



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 4 de julio de 2023
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2023/0209 (COD)**

**11221/23
ADD 3**

**EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 29 de junio de 2023

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: SWD(2023) 232 final

Asunto: DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre servicios de pago en el mercado interior y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre servicios de pago y servicios de dinero electrónico en el mercado interior y por la que se modifica la Directiva 98/26/CE y se derogan las Directivas 2015/2366/UE y 2009/110/CE

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2023) 232 final.

Adj.: SWD(2023) 232 final

Bruselas, 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

que acompaña al documento

**Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
sobre servicios de pago en el mercado interior y por el que se modifica el Reglamento
(UE) n.º 1093/2010
y**

**Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
sobre servicios de pago y servicios de dinero electrónico en el mercado interior y por la
que se modifica la Directiva 98/26/CE y se derogan las Directivas 2015/2366/UE y
2009/110/CE**

{COM(2023) 366 final} - {COM(2023) 367 final} - {SEC(2023) 256 final} -
{SWD(2023) 231 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto de la propuesta de la Comisión de Reglamento sobre servicios de pago en el mercado interior y una Directiva sobre servicios de pago y servicios de dinero electrónico en el mercado interior

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

La segunda Directiva sobre servicios de pago, de 2015 (Directiva 2015/2366), constituye el marco jurídico para los pagos en la UE. La evaluación de la segunda Directiva sobre servicios de pago, que se adjunta a la evaluación de impacto, puso de manifiesto que, si bien se han observado mejoras significativas en el sector de los pagos desde su aplicación, sus objetivos solo se han alcanzado parcialmente. Las cuatro cuestiones en las que se basa la evaluación de impacto son las siguientes:

- A pesar del éxito de la autenticación reforzada de cliente, introducida por la Directiva, en la eliminación del fraude en los pagos sujetos a dicha autenticación, los consumidores siguen expuestos al riesgo de fraude (especialmente al fraude basado en la ingeniería social) y no tienen confianza en los pagos.
- El mercado de la banca abierta funciona de manera imperfecta. La banca abierta es el proceso mediante el cual los terceros proveedores prestan servicios de valor añadido a los usuarios accediendo, con su consentimiento, a los datos sobre su cuenta de pago. Este mercado ha crecido desde la adopción de la segunda Directiva sobre servicios de pago, pero existen numerosas reclamaciones sobre el uso de interfaces inadecuadas para el intercambio de datos, lo que obstaculiza el desarrollo del mercado.
- Los supervisores tienen competencias y obligaciones incoherentes y la ejecución y aplicación de la Directiva varían de un Estado miembro a otro.
- Existen unas condiciones de competencia no equitativas entre los bancos y los proveedores de servicios de pago (PSP) no bancarios, especialmente en lo que se refiere al acceso a los sistemas de pago. Los PSP no bancarios tienen dificultades para abrir una cuenta en bancos comerciales (lo cual es esencial para obtener una licencia) y la Directiva sobre la firmeza de la liquidación (Directiva 1998/26) les prohíbe participar directamente en algunos de los principales sistemas de pago de la UE.

Los factores determinantes de estos problemas (aparte de la constante evolución del fraude en los pagos) son fundamentalmente de naturaleza reglamentaria (lagunas e imperfecciones en el marco jurídico).

Las consecuencias de los problemas son las siguientes:

- Los usuarios de servicios de pago (consumidores, comerciantes y pymes) se enfrentan a un riesgo de fraude continuado, a una oferta limitada de servicios de pago y a precios más elevados.
- Los PSP que son proveedores de servicios de banca abierta se enfrentan a obstáculos para ofrecer servicios básicos de banca abierta y les resulta más difícil innovar.
- Los PSP experimentan incertidumbre sobre sus obligaciones, y los PSP no bancarios se encuentran en una situación de desventaja competitiva respecto a los bancos.
- La economía se ve perjudicada por las ineficiencias en los pagos, lo que provoca que los costes de las operaciones comerciales sean más altos.
- El mercado único está fragmentado y se llevan a cabo prácticas como la búsqueda un foro de conveniencia.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

La iniciativa tiene cuatro objetivos específicos:

1. Reforzar los derechos de los usuarios y la protección contra el fraude.
2. Mejorar la competitividad de los servicios de banca abierta.
3. Mejorar el cumplimiento y la aplicación en los Estados miembros.
4. Mejorar el acceso (directo o indirecto) de los PSP no bancarios a los sistemas de pago y a las cuentas bancarias.

Además, contribuirá a la simplificación administrativa al reunir los regímenes para los dos tipos de PSP no bancarios, las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico, que hasta ahora estaban incluidos en diferentes actos legislativos.

La iniciativa también contiene medidas para mejorar los derechos de los consumidores y la información, la

inclusión financiera de las personas con discapacidad y otras personas con dificultades para utilizar la autenticación reforzada de cliente, así como para mejorar la disponibilidad de efectivo.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

La demanda de actividades de pago transfronterizas siempre ha sido un factor clave que justifica la legislación de la UE en el ámbito de los pagos (primera Directiva sobre servicios de pago de 2007 y segunda Directiva sobre servicios de pago), tanto en lo que respecta a los pagos transfronterizos como a la prestación transfronteriza de servicios de pago en el mercado único. Las empresas utilizan de forma activa el régimen de «pasaporte» y se establecen en diferentes jurisdicciones nacionales. Solo la actuación a escala de la UE puede crear un mercado único de pagos.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

No se consideraron opciones no legislativas, habida cuenta de que los factores determinantes de los problemas son fundamentalmente legislativos. Se rechazaron las opciones que habrían implicado costes significativos o causado perturbaciones en el mercado por un beneficio incierto. Entre ellas figuraban las siguientes: la plena responsabilidad de los bancos y otros PSP por los pagos fraudulentos causados por la ingeniería social; en el caso de la banca abierta, exigir una interfaz de acceso a los datos normalizada y suprimir el requisito actual de que las operaciones de banca abierta sean posibles sin una base contractual y sin que se aplique una comisión; crear una nueva agencia de la UE para la aplicación de las normas relativas a la banca abierta.

Las opciones seleccionadas fueron las siguientes:

1. Reforzar la protección de los consumidores frente al fraude en los pagos: medidas para aumentar el uso de la autenticación reforzada de cliente, una base jurídica para el intercambio de información sobre el fraude entre los PSP, la ampliación de los sistemas de verificación del IBAN/nombre del beneficiario a todas las transferencias (actualmente solo prevista para los pagos inmediatos), y la inversión condicional de la responsabilidad —de los usuarios a los PSP— por el fraude basado en la ingeniería social en casos específicos de deficiencias por parte de los PSP (la comprobación del IBAN/nombre no funciona y fraudes que implican la suplantación de empleados de banco).
2. Mejorar el funcionamiento de la banca abierta, el requisito de utilizar una interfaz específica de acceso a los datos; «cuadros de permisos» para que los consumidores controlen mejor sus datos, nuevos requisitos sobre interfaces de acceso a los datos sobre servicios de banca abierta, que especifiquen con más detalle los requisitos mínimos aplicables a las interfaces mediante las que se facilitan los datos.
3. Mejorar el cumplimiento y la aplicación en los Estados miembros: sustituir la mayor parte de la segunda Directiva sobre servicios de pago por un Reglamento directamente aplicable que clarifique aspectos de esa Directiva que son poco claros o ambiguos; reforzar las disposiciones en materia sanciones.
4. Para garantizar unas condiciones de competencia equitativas para todos los PSP en lo que respecta al acceso a los sistemas de pago: reforzar los derechos de acceso indirecto de los PSP no bancarios a través de una cuenta bancaria; conceder la posibilidad de participación directa de los PSP no bancarios en todos los sistemas de pago, incluidos los designados por los Estados miembros de conformidad con la Directiva sobre la firmeza de la liquidación, con aclaraciones sobre los procedimientos de admisión y evaluación del riesgo.

¿Quién apoya cada opción?

Por lo que se refiere a la prevención del fraude, existía un amplio consenso en cuanto a la necesidad de aclarar el uso de la autenticación reforzada de cliente, a fin de evitar que determinados pagos quedaran exentos de su aplicación. Las organizaciones de consumidores apoyaron medidas para facilitar la utilización de la autenticación reforzada de cliente para las personas con discapacidad y otras personas que tenía dificultades con este tipo de autenticación. Los representantes de los consumidores habrían preferido que los bancos tuvieran una mayor responsabilidad por los pagos fraudulentos autorizados.

En el ámbito de la banca abierta, los bancos, en general, querían tener el derecho de cobrar a los usuarios de datos por el acceso a los datos de los clientes; algunos usuarios de datos querían un organismo de ejecución específico. Hubo poco apoyo a la imposición de interfaces de datos normalizadas, dados los grandes costes no recuperables de las interfaces existentes.

Hubo un amplio apoyo a la incorporación de muchas disposiciones de la segunda Directiva sobre servicios de pago en un Reglamento, aunque algunos Estados miembros eran reacios. El refuerzo de las sanciones previstas en la segunda Directiva sobre servicios de pago fue principalmente respaldado por organizaciones de consumidores y PSP no bancarios.

Por lo que se refiere al acceso a los sistemas de pago, las entidades no bancarias apoyaron ampliamente el acceso directo a los sistemas designados en virtud de la Decisión sobre la firmeza de la liquidación, mientras que los bancos, en general, consideraron que la situación actual era satisfactoria. Las autoridades públicas mantuvieron posturas diferentes.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Las principales ventajas serán las siguientes: una reducción del fraude basado en la ingeniería social (estimado en 323 millones EUR anuales); un mayor desarrollo de la banca abierta, lo que implica una mayor innovación y la oferta de nuevos servicios; una mayor competencia entre bancos y entidades no bancarias en el ámbito de los servicios de pago, lo que daría lugar a una presión a la baja de los precios; un mejor funcionamiento del mercado único de pagos, gracias a la mejora del cumplimiento y la aplicación.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Dado que se rechazaron las opciones más costosas, las opciones seleccionadas con costes de aplicación notables son las siguientes:

- Ampliación de la verificación del IBAN/nombre del beneficiario a los pagos y PSP que aún no estén cubiertos por la propuesta de la Comisión sobre pagos inmediatos. Esta opción cubrirá a entre 1 200 y 1 300 PSP (principalmente en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro) a un coste medio de unos cientos de miles de euros de coste puntuales y de varias decenas de miles de euros de coste de mantenimiento anual. No obstante, el cobro de gastos a los clientes por el uso de este servicio permitirá una cierta recuperación de los costes.
- En el ámbito de la banca abierta, la creación de cuadros de permisos costará hasta 47 millones EUR en costes puntuales para los bancos y otros proveedores de cuentas de pago. La actualización de las interfaces de datos a los nuevos requisitos mínimos tendría un coste puntual de unos 185 millones EUR, compensado por la supresión del requisito actual de una «interfaz alternativa» y otros ahorros.
- Los principales sistemas de pago, a los que los PSP no bancarios podrán acceder, tendrán que tramitar las solicitudes de participación de los PSP no bancarios, lo que tendrá consecuencias administrativas.
- Otras medidas de la iniciativa tendrán costes reales pero limitados para los PSP, por ejemplo, las medidas para facilitar el uso de la autenticación reforzada de cliente y campañas de sensibilización contra el fraude.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Esta iniciativa afecta a las pymes de dos maneras, en su calidad de usuarios de servicios de pago (como comerciantes o usuarios profesionales) y en su calidad de PSP, incluidas empresas de tecnología financiera de pago (PSP más pequeños, empresas emergentes, etc.). Por consiguiente, se encuentran tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda del mercado de pagos. Los beneficios para las pymes como comerciantes y otras empresas usuarias de sistemas de pago serán el acceso a una mayor gama de servicios de pago a precios más competitivos. Las pymes que son empresas de tecnología financiera de pago (terceros PSP de banca abierta o PSP no bancarios) se beneficiarán del mejor funcionamiento de las interfaces de banca abierta o de un mejor acceso a los sistemas de pago. En general, se espera que las pymes en ambos lados del mercado ganen con esta iniciativa.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Una mayor actividad de ejecución y aplicación, también en el sector de la banca abierta, requerirá que muchos

supervisores nacionales refuercen su personal en el ámbito de los pagos.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

La iniciativa contiene medidas para mejorar la coherencia de las normas de pago con el Reglamento general de protección de datos, por ejemplo, aclarando la aplicación en el ámbito de los pagos de los conceptos del RGPD de consentimiento expreso, datos de partes silenciosas y tratamiento de categorías especiales de datos.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

Una cláusula de revisión requerirá una revisión de la nueva legislación cinco años después de su aplicación.