuenta de pago y no tener una tarjeta, lo que por sí mismo supone una importante reducción de los costes para los proveedores de servicios de pago. Además, la propuesta de Directiva¹¹ sobre, entre otras cosas, el acceso a una cuenta de pago básica propone que los Estados miembros velen por que una cuenta de pago básica incluya las operaciones de pago (incluidos los pagos en línea) mediante una tarjeta de pago. Para que los pequeños minoristas se beneficien directamente de medidas que conduzcan a unas tasas de intercambio más eficientes y a unas condiciones de competencia equitativas para los proveedores de servicios de pago, también sería necesario regular las tasas de las tarjetas personales nacionales. Con el fin de evitar la discriminación entre pequeños y grandes minoristas, que pueden aprovechar más fácilmente la adquisición transfronteriza, se propone ampliar el límite propuesto para las operaciones *transfronterizas* durante la primera fase también a las operaciones con tarjeta de crédito *nacionales* en la segunda fase. La Comisión considera, no obstante, que es preciso examinar con más detalle la madurez de los mercados del EEE, en particular por lo que se refiere a la emisión y uso de las tarjetas de débito, y debe determinarse si no es necesario cobrar tasas de intercambio para incentivarlas. Entretanto, como ya se ha explicado, se aplicarían los límites del 0,2 % y 0,3 % a las operaciones con tarjetas de débito y crédito, respectivamente.

Al poner límites a las tasas de intercambio, en conjunto los minoristas se beneficiarán de unas tasas más bajas, lo que daría como resultado un ahorro, un porcentaje del cual se repercutiría en los consumidores. Estos ya pagan con la incorporación de tasas de intercambio (a través de las tasas de descuento) en los precios al por menor, y es menos probable que los bancos transmitan los beneficios de las tasas de intercambio a los titulares de cuentas que los comerciantes a sus clientes, dado el menor nivel de competencia existente en el sector bancario y la actual falta de movilidad de los consumidores en el ámbito de la banca minorista. Por todo ello, la transmisión por parte de los comerciantes debe ser mayor en cualquier caso que la de los bancos. En Australia, tras la intervención, se estima que se ha producido una reducción por compra de 0,67 AUD y una reducción por cuenta al año de 77,19 AUD. No obstante, el impacto podría variar de un sector minorista a otro, según el tamaño del comerciante, su utilización de los instrumentos de pago y la «cesta de compras». Siempre será difícil asociar la variación de un factor económico específico a la de un precio concreto por un producto o servicio en una tienda minorista determinada.

¹¹ COM(2013) 266 final.

Esto no significa, sin embargo, que los bancos repercutirían automáticamente en los consumidores los costes que soportan en la actualidad los minoristas. Los sistemas de pago son inherentemente complejos: el banco del titular de la tarjeta interactúa con el titular de la misma, el banco del comerciante interactúa con el comerciante, y ambos, en principio, hacen frente a la competencia con otros bancos y a diferentes circunstancias del mercado en su comportamiento con sus consumidores respectivos. Por lo tanto, se espera que la limitación de las tasas de intercambio tenga un efecto positivo en la aceptación de las tarjetas, que puede, por efectos de escala, influir también positivamente en la emisión de tarjetas. Una disminución de las elevadas tasas de intercambio en la mayoría de los países parece que va asociada a una mayor aceptación de las tarjetas, y parece que en países con tasas de intercambio bajas la utilización de las tarjetas es mayor. Dinamarca tiene uno de los mayores índices de utilización de tarjetas de la UE, con 216 operaciones per cápita con un sistema de débito sin tasas de intercambio. Esto también es válido en el caso de los sistemas internacionales: en Suiza, la tarjeta Maestro no tiene tasas de intercambio y es el principal sistema de tarjetas de débito. En los Países Bajos, el uso y la aceptación de las tarjetas es elevado y creciente, sustituyendo al efectivo. Tanto Dinamarca como los Países Bajos se caracterizan por contar con unas cuentas bancarias que cobran bajas comisiones en comparación con otros países que cobran unas tasas de intercambio más elevadas (como Francia, incluso después de la aplicación de las normas de competencia, o España). En España, el uso de las tarjetas aumentó después de la intervención, reduciéndose la media del valor por operación de los pagos con tarjeta un 15 % entre 2005 y 2010. Paralelamente, las operaciones con tarjetas aumentaron de volumen y de valor, según las cifras oficiales del Banco de España¹².



¹² Véase la evaluación de impacto, p. 208.

Como ya se ha señalado, los sistemas nacionales sin tasas de intercambio se caracterizan también por tener los niveles más elevados de utilización de tarjetas (datos del BCE); el Reino Unido y Suecia también tienen tasas de intercambio relativamente bajas.

Es difícil calcular el impacto global de las disminuciones de las tasas de intercambio sobre los ingresos de los proveedores de servicios de pago emisores y adquirentes, ya que el incremento del volumen de las operaciones con tarjeta (debido al aumento de su aceptación) y el ahorro que supone a los proveedores de servicios de pago en relación con la manipulación de efectivo podría compensar al menos parcialmente las pérdidas debidas a la limitación de las tasas de intercambio. Otro ahorro de costes puede ser el resultado de un menor número de retiradas de efectivo en cajeros automáticos y del pago de unas tasas de intercambio normalmente más bajas a los bancos adquirentes que gestionan los cajeros automáticos. Por lo tanto, los ingresos del banco emisor no tienen por qué disminuir en consecuencia. En lo que a viabilidad se refiere, un sistema de tarjetas de débito sin tasas de intercambio parece ser perfectamente viable desde una perspectiva comercial, sin aumentar los costes de las cuentas corrientes de los consumidores. En Dinamarca, por ejemplo, el sistema de débito nacional no cobra tasas de intercambio, mientras que las comisiones que pagan los titulares medios de cuentas corrientes son muy inferiores a la media de la UE. Del mismo modo, en Suiza la principal red de tarjetas de débito es Maestro (que forma parte de MasterCard), que no tiene tasas multilaterales de intercambio.

De hecho, no existe un vínculo automático entre la disminución de las tasas de intercambio y el aumento de las tasas anuales de las tarjetas. Las tasas de las tarjetas parecen estar más relacionadas, por ejemplo, con el nivel de competencia en la banca minorista. En los Estados Unidos, los bancos intentaron aumentar las tasas a los titulares de tarjetas tras la regulación de las tasas de intercambio, pero tuvieron que dar marcha atrás por las protestas de los consumidores. En Suiza se produjo una bajada de las tasas a los titulares de tarjetas paralelamente a la disminución de las tasas de intercambio. En Australia, las tasas a los titulares de tarjetas estaban aumentando con rapidez antes de que se introdujeran límites sobre las tasas de intercambio, y después de las reformas se desaceleró el aumento de dichas tasas (entre 1997 y 2002: tarjetas de crédito +218 % y entre 2003 y 2008: +122 %). En España, desde la intervención, el promedio de las tasas anuales aumentó cada año 6,18 EUR para las tarjetas de débito y 11,45 EUR para las tarjetas de crédito. Sin embargo, la cartera de tarjetas de los bancos aumentó mucho más en lo que a tarjetas de crédito se refiere que las de débito, a pesar de la crisis económica. Otras tendencias quizás pueden sugerir que la competencia en el sector bancario español es relativamente limitada: por ejemplo, las comisiones de mantenimiento de las cuentas corrientes se duplicaron entre 2007 y 2012, las comisiones por descubierto aumentaron. El aumento de las tarifas bancarias a los clientes minoristas parece muy generalizado en España sin que tenga una relación con las tasas de intercambio.

Existen indicios que muestran una disminución de precios en los Estados Unidos un año después de la introducción de la normativa sobre las TMI. Además, como se ha demostrado en Australia, parece que los minoristas se beneficiarían íntegramente (100 %) de la disminución de la cuantía de las tasas de intercambio, ya que los mercados adquirentes suelen ser más competitivos que los mercados emisores, mientras que el posible aumento de las comisiones a los titulares de tarjetas se limita al 30-40 % del importe de la disminución de las tasas de intercambio. Además, tras la fijación de límites en las tasas de intercambio y la implantación de medidas de transparencia, los consumidores que utilizan medios de pago de bajo coste ya no «subvencionan» a los (a menudo más ricos) usuarios de medios de pago más caros, ya que los comerciantes no pueden incitar a los consumidores a utilizar determinadas tarjetas, especialmente las tarjetas «ineludibles».

Conforme la competencia desempeñara de nuevo su papel, los consumidores y los minoristas se beneficiarían de la entrada de nuevos participantes en el mercado de pagos. Aunque aumentarían las tasas (cosa que no es segura, puesto que el efecto de la limitación de las tasas de intercambio sobre los ingresos bancarios puede ser variado) es muy posible que los consumidores disfrutaran de un descenso de las tasas de intercambio a través de la disminución de los precios al por menor, aún en el caso de que los minoristas no repercutieran el 100 % de los ahorros, y de la entrada de nuevos operadores en el mercado de pagos. También hay que tener en cuenta que es muy probable que los consumidores se beneficien de los servicios ofrecidos por los nuevos participantes en el mercado. Un ejemplo real de esta situación, con unas tasas de intercambio inferiores al 0,2 %, son los Países Bajos, donde la solución de pago en línea barata (Ideal) se desarrolló en gran medida porque las bajas tasas de intercambio existentes incitaron a la banca a innovar. En consecuencia, los consumidores neerlandeses no tienen que pagar unas tasas elevadas por la suscripción de tarjetas de crédito para comprar en línea.

Las tarjetas comerciales y las tarjetas emitidas por sistemas tripartitos, aunque suelen ser más caras, no estarían cubiertas (como se propone en la opción v) en el marco de los distintos límites propuestos para las tarjetas personales, ya que tienen unas cuotas de mercado limitadas en la UE y diferentes estructuras de tasas, y no se espera que cambie en el futuro. No obstante, las medidas propuestas para las operaciones con tarjetas personales se aplicarían a estos sistemas en la medida en que emitan esas tarjetas y hagan uso de proveedores de servicios de pago autorizados de forma que su sistema funcione de manera efectiva del mismo modo que un sistema de pago cuatripartito. Además, las medidas de fomento de la transparencia se aplicarían a esos sistemas en cualquier circunstancia.

Regular las tasas de descuento como en la opción vi implicaría cubrir no solo las tasas de intercambio, sino también las demás tasas impuestas a los comerciantes. Esto supondría de hecho controlar los precios de los comerciantes y regular los precios al por menor. Por el contrario, limitar las tasas de intercambio significaría regular los precios al por mayor con el fin de alinearlos con los análisis de los asuntos de competencia para lograr un mercado interior, ya que las tasas de intercambio no son precios finales para los minoristas y aún menos para los consumidores.

La transparencia y las medidas incitativas seguirían siendo fundamentales para evitar fuertes campañas de promoción con tasas de intercambio no reguladas. También deberían incluirse medidas antielusión.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

Resumen de la acción propuesta

La propuesta se divide en dos partes principales.

La primera parte introduce normas sobre las tasas de intercambio. En lo relativo a esas tasas, la propuesta crea una zona «regulada» y una zona «no regulada». La zona regulada está compuesta por todas las operaciones con tarjetas de uso generalizado entre los consumidores y, por lo tanto, difíciles de rechazar por los minoristas, es decir, las tarjetas de crédito y débito personales y las operaciones de pago basadas en una tarjeta. La zona no regulada consiste en todas las operaciones con tarjetas de pago y las operaciones de pago *basadas en una tarjeta* fundamentadas en las que estén fuera de la zona regulada, incluidas las denominadas tarjetas comerciales o tarjetas emitidas por sistemas tripartitos.

En la «zona regulada», durante un periodo transitorio de dos años a partir de la publicación del Reglamento, se imponen niveles máximos de tasas de intercambio para las operaciones

transfronterizas (cuando el titular de la tarjeta la utiliza en otro Estado miembro) o solo para las operaciones de adquisición transfronterizas (cuando el comerciante utiliza un proveedor de servicios de pago adquirente en otro Estado miembro).

Aunque la evaluación de impacto señaló la prohibición de las tasas de intercambio para las tarjetas de débito como parte de la opción más beneficiosa, la Comisión considera que es preciso examinar con más detalle la madurez de los mercados en el EEE, en particular en lo referente a la emisión y uso de tarjetas de débito, y debe constatarse que no es necesario cobrar tasas de intercambio para incentivarlas antes de suprimir totalmente las tasas de intercambio de las tarjetas de débito. Por consiguiente, se propone que después de la fase transitoria de liberalización y regulación solo de las adquisiciones transfronterizas, las mismas tasas máximas aplicables a las operaciones transfronterizas de adquisición sean también aplicables a las operaciones nacionales. Después de dos años tras la plena entrada en vigor de la legislación, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre su aplicación, evaluando en particular la adecuación del nivel de las tasas de intercambio, teniendo en cuenta el uso y el coste de los diferentes medios de pago, así como el nivel de entrada de nuevos operadores y las nuevas tecnologías en el mercado.

Tras el periodo de transición, todas las **operaciones con tarjeta de débito** «personales» (*transfronterizas y nacionales*) y las operaciones de pago *basadas en una tarjeta* de ese tipo tendrán una tasa máxima de intercambio del 0,20 % y todas las **operaciones con tarjetas de crédito** «personales» (*transfronterizas y nacionales*) y operaciones de pago *basadas en una tarjeta* de ese tipo tendrán una tasa máxima de intercambio del 0,30 %. Estos límites, al haber sido aceptados por las autoridades de competencia sin que sean necesarias más medidas, aparecen como criterios de referencia razonables que ya han sido aplicados sin poner en tela de juicio el funcionamiento de los sistemas de tarjetas internacionales y de los proveedores de servicios de pago, y el bienestar de minoristas y consumidores, al tiempo que ofrecen seguridad jurídica.

La segunda parte del Reglamento refleja normas relacionadas con las normas comerciales que se aplicarán a *todas* las categorías de operaciones con tarjeta y operaciones de pago *basadas en una tarjeta* de ese tipo. A partir de la entrada en vigor del Reglamento, por ejemplo:

- Se limitará la aplicación de la «norma que obliga a aceptar todas las tarjetas». No obstante, no se permitirá ninguna discriminación en función del banco emisor o de la procedencia del titular de la tarjeta y entre las tarjetas que tengan el mismo nivel de tasas de intercambio.
- Estará prohibida la aplicación de cualquier disposición que sea un impedimento o una cortapisa para que los comerciantes inciten a los clientes a utilizar unos instrumentos de pago más eficientes («normas contrarias a la incitación»).
- Los proveedores de servicios de pago adquirentes facilitarán estados al menos mensuales de tasas a los comerciantes, en los que se especifiquen las tasas abonadas por el comerciante durante el mes correspondiente para cada categoría de tarjetas y para cada marca concreta cuando el adquirente ofrezca servicios de adquisición.
- Estará prohibida la aplicación de cualquier norma que impida a los comerciantes revelar a sus clientes las tasas que pagan a los adquirentes de servicios de pago.

La evaluación de impacto se ha modificado tras la reunión del Comité de Evaluación de Impacto del 20 de marzo de 2013. Entre los cambios más importantes están el suministro de información suplementaria sobre el mercado de tarjetas, su funcionamiento y sobre la

jurisprudencia de la UE relacionada con las tasas de intercambio, junto con una síntesis de la literatura económica relacionada con las tasas de intercambio. Se presentó de manera más visible el posible impacto de la imposición de tasas de intercambio máximas sobre las comisiones cobradas a los titulares de tarjetas, el bienestar de los consumidores y los ingresos bancarios, con el fin de racionalizar la presentación de los efectos de las opciones más importantes en el texto principal. Se explicaron mejor las interdependencias existentes entre diferentes opciones y paquetes, dándose también las razones para contar con un paquete que incluya las tasas de intercambio, y se dieron los motivos para regular las tasas de intercambio a través de la legislación.

Base jurídica

Artículo 114, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Principio de subsidiariedad

La propuesta no forma parte de las competencias exclusivas de la Unión, por lo que se aplica el principio de subsidiariedad.

Los objetivos de la propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros por las razones que a continuación se indican.

Por su propia naturaleza, un mercado de pagos integrado, basado en redes que van más allá de las fronteras nacionales, exige un planteamiento para toda la Unión, ya que los principios, normas, procesos y normas aplicables han de ser coherentes en todos los Estados miembros, en aras de la seguridad jurídica y de la igualdad de condiciones para todos los participantes en el mercado. La alternativa a un planteamiento para toda la Unión sería un sistema de medidas de ejecución nacionales regulatorias y de competencia, que sería menos eficaz que la acción de la UE, tendría mayor complejidad y unos costes más elevados que la legislación a nivel europeo. Una posible intervención a escala de la UE cumple, por tanto, el principio de subsidiariedad. Un enfoque de este tipo apoya la Zona Única de Pagos en Euros (SEPA, por sus siglas en inglés) y es coherente con la Agenda Digital, en particular la creación de un Mercado Único Digital. Promueve la innovación tecnológica y contribuye al crecimiento y al empleo, en particular en las áreas del comercio electrónico y del comercio a través del móvil.

Por otra parte, habida cuenta de la naturaleza transfronteriza de los mercados de pagos, las medidas adoptadas por las autoridades públicas con intención de reducir o modificar el nivel de las tasas al por mayor (tasas de intercambio) en un solo Estado miembro impedirían el buen funcionamiento del mercado de pagos a escala comunitaria y no conduciría a la integración de los mercados al no dar lugar a unas condiciones equitativas en toda la UE. Sería el caso, por ejemplo, de distintas medidas nacionales encaminadas a regular las tasas de intercambio o a limitarlas, como está previsto actualmente en varios Estados miembros.

La propuesta se atiene, pues, al principio de subsidiariedad.

Principio de proporcionalidad

La propuesta respeta el principio de proporcionalidad por las razones que se exponen a continuación.

La propuesta no va más allá de lo estrictamente necesario para alcanzar sus objetivos, a saber, ayudar a crear un mercado de pagos a escala de la UE, que permitirá a los consumidores, minoristas y otras empresas aprovechar plenamente los beneficios del mercado interior de la UE, incluido el comercio electrónico. Estas mayores posibilidades de entrada por parte de operadores paneuropeos, el incremento de la innovación y el aumento de la capacidad de los sistemas de tarjetas nacionales (generalmente más baratas), junto con el uso más limitado del efectivo, ofrecen oportunidades a los minoristas y proveedores de servicios de pago, con

independencia de si se trata de bancos o de nuevos participantes en el mercado. La competencia efectiva en los mercados de pagos con tarjeta y de pagos basados en tarjeta dará unos resultados de mercado eficientes, más posibilidades para elegir proveedores de servicios de pago, incluidos los de carácter paneuropeo y los operadores innovadores, y una reducción de los costes para minoristas y consumidores. Estos ahorros de costes deben ser repercutidos a su vez por los comerciantes a los consumidores reduciendo los precios al por menor.

Las tasas de intercambio, y su gran diversidad de niveles, constituyen un obstáculo para la integración de los mercados y para una competencia efectiva, cuyos efectos se ven reforzados por una serie de normas comerciales que reducen la transparencia en detrimento de minoristas y consumidores, limitando la capacidad de los minoristas a la hora de elegir un adquirente en otro Estado miembro y a la hora de incitar a los consumidores hacia modos de pago más eficientes.

A partir de las consultas con los interesados, tal como se resume en la evaluación de impacto, la Comisión propone una serie de medidas para potenciar un funcionamiento efectivo del mercado, limitando el nivel de las tasas de intercambio para las operaciones transfronterizas realizadas con tarjetas de débito y de crédito personales (en la primera fase) y, en una segunda fase, limitando el nivel de las tasas de intercambio también para las operaciones nacionales con tarjetas de crédito y de débito personales.

Si no se regulara, persistirían los problemas de una mayor dependencia de los dos operadores del mercado internacional con la desaparición gradual de los sistemas de tarjetas nacionales (generalmente más baratos). Las economías de escala y de alcance para posibles nuevos operadores paneuropeos e innovadores serían limitadas, mientras que los comerciantes y consumidores seguirán pagando las consecuencias de un mercado de pagos fragmentado y caro en la UE (más del 1 % del PIB de la UE o 130 000 millones EUR al año, según el BCE). Dejar que estos asuntos se resuelvan con la aplicación de la normativa de competencia, en particular sobre la base de la sentencia MasterCard, puede costar muchos años y siempre será caso por caso, por lo que no puede ofrecer igualdad de condiciones.

Es necesario y proporcionado cubrir las operaciones nacionales y no solo las operaciones transfronterizas, que beneficiarían sobre todo a los grandes minoristas. Las operaciones transfronterizas pueden abordarse con rapidez, creando oportunidades para que los minoristas busquen servicios adquirentes transfronterizos más baratos, e incentivando a las comunidades o sistemas bancarios nacionales a reducir sus tasas de adquisición. Un proceso similar ha tenido lugar recientemente en lo referente al adeudo directo. El Reglamento sobre el plazo final de la SEPA limita las tasas de intercambio de los adeudos directos, suprimiendo las tasas de intercambio transfronterizas por los adeudos directos, a la vez que permite que las tasas de intercambio nacionales permanezcan en vigor hasta 2017. Como consecuencia de ello, y teniendo en cuenta que una serie de comerciantes estaban desplazando su adquirente a los países vecinos, los bancos se han comprometido a suprimir sus tasas de intercambio por adeudos directos ya para el 1 de septiembre de 2013¹³¹⁴.

A raíz de acuerdos y compromisos unilaterales aceptados en el marco de procedimientos de competencia, un gran número de operaciones transfronterizas de pagos basados en una tarjeta en la Unión ya se realizan respetando el importe máximo de las tasas de intercambio aplicables a la primera fase del presente Reglamento. Por consiguiente, estos elementos pueden introducirse rápidamente. Sin embargo, deberían modificarse las tasas de intercambio nacionales. Por tanto, es preciso conceder un periodo de transición para las operaciones de

¹³ http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895

¹⁴ http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895

pago nacionales. Por otra parte, la propuesta no impide a los Estados miembros mantener o introducir límites más bajos o medidas de objeto o efecto equivalente a través de la legislación nacional.

Además, la limitación de las tasas de intercambio beneficiaría a los minoristas, que es más probable que repercutan esos beneficios a sus clientes que los bancos, teniendo en cuenta los bajos niveles de competencia y de cambios de proveedor que se producen actualmente en el sector bancario.

Al mismo tiempo, los consumidores ya pagan indirectamente las tasas de intercambio en los precios al por menor, y los consumidores que ahora utilizan efectivo o tarjetas de débito subvencionan el uso de tarjetas más caras por parte de otros consumidores. Podría alegarse que la bajada de las tasas de intercambio animaría a los bancos a aumentar las tasas a los titulares de tarjetas. Sin embargo, no hay pruebas de tal vinculación. Las tasas de las tarjetas parecen estar relacionadas sobre todo con el nivel de competencia en la banca minorista.

Aunque esta propuesta favorece la integración de los mercados, el acceso a los mismos y el bienestar de consumidores y minoristas, no es ni mucho menos seguro que tenga una incidencia negativa en los proveedores de servicios de pago y en los bancos. Se espera que la limitación de las tasas de intercambio a estos niveles tenga un efecto positivo sobre la aceptación de las tarjetas por los comerciantes, lo cual debería animar a los consumidores a aumentar la utilización de las mismas. El incremento del volumen de las operaciones con tarjeta (por el aumento de su aceptación) y el ahorro en la manipulación de efectivo podría compensar, al menos parcialmente, a los bancos por las posibles pérdidas debidas a la limitación de las tasas de intercambio. Otros ahorros de costes podrían derivarse de la disminución de las retiradas de efectivo de cajeros automáticos.

Los límites previstos del 0,2 % y el 0,3 % se basan en la denominada «prueba de indiferencia para el comerciante», que determina el nivel de la tasa que un comerciante estaría dispuesto a pagar si tuviera que comparar el coste de utilización de una tarjeta de pago por parte del cliente con el de los pagos que no se efectúan con tarjeta (en efectivo). Las cifras se han calculado sobre la base de dicha prueba, utilizando datos recabados por cuatro bancos centrales nacionales. Estas cifras han sido aceptadas por Visa, MasterCard y el sistema de tarjetas nacional francés (Groupement des Cartes Bancaires). La propuesta es, por lo tanto, proporcionada a los objetivos antes mencionados. Todas las disposiciones propuestas se han analizado a la luz del criterio de proporcionalidad y con vistas a garantizar una regulación adecuada y proporcionada.

Instrumentos elegidos

Instrumentos propuestos: reglamento.

Otros medios no serían adecuados por las siguientes razones:

Los niveles de las tasas de intercambio y las normas comerciales restrictivas exigen la normalización técnica y la armonización más completa que sea posible. Este argumento favorece la opción de un reglamento en lugar de una directiva. Al mismo tiempo, dado el funcionamiento en red del sector de servicios de pago, la mayor parte de los beneficios solo se materializará una vez que se haya completado, en cada uno de los Estados miembros de la UE, la transición nacional a los instrumentos de pago comunes a toda la Unión. Una Directiva, cuya transposición podría diferir de un país a otro, comporta el riesgo de perpetuar la actual fragmentación del mercado de pagos. Por último, retrasaría la migración, debido al tiempo necesario para la transposición al Derecho nacional. Se recomienda, por ello, que el instrumento jurídico utilizado sea un reglamento para regular las tasas de intercambio y

las normas comerciales restrictivas en el mercado de los pagos con tarjeta y en los mercados de tarjetas basados en el móvil o en internet.

El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular el derecho a la libertad de empresa, a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, y debe aplicarse de conformidad con tales derechos y principios.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La presente propuesta no tiene incidencia en el presupuesto de la UE.

5. ELEMENTOS FACULTATIVOS

Cláusula de reexamen/revisión/expiración

La propuesta incluye una cláusula de reexamen.

Espacio Económico Europeo

El acto propuesto se refiere a un asunto pertinente para el EEE y, por lo tanto, debe hacerse extensivo al territorio de este.

Explicación detallada de la propuesta

A continuación, figura un resumen cuya finalidad es facilitar el proceso decisorio, esbozando el contenido fundamental del Reglamento.

El artículo 1 (Ámbito de aplicación) establece que el Reglamento se refiere a normas sobre las tasas de intercambio en lo que respecta a las operaciones con tarjetas de pago y a las operaciones de pago basadas en una tarjeta en la UE cuando el beneficiario y su proveedor de servicios de pago en la operación de pago se encuentre en la UE y las normas comerciales relacionadas con los pagos.

El artículo 2 (Definiciones) se ajusta, en la medida de lo posible, a las definiciones de la Directiva 2007/64/CE. Sin embargo, debido a que el alcance del presente Reglamento es más limitado que el de la Directiva sobre los servicios de pago, algunas definiciones se han adaptado a los fines de la presente propuesta.

El artículo 3 (Tasas de intercambio máximas aplicables a las operaciones transfronterizas con tarjeta de débito o crédito personal) establece límites a las tasas de intercambio a los proveedores de servicios de pago del 0,2 % y del 0,3 % para las operaciones transfronterizas de crédito y de débito personales, que entrarán en vigor dos meses después de la publicación.

El artículo 4 (Tasas de intercambio máximas aplicables a todas las operaciones transfronterizas con tarjeta de débito o crédito personal) establece límites para las tasas de intercambio a los proveedores de servicios de pago del 0,2 % y del 0,3 % del valor de la operación para todas las operaciones de crédito y de débito personales, que entrarán en vigor dos meses después de la publicación.

El artículo 5 (Prohibición de la elusión de las tasas) establece que, con el fin de aplicar los límites indicados en los artículos 3 y 4, la compensación neta de las tasas recibidas y pagadas entre el emisor y el sistema se integrará en el cálculo de las tasas de intercambio pagadas y recibidas con el fin de evaluar la posible elusión.

El artículo 6 (Concesión de licencias) establece que las licencias expedidas por los sistemas a efectos de emisión o adquisición no deben limitarse a un determinado territorio, sino abarcar todo el territorio de la Unión.

El artículo 7 (Separación entre sistema y procesamiento) establece que deberá existir una separación organizativa entre los sistemas y las entidades que procesan las operaciones, y prohíbe las discriminaciones territoriales en las normas de procesamiento al tiempo que exige la interoperabilidad técnica de los sistemas de las entidades procesadoras.

El artículo 8 (Marca compartida y elección de aplicaciones) dispone que el emisor del instrumento de pago decide si la solicitud de pago puede residir en la misma tarjeta o cartera. La elección de la aplicación de pago utilizada sigue correspondiendo al consumidor y no puede determinarla de antemano el emisor a través de mecanismos automáticos sobre el instrumento o el equipo en el punto de venta.

El artículo 9 (Diferenciación) aclara que los bancos adquirentes ofrecerán y cobrarán a los beneficiarios por separado para las distintas categorías y marcas de tarjetas de pago y no impondrán un precio único, y facilitarán la información pertinente sobre los importes aplicables a las diferentes categorías y marcas.

El artículo 10 (Norma que obliga a aceptar todas las tarjetas) aclara que los sistemas de pago y los proveedores de servicios de pago no pueden obligar al minorista a aceptar una categoría o marca si acepta otra categoría o marca, salvo que ambas marcas o categorías estén sujetas a la misma tasa de intercambio regulada. Por ejemplo, los comerciantes que acepten tarjetas de débito personales no podrán ser obligados a aceptar tarjetas de crédito personales, pero podrán serlo a aceptar otras tarjetas de débito personales.

El artículo 11 (Normas sobre las prácticas incitativas) aclara que los sistemas de pago y los proveedores de servicios de pago no pueden evitar que los minoristas inciten a los consumidores a la utilización de los instrumentos de pago específicos preferidos por el minorista. Esto se entiende sin perjuicio de las normas sobre recargos y descuentos establecidas en la Directiva sobre servicios de pago y en el artículo 19 de la Directiva sobre los derechos de los consumidores. Los sistemas de pago y los proveedores de servicios de pago no pueden prohibir a los minoristas informar a los consumidores sobre las tasas de intercambio y las tasas de descuento.

El artículo 12 (Información para el beneficiario sobre las operaciones de pago individuales) establece las informaciones que el proveedor de servicios de pago facilitará al comerciante tras la ejecución de una operación de pago individual, y dispone la posibilidad de que esta información se facilite periódicamente.

El artículo 13 (Autoridades competentes) regula los procedimientos para la designación de las autoridades nacionales responsables de la aplicación de las disposiciones del Reglamento.

El artículo 14 (Sanciones) obliga a los Estados miembros a establecer el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones del Reglamento, y a notificarlo a la Comisión.

El artículo 15 (Procedimientos de resolución extrajudicial de reclamaciones y recursos) obliga a los Estados miembros a establecer requisitos específicos para la resolución de litigios entre los beneficiarios y los proveedores de servicios de pago.

El artículo 16 (Cláusula de reexamen) dispone una revisión cuatro años después de la entrada en vigor, en particular de la tasa de intercambio. Este artículo establece los mecanismos para evaluar la aplicación efectiva de las disposiciones de la norma y, en caso necesario, proponer modificaciones.

El artículo 17 (Entrada en vigor) fija la fecha de entrada en vigor del Reglamento.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre las tasas de intercambio para operaciones de pago basadas en una tarjeta

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 114, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹⁵,

Visto el dictamen del Banco Central Europeo¹⁶,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) La fragmentación del mercado interior va en detrimento de la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo en la Unión. La eliminación de obstáculos directos e indirectos para el adecuado funcionamiento y compleción de un mercado integrado de pagos electrónicos, sin distinción entre pagos nacionales y transfronterizos, es necesaria para el adecuado funcionamiento del mercado interior.
- (2) La Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁷ ha proporcionado una base jurídica para la creación de un mercado interior de pagos a escala de la Unión, ya que ha facilitado de manera importante la actividad de los proveedores de servicios de pago, creando normas uniformes por lo que respecta a la prestación de servicios de pago.
- (3) El Reglamento (CE) n° 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁸ estableció el principio de que las comisiones pagadas por los usuarios sobre las operaciones transfronterizas de pagos en euros sean las mismas que las de los correspondientes pagos dentro de un Estado miembro, incluidos los pagos con tarjeta que entran en el ámbito del presente Reglamento.

¹⁵ DO C [...] de [...], p. [...].

¹⁶ DO C [...] de [...], p. [...].

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, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

¹⁸ Reglamento (CE) n° 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2560/2001 (DO L 266 de 9.10.2009, p. 11).

- (4) El Reglamento (CE) n° 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁹ estableció las normas de funcionamiento para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros en el mercado interior, pero excluyó de su ámbito de aplicación los pagos basados en una tarjeta.
- (5) La Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁰ armoniza determinadas disposiciones de los contratos celebrados entre empresas y consumidores, incluidas las normas en materia de tasas por la utilización de medios de pago, sobre cuya base los Estados miembros deben prohibir a los comerciantes cobrar a los consumidores, por el uso de determinados medios de pago, tasas que superen el coste asumido por el comerciante por el uso de ese medio.
- (6) La seguridad, la eficiencia, la competitividad y el carácter innovador de los pagos electrónicos es fundamental para que los consumidores, los minoristas y las empresas puedan aprovechar plenamente las ventajas del mercado interior, y ello será cada vez más cierto a medida que el mundo vaya desplazándose hacia el comercio electrónico.
- (7) En varios Estados miembros se está preparando legislación²¹ para regular las tasas de intercambio, abarcando una serie de cuestiones, entre ellas los límites máximos en relación con las tasas de intercambio a diversos niveles, las tasas a los comerciantes, las normas que obligan a aceptar todas las tarjetas o las medidas incitativas. Las actuales decisiones administrativas en algunos Estados miembros varían considerablemente. Dado el perjuicio que ocasionan las tasas de intercambio a minoristas y consumidores, es previsible que se introduzcan más medidas reglamentarias a nivel nacional destinadas a abordar el nivel o las divergencias de dichas tasas. Estas medidas nacionales supondrían probablemente un obstáculo importante para la compleción del mercado interior en el ámbito de los pagos con tarjeta, por internet o por móvil basados en tarjetas y, por lo tanto, obstaculizarían la libre prestación de servicios.
- (8) Las tarjetas de pago son el instrumento de pago electrónico utilizado con más frecuencia en las compras al por menor. Sin embargo, la integración del mercado de tarjetas de pago de la Unión es aún muy incompleta, ya que muchas soluciones de pago no pueden desarrollarse más allá de sus fronteras nacionales o se impide la entrada al mercado de nuevos proveedores paneuropeos. La falta de integración del mercado da como resultado actualmente unos precios más altos y una oferta más reducida en los servicios de pago para consumidores y minoristas, y menos oportunidades para aprovechar las ventajas del mercado interior. Por lo tanto, es necesario eliminar obstáculos para el funcionamiento eficiente del mercado de tarjetas, incluidos los pagos por móvil y por internet basados en operaciones con tarjeta, que siguen suponiendo obstáculos para el desarrollo de un mercado plenamente integrado.
- (9) Para que el mercado interior funcione eficazmente, debe fomentarse y respaldarse el uso de los pagos electrónicos en beneficio de minoristas y consumidores. Las tarjetas y

¹⁹ Reglamento (UE) n° 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n° 924/2009 (DO L 94 de 30.3.2012, p. 22).

²⁰ Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

²¹ Italia, Hungría, Polonia y el Reino Unido.

otros pagos electrónicos pueden utilizarse de manera más flexible, incluyendo la posibilidad de pagar en línea con objeto de aprovechar el mercado interior y el comercio electrónico, a la vez que los pagos electrónicos también ofrecen a los minoristas unos pagos potencialmente seguros. Los pagos con tarjeta y basados en una tarjeta en lugar de en efectivo podrían, por lo tanto, resultar beneficiosos para minoristas y consumidores, siempre que las tasas por el uso de los sistemas de pago se establezcan en un nivel económicamente eficiente, a la vez que contribuyen a la innovación y a la entrada en el mercado de nuevos operadores.

- (10) Una de las principales prácticas que impiden el funcionamiento del mercado interior de pagos con tarjeta y basados en una tarjeta es la existencia generalizada de tasas de intercambio, que en la mayoría de los Estados miembros no están sujetas a ninguna legislación. Las tasas interbancarias son comisiones interbancarias aplicadas normalmente entre los prestadores de servicios de pago con tarjeta adquirentes y los proveedor de servicios de pago con tarjeta emisores pertenecientes a un sistema determinado. Las tasas de intercambio constituyen una parte principal de las tasas cobradas a los comerciantes por los proveedores de servicios de pago adquirentes por cada operación con tarjeta. Los comerciantes, a su vez, incorporan estos gastos de tarjeta en los precios generales de bienes y servicios. La competencia entre los sistemas de tarjetas en la práctica parece encaminarse en gran medida a convencer a la mayor cantidad posible de proveedores de servicios de pago (es decir, a los bancos) para que emitan sus tarjetas, lo cual normalmente hace que *aumenten y no que disminuyan* las tasas de intercambio en el mercado, en contraste con el habitual efecto disciplinario sobre los precios que tiene la competencia en una economía de mercado. La regulación de las tasas de intercambio mejoraría el funcionamiento del mercado interior.
- (11) La amplia variedad de tasas de intercambio existentes en la actualidad y su nivel evitan la aparición de «nuevos» operadores en toda la Unión sobre la base de modelos de negocio con tasas de intercambio inferiores, en detrimento de las potenciales economías de escala y de alcance y de sus consiguientes eficiencias. Esto tiene una incidencia negativa en minoristas y consumidores e impide la innovación. Como los operadores en toda la Unión tendrían que ofrecer a los bancos emisores como mínimo el nivel más elevado de tasas de intercambio existente en el mercado en el que quieran entrar, esto también supone la persistencia de la fragmentación del mercado. Los sistemas nacionales actuales con tasas de intercambio más bajas o sin tasas también pueden verse obligados a abandonar el mercado por la presión de los bancos para obtener unos ingresos más elevados por tasas de intercambio. En consecuencia, consumidores y comerciantes tienen pocas posibilidades de elección, soportan unos precios más altos y una menor calidad de los servicios de pago, a la vez que su capacidad para utilizar soluciones de pago para toda la Unión se ve restringida. Además, los minoristas no pueden evitar las diferencias en las tasas utilizando servicios de aceptación de tarjetas ofrecidos por bancos de otros Estados miembros. Las normas específicas aplicadas por los sistemas de pago requieren la aplicación de la tasa de intercambio del «punto de venta» (país del minorista) para cada operación de pago. Esto hace que los bancos adquirentes no puedan ofrecer sus servicios de manera satisfactoria de forma transfronteriza. También impide que los minoristas reduzcan el coste de sus pagos en beneficio de los consumidores.
- (12) La aplicación de la legislación existente por parte de la Comisión y de las autoridades nacionales de competencia no ha podido corregir esta situación.

- (13) Por lo tanto, para evitar la fragmentación del mercado interior y distorsiones graves de la competencia debidas a las divergencias entre las legislaciones y las decisiones administrativas, es necesario, de conformidad con el artículo 114 del TFUE, adoptar medidas para resolver el problema de las elevadas tasas de intercambio y su divergencia, con el fin de que los proveedores de servicios de pago puedan prestar sus servicios de forma transfronteriza y los consumidores y minoristas puedan utilizar los servicios transfronterizos.
- (14) La aplicación del presente Reglamento no afecta a la aplicación de las normas de competencia nacionales y de la Unión. Tampoco impide que los Estados miembros mantengan o introduzcan límites más bajos o medidas de objeto o efecto equivalente a través de la legislación nacional.
- (15) El presente Reglamento sigue un planteamiento gradual. Como primer paso, es necesario adoptar medidas que faciliten la emisión y la adquisición transfronteriza de operaciones con tarjetas de pago. Permitir que los comerciantes elijan a un adquirente fuera de su propio Estado miembro («adquisición transfronteriza») e imponer un nivel máximo para las tasas de intercambio transfronterizas de las operaciones de adquisición transfronterizas debe ofrecer la necesaria claridad jurídica. Por otro lado, las licencias para la emisión o adquisición de instrumentos de pago deben ser válidas sin restricciones geográficas dentro de la Unión. Estas medidas deberían facilitar el buen funcionamiento de un mercado interior de pagos con tarjeta, por internet o por móvil en beneficio de consumidores y minoristas.
- (16) Como consecuencia de los acuerdos y compromisos unilaterales aceptados en el marco de procedimientos de competencia, muchas operaciones transfronterizas de pago con tarjeta en la Unión ya se realizan respetando las tasas de intercambio máximas aplicables a la primera fase del presente Reglamento. Por lo tanto, las disposiciones relativas a estas operaciones deben entrar en vigor rápidamente, creando oportunidades para que los minoristas busquen servicios transfronterizos de adquisición más baratos e incentivando a las comunidades o los sistemas bancarios nacionales a reducir sus tasas de adquisición.
- (17) En el caso de las operaciones nacionales, es necesario un periodo transitorio para dar tiempo a los prestadores de servicios de pago y a los sistemas con el fin de adaptarse a las nuevas exigencias. Así pues, tras un periodo de dos años a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, y a fin de posibilitar la compleción de un mercado interior para los pagos basados en una tarjeta, deben ampliarse los límites sobre las tasas de intercambio para las operaciones con tarjetas personales para que cubran tanto los pagos transfronterizos como los nacionales.
- (18) Con el fin de facilitar la adquisición transfronteriza, todas las operaciones con tarjetas de débito «personales» (*transfronterizas y nacionales*) y las operaciones de pago *basadas en una tarjeta* tendrán una tasa máxima de intercambio del 0,20 % y todas las operaciones con tarjetas de crédito personales (*transfronterizas y nacionales*) y operaciones de pago *basadas en una tarjeta* de este tipo tendrán una tasa máxima de intercambio del 0,30 %
- (19) Estos límites se basan en la denominada «prueba de indiferencia para el comerciante», desarrollada en la literatura económica, que identifica el nivel de la tasa que un comerciante estaría dispuesto a pagar si tuviera que comparar el coste de la utilización por parte del cliente de una tarjeta de pago con los pagos no efectuados con tarjeta, es decir en efectivo (teniendo en cuenta la tasa de servicio pagada a los bancos adquirentes, es decir, la tasa de descuento que se añade a la tasa de intercambio). De

esta forma, se estimula el uso de instrumentos de pago eficientes promocionando las tarjetas que ofrecen mayores ventajas operativas, evitando, al mismo tiempo, unas tasas de descuento desproporcionadas, cosa que impondría costes ocultos a los demás consumidores. Si no se actuara así, podrían surgir tasas excesivas a los comerciantes por los acuerdos colectivos sobre tasas de intercambio, ya que los comerciantes son reacios a rechazar los instrumentos de pago costosos por miedo a perder negocio. La experiencia ha demostrado que estos niveles son proporcionados, ya que no ponen en tela de juicio el funcionamiento de los sistemas de tarjetas internacionales y los proveedores de servicios de pago. También proporcionan beneficios a minoristas y consumidores y ofrecen seguridad jurídica.

- (20) El presente Reglamento debe abarcar todas las operaciones en las que el proveedor de servicios de pago del ordenante y el del beneficiario estén establecidos en la Unión.
- (21) De conformidad con el principio de la neutralidad tecnológica establecido en la Agenda Digital para Europa, el presente Reglamento debe aplicarse a las operaciones de pago basadas en una tarjeta independientemente del entorno en que tenga lugar dicha operación, incluso mediante instrumentos de pago al por menor y servicios en línea, fuera de línea o móviles.
- (22) Las operaciones de pago con tarjeta se realizan en general sobre la base de dos modelos empresariales principales, denominados sistemas de tarjetas de pago tripartitos (titular de la tarjeta, sistema emisor y adquirente, comerciante) y sistemas de tarjetas de pago cuatripartitos (titular de la tarjeta, banco emisor, banco adquirente, comerciante). Muchos sistemas de tarjetas de pago cuatripartitos están utilizando una tasa de intercambio explícita, en la mayoría de los casos multilateral. Las tasas de intercambio (tasas pagadas por los bancos adquirentes para incentivar la emisión y el uso de las tarjetas) están implícitas en los sistemas de tarjetas de pago tripartitos. Para reconocer la existencia de las tasas de intercambio implícitas y contribuir a la creación de unas condiciones de competencia equitativas, los sistemas de tarjetas de pago tripartitos que utilizan proveedores de servicios de pago como emisores o adquirentes deben considerarse sistemas de tarjetas de pago cuatripartitos y seguir las mismas normas, mientras que las medidas de transparencia y otras medidas relacionadas con las normas comerciales deben aplicarse a todos los proveedores.
- (23) Es importante velar por que las disposiciones relativas a las tasas de intercambio que deban pagar o percibir los proveedores de servicios de pago no sean eludidas mediante otros flujos financieros destinados a proveedores de servicios de pago emisores. Para evitarlo, la «compensación neta» de las tasas pagadas y percibidas por el proveedor de servicios de pago emisor en beneficio o procedentes de un sistema de tarjetas de pago debe considerarse la tasa de intercambio. Al calcular la tasa de intercambio, para comprobar que no se estén eludiendo las obligaciones, debe tenerse en cuenta el importe total de los pagos o incentivos que haya percibido un proveedor de servicios de pago emisor, de un sistema de tarjetas de pago, en relación con las operaciones reguladas, menos las tasas que él haya abonado a dicho sistema. Los pagos, los incentivos y las tasas considerados podrían ser directos (por operación o basados en el volumen) o indirectos (incentivos comerciales, primas, descuentos por la consecución de determinado volumen de operaciones, etc.).
- (24) Los consumidores suelen desconocer las tasas abonadas por los comerciantes por el instrumento de pago que utilizan. Al mismo tiempo, distintas prácticas incentivadoras aplicadas por los proveedores de servicios de pago emisores (como bonos de viaje, primas, descuentos, retrocesión de gastos, seguros gratuitos, etc.) pueden incitarles a

utilizar instrumentos de pago que generan tasas elevadas en beneficio de esos proveedores de servicios de pago. Para contrarrestar este fenómeno, las medidas que impongan restricciones en relación con las tasas de intercambio solo deben aplicarse a las tarjetas de pago que se han convertido en productos masivos, que los comerciantes difícilmente pueden rechazar debido a su emisión y utilización generalizadas (es decir, las tarjetas de débito y de crédito personales). Para mejorar la eficacia del funcionamiento del mercado en los segmentos no regulados del sector y limitar la transferencia de actividades del segmento regulado a los segmentos no regulados, es necesario adoptar una serie de medidas, incluida la separación del sistema y la infraestructura y la regulación de la incitación del ordenante por el beneficiario, y permitir la aceptación selectiva de instrumentos de pago por el beneficiario.

- (25) Separar el sistema de la infraestructura debe permitir a todas las entidades procesadoras competir por los clientes de los sistemas. Como el coste del procesamiento es una parte sustancial del coste total de la aceptación de la tarjeta, es importante que esta parte de la cadena de valor esté abierta a la competencia efectiva. Sobre la base de la separación del sistema y la infraestructura, los sistemas de tarjetas y las entidades procesadoras deben ser independientes en lo que se refiere a la personalidad jurídica, la organización y el proceso de toma de decisiones. No deben comportarse de manera discriminatoria, por ejemplo facilitándose un trato preferente o información privilegiada que no esté a disposición de sus competidores en sus respectivos segmentos del mercado, imponiendo exigencias de información excesivas a los competidores en sus respectivos segmentos del mercado, concediendo subvenciones cruzadas a sus respectivas actividades o utilizando dispositivos de gobernanza comunes. Tales prácticas discriminatorias contribuyen a la fragmentación del mercado, tienen un efecto negativo sobre la entrada en el mercado de nuevos agentes e impiden la aparición de agentes paneuropeos, lo que obstaculiza la compleción del mercado interior de pagos con tarjeta, por internet o a través de un dispositivo móvil, en detrimento de los minoristas, las empresas y los consumidores.
- (26) Las normas aplicadas por los sistemas de tarjetas de pago y las prácticas utilizadas por los proveedores de servicios de pago tienden a provocar que los comerciantes y los consumidores desconozcan las diferencias existentes entre las tasas y reducen la transparencia del mercado, por ejemplo al «no diferenciar» tasas, prohibir a los comerciantes elegir una marca más barata entre las de las tarjetas de marcas combinadas o incitar a los consumidores a utilizar tales tarjetas más baratas. Aun en el caso de que los comerciantes tengan conocimiento de los diferentes costes, a menudo las normas del sistema les impiden actuar para reducir las tasas.
- (27) Los instrumentos de pago conllevan diferentes costes para el beneficiario y algunos instrumentos son más onerosos que otros. Excepto cuando un instrumento de pago venga impuesto por ley para determinadas categorías de pagos o no pueda ser denegado debido a su curso legal, el beneficiario debe ser libre de incitar a los ordenantes a utilizar instrumentos de pago concretos. A este respecto, los sistemas de tarjetas y los proveedores de servicios de pago imponen diversas restricciones a los beneficiarios, por ejemplo restricciones a la denegación, por el beneficiario, de instrumentos de pago concretos para pequeños importes, al suministro de información al ordenante sobre las tasas imputadas al beneficiario por los distintos instrumentos de pago o la limitación del número de cajas del establecimiento del beneficiario que pueden aceptar instrumentos de pago concretos. Esas restricciones deben suprimirse.
- (28) De conformidad con el artículo 55 de la propuesta COM (2013)547, el beneficiario puede incitar al ordenante a utilizar un instrumento de pago concreto. Sin embargo, el

beneficiario no debe reclamar gastos por la utilización de instrumentos de pago cuyas tasas de intercambio estén reguladas en el ámbito de aplicación del presente Reglamento, ya que, en tales situaciones, las ventajas de los recargos son limitadas e incrementan simultáneamente la complejidad del mercado.

- (29) La obligación de aceptar todas las tarjetas es una doble obligación impuesta a los beneficiarios por los proveedores de servicios de pago emisores y los sistemas de tarjetas de pago: los beneficiarios deben, por una parte, aceptar todas las tarjetas de la misma marca («aceptación de todos los *productos*»), con independencia de los diferentes costes de esas tarjetas; y, por otra, aceptar todas las tarjetas con independencia de cuál sea la entidad emisora («aceptación de todos los *emisores*»). Redunda en interés del consumidor que, para la misma categoría de tarjetas, el beneficiario no pueda discriminar entre emisores o titulares de tarjeta, y que los sistemas de pago y los proveedores de servicios de pago puedan imponer tal obligación a los beneficiarios. Por tanto, aunque el elemento de «aceptación de todos los *emisores*» de la norma que obliga a aceptar todas las tarjetas es una regla justificable en un sistema de tarjetas de pago, pues impide a los beneficiarios discriminar entre los distintos bancos que hayan expedido una tarjeta, el elemento de «aceptación de todos los *productos*» es, esencialmente, una práctica de vinculación que tiene por efecto vincular la aceptación de las tarjetas con tasas reducidas a la aceptación de las tarjetas con tasas elevadas. La eliminación del elemento de «aceptación de todos los *productos*» de la obligación de aceptar todas las tarjetas permitiría a los comerciantes limitar las posibilidades de elección de las tarjetas de pago que ofrecen únicamente a las tarjetas de pago de bajo/menor coste, lo que redundaría también en beneficio de los consumidores, al hilo de la reducción de los costes de los comerciantes. Así pues, los comerciantes que acepten las tarjetas de débito no se verían obligados a aceptar también las tarjetas de crédito, y quienes acepten las tarjetas de crédito no se verían obligados a aceptar las tarjetas comerciales. No obstante, para proteger a los consumidores y su capacidad de utilizar las tarjetas de pago tan a menudo como sea posible, los comerciantes deben estar obligados a aceptar todas las tarjetas sometidas a la misma tasa de intercambio regulada. Tal limitación propiciaría también la instauración de un entorno más competitivo para las tarjetas cuyas tasas de intercambio no están reguladas por el presente Reglamento, pues los comerciantes verían aumentar su poder de negociación por lo que respecta a las condiciones en que aceptan tales tarjetas.
- (30) Para el funcionamiento eficaz de las limitaciones a la obligación de aceptar todas las tarjetas es indispensable determinada información. En primer lugar, los beneficiarios deben poder identificar las distintas categorías de tarjetas. Por lo tanto, las diferentes categorías deben ser identificables visual y electrónicamente en el dispositivo. En segundo lugar, también el ordenante debe ser informado de la aceptación de su(s) instrumento(s) de pago en un punto de venta dado. Es necesario que cualquier limitación a la utilización de una marca determinada sea anunciada por el beneficiario al ordenante al mismo tiempo y en las mismas condiciones que la aceptación de una marca determinada.
- (31) A fin de garantizar la posibilidad de recurso en caso de aplicación incorrecta del presente Reglamento, o cuando surjan litigios entre los usuarios y los proveedores de servicios de pago, los Estados miembros deben establecer procedimientos adecuados y eficaces de reclamación y recurso por vía extrajudicial. Los Estados miembros deben establecer el régimen de sanciones aplicable a las infracciones del presente

Reglamento y garantizar que dichas sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias, y que se apliquen.

- (32) Dado que los objetivos del presente Reglamento, a saber, el establecimiento de requisitos uniformes para las operaciones con tarjeta de pago y para las operaciones por internet y a través de dispositivos móviles basadas en los pagos con tarjeta, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a las dimensiones de la acción, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar esos objetivos.
- (33) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, especialmente el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, la libertad de empresa y la protección de los consumidores, y su aplicación debe ajustarse a tales derechos y principios.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1 Ámbito de aplicación

1. El presente Reglamento establece requisitos técnicos y comerciales uniformes para las operaciones con tarjeta de pago realizadas en la Unión, cuando tanto el proveedor de servicios de pago del ordenante como el proveedor de servicios de pago del beneficiario están establecidos en la Unión.
2. El presente Reglamento no es aplicable a los instrumentos de pago que solo se pueden utilizar en una red limitada, diseñada para satisfacer necesidades precisas mediante instrumentos de pago cuya utilización está limitada, o bien porque permiten a su titular adquirir bienes o servicios únicamente en los locales del emisor, dentro de una red limitada de proveedores de servicios vinculados directamente mediante un acuerdo comercial con un emisor profesional, o bien porque únicamente pueden utilizarse para adquirir una gama limitada de bienes o servicios.
3. El capítulo II no se aplicable a:
 - (a) las operaciones con tarjetas comerciales,
 - (b) las retiradas de efectivo en cajeros automáticos, y
 - (c) las operaciones con tarjetas emitidas por sistemas de tarjetas de pago tripartitos.
4. El artículo 7 no es aplicable a los sistemas de tarjetas de pago tripartitos.

Artículo 2 Definiciones

A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- (1) «adquirente»: un proveedor de servicios de pago vinculado directa o indirectamente mediante un contrato con un beneficiario para procesar las operaciones de pago de este último;
- (2) «emisor»: un proveedor de servicios de pago vinculado directa o indirectamente mediante un contrato con un ordenante para iniciar, procesar y liquidar las operaciones de pago de este último;
- (3) «consumidor»: una persona física que, en los contratos de servicios de pago objeto del presente Reglamento, actúa con fines ajenos a su actividad económica, comercial o profesional;
- (4) «operación con tarjeta de débito»: una operación de pago con tarjeta, incluidas las realizadas con tarjetas prepagadas vinculadas a una cuenta corriente o a un depósito, cuyo importe se adeude en un plazo igual o inferior a 48 horas tras la autorización o el inicio de la operación;
- (5) «operación con tarjeta de crédito»: una operación de pago con tarjeta cuyo importe se liquide en un plazo superior a 48 horas tras la autorización o el inicio de la operación;
- (6) «tarjeta comercial»: cualquier tarjeta de pago emitida a empresas o a entidades del sector público, cuya utilización esté restringida a los gastos profesionales de empleados o funcionarios, o cualquier tarjeta emitida a personas físicas que ejerzan una actividad por cuenta propia y cuya utilización esté restringida a sus gastos profesionales o los de sus empleados;
- (7) «operación de pago basada en una tarjeta»: un servicio utilizado para efectuar una operación de pago mediante cualquier tarjeta, dispositivo o programa de telecomunicación, digital o informático que dé lugar a una operación de pago con tarjeta; quedan excluidas de este tipo de operaciones las basadas en otros tipos de servicios de pago;
- (8) «operación de pago transfronteriza»: una operación de pago con tarjeta o basada en una tarjeta iniciada por un ordenante o un beneficiario en la que el proveedor de servicios de pago del ordenante y el proveedor de servicios de pago del beneficiario están establecidos en diferentes Estados miembros o en la que el proveedor de servicios de pago emisor de la tarjeta de pago está establecido en un Estado miembro distinto al del punto de venta;
- (9) «tasa de intercambio»: una comisión pagada directa o indirectamente (es decir, por un tercero) por cada operación efectuada entre los proveedores de servicios de pago del ordenante y del beneficiario que intervengan en una operación de pago con tarjeta o basada en una tarjeta;
- (10) «tasa de descuento»: una comisión pagada por el beneficiario al adquirente por cada operación, compuesta por la tasa de intercambio, la comisión de procesamiento y del sistema de pagos y el margen del adquirente;
- (11) «beneficiario»: la persona física o jurídica que sea el destinatario previsto de los fondos que hayan sido objeto de una operación de pago;
- (12) «ordenante»: la persona física o jurídica titular de una cuenta de pago que autorice una orden de pago a partir de dicha cuenta o, en caso de que no exista una cuenta de pago, toda persona física o jurídica que dé una orden de pago;

- (13) «sistema de tarjetas de pago»: un conjunto único de disposiciones, prácticas, normas y/o directrices de aplicación para la ejecución de operaciones de pago a través de la Unión y en los Estados miembros, que es independiente de cualquier infraestructura o sistema de pago que sustenta su funcionamiento;
- (14) «sistema de tarjetas de pago cuatripartito»: un sistema de tarjetas de pago en el que los pagos se efectúan desde la cuenta de pago de un titular de una tarjeta a la cuenta de pago de un beneficiario por intermediación del sistema, un proveedor de servicios de pago emisor de tarjetas de pago (en lo que concierne al titular de la tarjeta) y un proveedor de servicios de pago adquirente (en lo que concierne al beneficiario), y las operaciones *basadas en una tarjeta* fundamentadas en la misma estructura;
- (15) «sistema de tarjetas de pago tripartito»: un sistema de tarjetas de pago en el que los pagos se efectúan desde una cuenta de pago cuya titularidad ostenta el sistema en nombre del titular de la tarjeta a una cuenta de pago cuya titularidad ostenta el sistema en nombre del beneficiario y las operaciones *basadas en una tarjeta* fundamentadas en la misma estructura; cuando un sistema de tarjetas de pago tripartito concede licencia a otros proveedores de servicios de pago para la emisión y/o la adquisición de tarjetas de pago, se considera un sistema de tarjetas de pago cuatripartito;
- (16) «instrumento de pago»: cualquier dispositivo personalizado y/o conjunto de procedimientos acordados entre el usuario de servicios de pago y el proveedor de servicios de pago y utilizado por el primero o en su nombre para iniciar una orden de pago;
- (17) «instrumento de pago basado en una tarjeta»: cualquier instrumento de pago, en particular una tarjeta, un teléfono móvil, un ordenador o cualquier otro dispositivo tecnológico con la aplicación adecuada, utilizado por el ordenante para iniciar una orden de pago que no sea ni una transferencia ni un adeudo domiciliado, tal como se definen en el artículo 2 del Reglamento (UE) n° 260/2012;
- (18) «aplicación de pago»: un programa informático o equivalente, cargado en un dispositivo, que permite iniciar operaciones de pago basadas en una tarjeta y da al ordenante la posibilidad de emitir órdenes de pago;
- (19) «orden de pago»: toda instrucción cursada por un ordenante a su proveedor de servicios de pago por la que se solicite la ejecución de una operación de pago;
- (20) «operación con tarjeta de pago»: una operación de pago efectuada con una tarjeta de pago o utilizando la infraestructura de una operación con tarjeta de pago y basada en las normas comerciales de una operación con tarjeta de pago;
- (21) «proveedor de servicios de pago»: una persona física o jurídica autorizada a prestar los servicios de pago enumerados en el anexo de la Directiva 2007/64/CE; un proveedor de servicios de pago puede ser un emisor, un adquirente o ambos;
- (22) «usuario de servicios de pago»: la persona física o jurídica que haga uso de un servicio de pago, ya sea como ordenante, como beneficiario, o ambos;
- (23) «operación de pago»: una acción, iniciada por el ordenante o en su nombre, o por el beneficiario, consistente en transferir fondos, con independencia de cualesquiera obligaciones subyacentes entre el ordenante y el beneficiario;
- (24) «procesamiento»: la realización de servicios de procesamiento de operaciones de pago en términos de las acciones requeridas para la gestión de una orden de pago entre el adquirente y el emisor;

- (25) «entidad procesadora»: toda persona física o jurídica que preste servicios de procesamiento de operaciones de pago.

Capítulo II

TASAS DE INTERCAMBIO

Artículo 3

Tasas de intercambio aplicables a las operaciones transfronterizas con tarjeta de débito o crédito personales

5. A partir de dos meses desde la entrada en vigor del presente Reglamento, en relación con las operaciones transfronterizas con tarjeta de débito, la tasa de intercambio u otra retribución acordada de finalidad o efecto equivalente que los proveedores de servicios de pago ofrezcan o soliciten *por operación* no será superior al 0,2 % del valor de la operación.
6. A partir de dos meses desde la entrada en vigor del presente Reglamento, en relación con las operaciones transfronterizas con tarjeta de crédito, la tasa de intercambio u otra retribución acordada de finalidad o efecto equivalente que los proveedores de servicios de pago ofrezcan o soliciten *por operación* no será superior al 0,3 % del valor de la operación.

Artículo 4

Tasas de intercambio aplicables a todas las operaciones con tarjeta de débito o crédito personales

1. A partir de dos años desde la entrada en vigor del presente Reglamento, en relación con cualquier operación basada en una tarjeta de débito, la tasa de intercambio u otra retribución acordada de finalidad o efecto equivalente que los proveedores de servicios de pago ofrezcan o soliciten *por operación* no será superior al 0,2 % del valor de la operación.
2. A partir de dos años desde la entrada en vigor del presente Reglamento, en relación con cualquier operación basada en una tarjeta de crédito, la tasa de intercambio u otra retribución acordada de finalidad o efecto equivalente que los proveedores de servicios de pago ofrezcan o soliciten *por operación* no será superior al 0,3 % del valor de la operación.

Artículo 5

Prohibición de la elusión

A efectos de la aplicación de los límites mencionados en los artículos 3 y 4, cualquier compensación neta recibida por un banco emisor de un sistema de tarjetas de pago con respecto a operaciones de pago o actividades conexas será considerada parte de la tasa de intercambio.

Capítulo III

NORMAS COMERCIALES

Artículo 6

Concesión de licencias

1. Quedarán prohibidas todas las restricciones territoriales en la Unión y todas las normas con efecto equivalente en los acuerdos de licencia para la emisión de tarjetas de pago o la adquisición de operaciones con tarjeta de pago.
2. Quedarán prohibidas todas las restricciones territoriales en la Unión y todas las normas con efecto equivalente en las normas aplicadas por los sistemas de tarjetas de pago cuatripartitos.
3. Quedarán prohibidas todas las exigencias u obligaciones relativas a la obtención de una licencia o autorización específica por país para realizar actividades transfronterizas y todas las disposiciones con efecto equivalente en los acuerdos de licencia relativos a la emisión de tarjetas de pago o la adquisición de operaciones con tarjeta de pago.
4. Quedarán prohibidas todas las exigencias u obligaciones relativas a la obtención de una licencia o autorización específica por país para realizar actividades transfronterizas y todas las disposiciones con efecto equivalente en las normas aplicadas por los sistemas de tarjetas de pago cuatripartitos.

Artículo 7

Separación del sistema de tarjetas de pago y las entidades procesadoras

1. Los sistemas de tarjetas de pago y las entidades procesadoras serán independientes en lo que se refiere a la personalidad jurídica, la organización y la toma de decisiones. No discriminarán de ningún modo entre sus filiales o accionistas, por una parte, y los usuarios de esos sistemas y otros socios contractuales, por otra, y en particular no supeditarán en modo alguno la prestación de ninguno de sus servicios a la aceptación, por la otra parte del contrato, de cualquier otro servicio que ofrezcan.
2. Los sistemas de tarjetas de pago preverán la posibilidad de que los mensajes de autorización y compensación de cada una de las operaciones con tarjeta sean separados y procesados por diferentes entidades procesadoras.
3. Quedará prohibida toda discriminación territorial en las normas de procesamiento utilizadas por los sistemas de tarjetas de pago.
4. Las entidades procesadoras en la Unión garantizarán que su sistema sea técnicamente interoperable con los sistemas de las demás entidades procesadoras en la Unión, utilizando normas elaboradas por organismos de normalización internacionales o europeos. Además, no adoptarán ni aplicarán normas comerciales que restrinjan la interoperabilidad con otras entidades procesadoras en la Unión.

Artículo 8

Marca compartida y elección de aplicaciones

1. Quedarán prohibidas todas las normas de los sistemas y los acuerdos de licencia que obstaculicen o impidan a un emisor combinar dos o más marcas diferentes de

instrumentos de pago en una tarjeta o dispositivo de telecomunicación, digital o informático.

2. Cualquier diferencia de trato entre emisores o adquirentes en las normas de los sistemas y los acuerdos de licencia por lo que respecta a la marca compartida en una tarjeta o un dispositivo de telecomunicación, digital o informático estará justificada objetivamente y no será discriminatoria.
3. Los sistemas de tarjetas de pago no impondrán requisitos de notificación, obligaciones de pago de tasas u otras obligaciones con el mismo objeto o efecto a los prestadores de servicios de pago emisores y adquirentes por las operaciones efectuadas con cualquier dispositivo sobre el que figure su marca en relación con operaciones en las que no se utilice su sistema.
4. Cualesquiera principios de encaminamiento con los que se pretenda orientar las operaciones a través de un canal o un proceso específico y otras normas y exigencias técnicas y de seguridad relativas a la gestión de más de una marca de tarjeta de pago en una tarjeta o un dispositivo de telecomunicación, digital o informático deberán ser no discriminatorios y aplicarse sin discriminación.
5. Cuando un dispositivo de pago permita elegir entre diferentes marcas de instrumentos de pago, la marca aplicada a la operación de pago en cuestión será determinada por el ordenante en el punto de venta.
6. Los sistemas de tarjetas de pago, los emisores, los adquirentes y los proveedores de infraestructuras de gestión de tarjetas de pago no insertarán mecanismos automáticos, programas informáticos o dispositivos en el instrumento de pago o en el equipo utilizado en el punto de venta que limiten la elección de la aplicación por el ordenante cuando utilice un instrumento de pago de marca compartida.

Artículo 9

Diferenciación

1. Los adquirentes ofrecerán y facturarán a los beneficiarios tasas de descuento especificadas individualmente por cada categoría y cada marca de tarjetas de pago, a menos que los comerciantes soliciten por escrito a los proveedores de servicios de pago adquirentes que facturen tasas de descuento indiferenciadas.
2. Los acuerdos entre proveedores de servicios de pago adquirentes y beneficiarios incluirán información especificada individualmente sobre el importe de las tasas de descuento, las tasas de intercambio y las tasas de sistema aplicables por lo que respecta a cada categoría y marca de tarjetas de pago.

Artículo 10

Normas sobre la obligación de aceptar todas las tarjetas

1. Los sistemas de pago y los proveedores de servicios de pago no aplicarán ninguna norma que pueda obligar a los beneficiarios que acepten tarjetas y otros instrumentos de pago emitidos por un proveedor de servicios de pago emisor en el marco de un sistema de instrumentos de pago a aceptar también otros instrumentos de pago de la misma marca o de la misma categoría emitidos por otros proveedores de servicios de pago emisores en el marco del mismo sistema, salvo si están sujetos a la misma tasa de intercambio regulada.

2. La restricción de las normas sobre la obligación de aceptar todas las tarjetas a que se refiere el apartado 1 se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que los sistemas de pago y los proveedores de servicios de pago dispongan que determinadas tarjetas no puedan rechazarse en función de la identidad del proveedor de servicios de pago emisor o del titular de la tarjeta.
3. Los comerciantes que decidan no aceptar todas las tarjetas u otros instrumentos de pago de un sistema de tarjetas de pago informarán de forma clara e inequívoca a los consumidores al mismo tiempo que les informen sobre la aceptación de otras tarjetas e instrumentos de pago del sistema. Dicha información deberá figurar de manera bien visible en la entrada del comercio, en la caja o en el sitio web u otro medio electrónico o móvil aplicable, y deberá facilitarse al ordenante con antelación suficiente antes de que suscriba un contrato de compraventa con el beneficiario.
4. Los proveedores de servicios de pago emisores se asegurarán de que sus instrumentos de pago sean identificables visualmente y electrónicamente, de modo que los beneficiarios puedan identificar de manera inequívoca qué marcas y categorías de tarjetas prepagadas, de débito, de crédito o comerciales, o pagos basados en ellas, son seleccionados por el ordenante.

Artículo 11

Normas sobre las prácticas incitativas

1. Quedarán prohibidas todas las normas de los acuerdos de licencia, las normas del sistema que apliquen los sistemas de tarjetas de pago y las normas de los acuerdos suscritos entre beneficiarios y proveedores de servicios de pago adquirentes que impidan a los beneficiarios incitar a los consumidores a utilizar cualquier instrumento de pago que prefieran los beneficiarios. Esta prohibición abarcará también toda norma que prohíba a los beneficiarios conceder un trato más o menos favorable a los dispositivos de pago de un sistema determinado que a otros.
2. Quedarán prohibidas todas las normas de los acuerdos de licencia, las normas del sistema que apliquen los sistemas de tarjetas de pago y las normas de los acuerdos suscritos entre beneficiarios y proveedores de servicios de pago adquirentes que impidan a los beneficiarios informar a los ordenantes sobre las tasas de intercambio y las tasas de descuento.
3. Los apartados 1 y 2 se entenderán sin perjuicio de las normas sobre gastos, descuentos u otros instrumentos incitativos establecidas en el artículo 55 de la propuesta COM (2013)547 y en el artículo 19 de la Directiva 2011/83/UE²².

Artículo 12

Información para el beneficiario sobre cada operación de pago

1. Después de la ejecución de cada operación de pago, el proveedor de servicios de pago del beneficiario le facilitará la información siguiente:
 - (a) la referencia que permita al beneficiario identificar la operación de pago;
 - (b) el importe de la operación de pago en la moneda en que se haya cargado en la cuenta de pago del beneficiario;

²² Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores [...]

- (c) el importe de cualesquiera gastos aplicados a la operación de pago, con mención aparte del importe de la tasa de intercambio.

Con el consentimiento expreso previo del beneficiario, la información a que se refiere el párrafo primero podrá ser agregada por marca, aplicación, categoría de instrumento de pago y nivel de las tasas de intercambio aplicables a la operación.

2. Los contratos entre adquirentes y beneficiarios podrán contener una cláusula que disponga que la información a que se refiere el párrafo primero del apartado 1 se facilitará o hará accesible periódicamente, al menos una vez al mes, y de un modo convenido que permita a los beneficiarios almacenar la información y reproducirla sin cambios.

Capítulo IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 13

Autoridades competentes

1. Los Estados miembros designarán a las autoridades competentes para velar por la aplicación del presente Reglamento y ser responsables de la investigación y el control de la observancia.
2. Los Estados miembros podrán designar como autoridades competentes a organismos ya existentes.
3. Los Estados miembros podrán designar a autoridades competentes diferentes.
4. En el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, los Estados miembros notificarán a la Comisión esas autoridades competentes. Comunicarán a la Comisión sin demora toda variación ulterior con respecto a dichas autoridades.
5. Las autoridades competentes designadas a que se refiere el apartado 1 dispondrán de los recursos adecuados para el desempeño de sus funciones.
6. Los Estados miembros exigirán a las autoridades competentes que supervisen el cumplimiento del presente Reglamento de forma efectiva y que adopten todas las medidas necesarias para garantizar dicho cumplimiento.
7. Los Estados miembros garantizarán que las designaciones contempladas en el apartado 1 puedan ser objeto de recurso.

Artículo 14

Sanciones

1. Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones del presente Reglamento y adoptarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar su aplicación. Dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.
2. Los Estados miembros notificarán dichas disposiciones a la Comisión en un plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor del presente Reglamento y le comunicarán sin demora cualquier modificación posterior que las afecte.

Artículo 15

Procedimientos de resolución extrajudicial de reclamaciones y recursos

1. Los Estados miembros establecerán procedimientos extrajudiciales de reclamación y recurso adecuados y eficaces para la resolución de los litigios que surjan entre los beneficiarios y sus proveedores de servicios de pago en el contexto del presente Reglamento. A tal efecto, los Estados miembros designarán a organismos existentes, si procede, o establecerán nuevos organismos.
2. En un plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor del presente Reglamento, los Estados miembros notificarán a la Comisión esos organismos. Le comunicarán sin demora cualquier modificación posterior que los afecte.

Artículo 16

Cláusula de reexamen

Cuatro años después de la entrada en vigor del presente Reglamento, la Comisión presentará un informe sobre su aplicación al Parlamento Europeo y al Consejo. El informe de la Comisión examinará, en particular, la adecuación de los niveles de las tasas de intercambio y los mecanismos de incitación, como los gastos, teniendo en cuenta la utilización y el coste de los diversos medios de pago y el nivel de entrada en el mercado de nuevos agentes y nuevas tecnologías.

Artículo 17

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente