

La nueva Ley de Servicios de Pago y los recargos en el pago con tarjeta

Santiago Carbó Valverde

Francisco Rodríguez Fernández*

1. Introducción

Los medios de pago y, en particular, los electrónicos, tales como las tarjetas de débito y crédito, han registrado un crecimiento muy significativo en las dos últimas décadas. No obstante, persisten diferencias considerables a escala internacional en aspectos tales como el grado de sustitución del efectivo por medios de pago electrónico, las preferencias por distintos instrumentos de pago (efectivo, cheque o tarjeta) para la realización de transacciones de compra, o en la propia organización de los mercados (número de proveedores, sistemas de fijación de precios,...). En este sentido, y dada su relevancia cuantitativa y cualitativa, no resulta sorprendente que, en Europa, en el marco del proceso de integración financiera, los instrumentos de pago hayan gozado de creciente atención. La introducción del euro en 1999 y su puesta en circulación en 2002 como moneda evidenció la necesidad de una regulación homogénea que hiciera viable el uso y extensión de estos instrumentos en condiciones similares de acceso, servicio y precio en toda la UE. Desde entonces, se han observado importantes avances y reformas a escala europea en materia de servicios de pagos. Particularmente, se ha trabajado en garantizar la seguridad, eficiencia y facilidad de las operaciones, así como en reforzar los derechos y la protección de los usuarios de este tipo de servicios financieros. En los últimos años, el objetivo de la Comisión Europea de crear una Zona Única Europea de Pagos, conocida bajo el acrónimo SEPA (de la terminología inglesa *Single Euro Payments Area*) ha planteado un nuevo desafío en el camino hacia la integración de los sistemas de pagos minoristas. Con la SEPA se espera conseguir un

mayor grado de armonización, reduciendo las diferencias entre los pagos nacionales y transfronterizos, de lo que se esperan beneficios para la economía y la sociedad en su conjunto. En términos prácticos y si atendemos a los objetivos de la SEPA, ésta ha de significar, cuando esté concluida (previsiblemente en 2010) que los servicios de pago se presten en la UE como en un territorio sin fronteras y que las diferencias de costes no tengan otra causa que la distinta eficiencia de los prestadores de los servicios.

En lo que a la regulación concierne, aunque algunas disposiciones comunitarias con objetivos armonizadores han podido afectar a diversos aspectos colaterales de los sistemas de pago, no fue hasta 2005 cuando la Comisión Europea presentó una propuesta específica de Directiva de Servicios de Pago que fue finalmente aprobada como Directiva 2007/64/CE por el Parlamento Europeo el 13 de noviembre de 2007. En España, justamente dos años después y con el objetivo de trasponer esta disposición europea, el pasado 13 de noviembre se aprobó la Ley 16/2009 de Servicios de Pago (BOE de 14 de noviembre de 2009). El principal objetivo es que los pagos realizados en la UE —en concreto, las transferencias, adeudos directos y operaciones de pago directo efectuadas mediante tarjeta— puedan realizarse con la misma facilidad, eficiencia y seguridad con la que se realizan diariamente los pagos nacionales internos en los estados miembros. Asimismo, se pretende contribuir al reforzamiento y protección de los derechos de los usuarios de los servicios de pago, facilitando la aplicación operativa de los criterios de la SEPA sobre información y transparencia.

Sin embargo, a pesar de estos amplios e importantes objetivos, el aspecto que probablemente más haya llamado la atención tras la aprobación de esta ley es que los comerciantes podrán establecer un recargo adicional sobre

* Universidad de Granada y FUNCAS.

el precio final del producto cuando el pago se efectúe con tarjeta. En este sentido, el presente artículo pretende analizar las principales disposiciones contempladas en la Ley de Servicios de Pago prestando especial atención a esta controvertida posibilidad de recargo de los comerciantes. El artículo se divide en cuatro apartados. En el siguiente apartado se describen las principales disposiciones de la Ley, su estructura y alcance. En el tercero, se analizarán las implicaciones teóricas y la evidencia empírica existente sobre los recargos en transacciones con tarjeta, así como sus posibles implicaciones en España. Finalmente, el cuarto apartado presenta las principales conclusiones del artículo.

2. Principales disposiciones

La reciente Ley 16/2009 de Servicios de Pago cuenta con tres objetivos específicos, detallados en su preámbulo, que se resumen en:

1º) Estimular la competencia entre los mercados nacionales y asegurar la igualdad de oportunidades para competir de cualquier proveedor de servicios. En este sentido, se permite la creación de nuevas entidades de pago que, sin perjuicio de que cumplan las necesarias exigencias y garantías para su funcionamiento, puedan representar una ampliación de los proveedores de servicios de pago, lo que conllevaría un mayor dinamismo y competencia en el mercado.

2º) Aumentar la transparencia en el mercado, tanto para los prestadores de los servicios como de los usuarios. Para conseguir este objetivo se hace necesario establecer normas comunes que aporten seguridad jurídica, tanto en el ámbito nacional como en el transfronterizo, homogeneizando las condiciones y los requisitos de información aplicables a los servicios de pago. A su vez, la legislación considera la necesidad de que los proveedores de servicios de pago incluyan información previa en sus contratos y hagan llegar a sus clientes información sobre las operaciones de pago efectuadas.

3º) Establecer un sistema común de derechos y obligaciones para proveedores y usuarios en relación con la prestación y utilización de los servicios de pago.

En cuanto a su contenido, la Ley consta de cinco títulos, con la siguiente estructura:

- El Título I contiene las disposiciones generales que regulan los aspectos principales del texto legal: se delimita el ámbito de aplicación, que incluye las

operaciones de retirada o ingreso de efectivo en cuentas de pago —que la propia ley define como “aquella a nombre de uno o varios usuarios de servicios de pago que sea utilizada para la ejecución de operaciones de pago”—, además de las transferencias y los adeudos domiciliados. Son también objeto de esta ley las tarjetas de pago, las líneas de crédito, las remesas o envíos de dinero y todas las transacciones de pago ejecutadas mediante dispositivos de telecomunicación, digitales o informáticos. Asimismo, se destaca que no son ámbito de aplicación de esta ley las transacciones en efectivo ni otras similares como las realizadas mediante cheque. En este sentido, y en consonancia con la Directiva 2007/64/CE, el objetivo fundamental son las transacciones realizadas con medios electrónicos.

- El Título II regula el régimen jurídico de las “entidades de pago” que, conforme a esta ley recibirán la denominación “EP”, siendo estas instituciones a las que se reserva la potestad para prestar los servicios de pago, junto con aquellas que ya se encontraban autorizadas por la legislación española, principalmente las redes de prestación de servicios de pago de bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito. En la ley se determinan aspectos tales como el régimen de autorización administrativa, capital y recursos propios, requisitos de garantía y supervisión. Las EP no son entidades de crédito en sentido estricto, dado que no pueden captar depósitos y otros fondos reembolsables del público. Quedan, además, sometidas a la supervisión del Banco de España. Como se indica en el propio preámbulo de la ley, este marco jurídico pretende dar cabida a nuevas EP para aumentar la competencia entre los proveedores de servicios.
- El Título III establece el sistema de transparencia en cuanto a las condiciones y los requisitos de información aplicables a dichos servicios. Ello se hace con un criterio flexible, con exigencias variables según las características del usuario, protegiendo con mayor rigor a los consumidores ordinarios, pero dando siempre un margen notable a la libertad contractual. En todo caso, el proveedor del servicio deberá facilitar al usuario toda la información y condiciones relativas a la prestación del servicio de pago que ambos concierten. Cabe destacar también que deberán adaptarse a la nueva ley todos los contratos de cuentas y tarjetas de pago vigentes. En el caso de las cuentas, el plazo será de doce meses contados desde la entrada en vigor de la ley. Dicho plazo será de 18 meses para los contratos de tarjeta de crédito o débito. Esta adaptación supondrá, por

lo tanto, que en los próximos meses se producirán cambios en las condiciones contractuales de este tipo de servicios que mejorarán la transparencia y la calidad para millones de usuarios.

- El Título IV establece los derechos y obligaciones de los proveedores y usuarios en relación con los servicios de pago. Merece destacarse la regulación plenamente armonizada que se introduce sobre la fecha de valor en la cuenta del cliente de los abonos y adeudos derivados de las operaciones de pago, con arreglo al criterio de eficiencia y rapidez.
- Finalmente, el Título V regula el régimen sancionador aplicable.

¿Qué novedades introduce principalmente esta ley? En primer lugar, debe destacarse la importancia de la propia norma en sí, en la medida en que establece un régimen completo legal, administrativo, supervisor y sancionador para las empresas de servicios de pago, que homogeniza su operativa a escala europea.

En segundo lugar, se producen novedades importantes en las transferencias bancarias. En particular, se acortan los plazos de ejecución de las transferencias (un día hábil a partir de 2012). La fecha valor de las operaciones (y la de disponibilidad de los fondos) deberá coincidir con la de abono o adeudo en las cuentas bancarias. Asimismo, sujeto a ciertos requisitos, el proveedor de servicios de pago deberá reembolsar el importe de operaciones no autorizadas. Para agilizar la gestión de transferencias, la información necesaria se limitará a los datos de identificación de la cuenta (tales como el *Bank International Code* o BIC o el *International Bank Account Number* o IBAN). Con carácter general, en las transferencias cada cliente pagará los gastos de su proveedor de servicios de pago. En cuanto a los gastos derivados de una operación de transferencia o domiciliación en cuenta hasta ahora, el ordenante asumía todos los gastos en estas operaciones; en el caso de las domiciliaciones, era la entidad emisora de los recibos la que asumía las comisiones por la domiciliación de sus recibos, mientras que en las transferencias era siempre el ordenante el que pagaba las comisiones. Ahora, se establece como norma el criterio de gastos compartidos, de manera que cada parte deberá hacer frente a sus gastos.

En tercer lugar, otra de las novedades destacadas se refiere a la devolución de recibos domiciliados. A partir de la entrada en vigor de la ley, el plazo para solicitar la devolución de los recibos es de ocho semanas, contadas a partir de la fecha de adeudo de los fondos en su cuenta, en lugar de los 30 días naturales que había hasta ahora. La nueva ley establece condiciones para poder solicitar la de-

volución (antes no era necesario ningún requisito). Así, sólo es posible devolver el recibo cuando en la autorización no se especifique el importe exacto de la operación de pago y su importe supera el que el ordenante podía esperar, teniendo en cuenta sus anteriores pautas de gasto y otras circunstancias. En algunos casos será posible la devolución sin tener que cumplir los requisitos, pero es preciso pactarlo así en el contrato.

Un cuarto aspecto de interés se refiere a la transparencia en estos servicios y la protección del consumidor. Las entidades deben garantizar que los elementos de seguridad del medio de pago sólo son accesibles al titular. Esto implica, por ejemplo, que son las entidades emisoras las que soportarán los riesgos derivados del envío de las tarjetas, los PIN de éstas o las claves de acceso para poder realizar pagos a través de Internet. Asimismo, se prohíbe el envío de medios de pago no solicitados por el usuario. Las entidades deben contar con medios adecuados y gratuitos para comunicar la pérdida, robo o uso indebido del instrumento de pago, y con registros que demuestren que se ha efectuado esa comunicación (durante al menos 18 meses). Asimismo, se establece legalmente el límite de responsabilidad del usuario por uso fraudulento de instrumentos de pago, quedando fijado en 150 euros. Hasta ahora la aplicación de ese límite era solo una recomendación de la Comisión Europea, por lo que algunas entidades no lo incluían en sus contratos y otras lo hacían, pero con restricciones. El límite de responsabilidad se aplica a todos los instrumentos de pago. Por ejemplo, a partir de ahora también están cubiertas las operaciones en cajero realizadas con libreta, hasta ahora excluidas.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, junto a estos aspectos, el que más se ha destacado como novedad de esta ley, por sus implicaciones potenciales en las transacciones de compra con tarjeta en comercios, es la posibilidad de establecer recargos en estas operaciones. En el siguiente apartado se hace un repaso de la relevancia de establecer este tipo de recargos desde un punto de vista tanto teórico como práctico. Para ello resulta de utilidad conocer algunos elementos y reglas básicas del funcionamiento del mercado de tarjetas de pago.

3. Los recargos en las operaciones con tarjeta: evidencia previa e implicaciones potenciales en España

Los mercados de tarjetas de pago son mercados bilaterales (*two-sided markets*, en la terminología anglosajona). En estos mercados dos partes interactúan entre sí y

los precios en cada una de ellas afectan a los establecidos en la otra. En el caso de las tarjetas de pago, un lado lo constituyen los consumidores, que pueden hacer uso de la tarjeta que les proporciona el banco emisor. El otro lado viene dado por los comerciantes que ponen a disposición terminales para pago con tarjeta en punto de venta (TPV), que generalmente les han sido proporcionadas por un banco que, en este caso, se denomina adquirente. Se genera por lo tanto un esquema cuatripartito con dos bancos (emisor y adquirente), el consumidor y el comerciante. En estos sistemas, la entidad emisora asume los riesgos y costes asociados al empleo de las tarjetas como medio de pago (riesgo de crédito, fraude,...) ya que es la que autoriza las transacciones. Además, esta entidad emisora asume los costes de diseño, instalación y mantenimiento de la infraestructura técnica —que supone un coste fijo— además de los costes de actualización tecnológica de la misma, los pagos a la red por los servicios de gestión y compensación, el pago de *royalties* al propietario de la marca de la tarjeta por su utilización, el mantenimiento de los sistemas informáticos, los costes de las comunicaciones y administrativos, y los de promoción y uso de la tarjeta, entre otros. Por su lado, la entidad adquirente soporta los costes asociados a su papel como mediador en la realización de las transacciones en el comercio: compra, instalación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para que las transacciones se produzcan (TPV, líneas telefónicas,...). En los mercados bilaterales, las externalidades que cada lado tiene para el otro vienen dadas también por la existencia de economías de red. En particular, el valor que obtienen los consumidores por usar tarjeta aumenta con el número de comerciantes que ponen a disposición terminales en sus puntos de venta y viceversa. Con esta estructura —y dado que pueden existir múltiples bancos adquirentes y emisores— las entidades bancarias se organizan habitualmente en redes de pagos que pueden aglutinar o internalizar estas externalidades. Siguiendo este esquema, generalmente las tarjetas de pago se han popularizado en todo el mundo en los últimos cuarenta años. Existe evidencia empírica de que los consumidores valoran positivamente el uso de tarjetas de débito y crédito (Scholnick *et al.*, 2007; Bolt y Humphrey, 2007; y Amromin y Chakravorti, 2009).

Asimismo, en estos estudios se ha señalado que el comerciante cuenta también con ventajas específicas de aceptar tarjetas respecto a otros instrumentos de pago como el efectivo. En primer lugar, las tarjetas proporcionan un servicio de caja, contabilizado electrónicamente, que permite reducir los costes asociados a la manipulación de efectivo. Además, a diferencia de otros medios de pago alternativos al efectivo (como el cheque), el cobro está asegurado. Sin embargo, la contribución probablemente más importante de las tarjetas como medio de pago res-

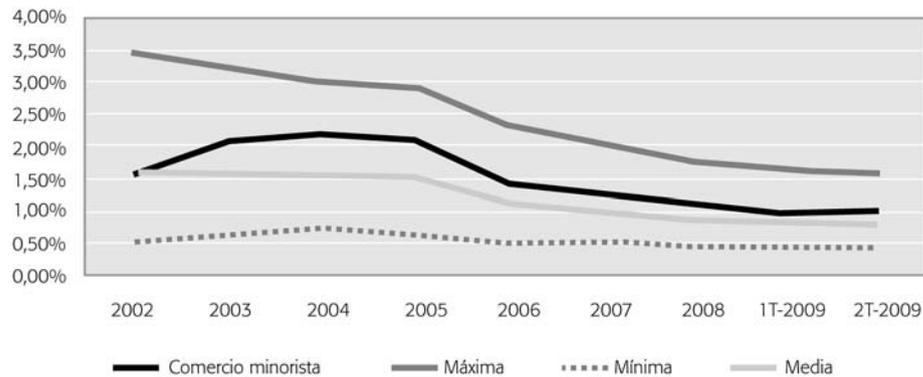
pecto al efectivo para el comerciante es que pueden elevar el nivel de las ventas, por varias razones. Chakravorti y To (2000) muestran que las tarjetas de crédito y las de débito con pago diferido pueden solventar las restricciones de liquidez de los consumidores en el presente y, de esta manera, garantizar ventas actuales. En esta línea, Wright (2005) señala que los comerciantes aceptan las tarjetas sólo si haciéndolo puedan incrementar sus márgenes de beneficio y encuentran que esto es así dado que las tarjetas de crédito incrementan la disposición de los consumidores a pagar. Consecuentemente, los comerciantes aceptan tarjetas de crédito para aumentar sus ventas y ganar más beneficios que aquellos que no las aceptan.

Para el funcionamiento de los mercados bilaterales de tarjetas, como señala Schmalensee (2002) es preciso que ambos lados del mercado interactúen y se produzcan externalidades de red y que, a su vez, existan entidades procesadoras que aglutinen y centralicen las operaciones de bancos emisores y adquirentes. Asimismo, como sugieren Rochet y Tirole (2003), en estos mercados se aplican por lo general dos reglas que favorecen la realización de las economías de red y el establecimiento de precios: la regla de aceptación de todas las tarjetas (*honor-all-cards rule*) y la regla de no establecer recargos por comprar con tarjeta (*no-surcharge rule*). La primera de ellas se refiere a que los comerciantes que aceptan tarjetas deben hacerlo con independencia de quién sea el emisor. La segunda implica que los comerciantes no pueden establecer un recargo a los consumidores si estos deciden pagar con tarjeta en lugar de con efectivo. Si esta última regla se vulnera, existe la posibilidad de que los comerciantes discriminen precios entre consumidores que pagan con distintos medios de pago, ya sea cargando más el precio de las compras con tarjeta o ofreciendo descuentos por el pago con efectivo.

¿Qué efectos puede tener esta discriminación? ¿Qué ha sugerido la evidencia empírica al respecto en situaciones de este tipo? La experiencia internacional más clara al respecto es la de Australia, donde en 2003 se permitió el establecimiento de recargos en los pagos con tarjeta. La Reserva Federal de Australia consideró que estos recargos podrían compensar, en cierta medida, a los comerciantes por las comisiones de descuento que estos pagan a los bancos adquirentes en estas operaciones. Sin embargo, como se señaló anteriormente, los comerciantes cuentan con un amplio conjunto de ventajas en las transacciones con tarjeta y estos beneficios (mayores compras, seguridad,...) deben tenerse en cuenta dado que pueden relativizar la consideración de los recargos como un mecanismo compensatorio. La prueba más evidente es que en una encuesta realizada por la consultora *Network Economics Consulting Group* (2005) a una muestra de

Gráfico 1

TASAS MEDIAS DE DESCUENTO POR OPERACIONES DE COMPRA



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

comerciantes australianos en noviembre de 2004, encontró que sólo el 2,3 por 100 de los mismos habían establecido algún tipo de recargo. Asimismo, el recargo promedio estimado por esta consultora era del 1,8 por 100, más elevado que las tasas de descuento medias de los comerciantes en transacciones con tarjeta de crédito. En Estados Unidos, la única experiencia asimilable es la posibilidad de establecer descuentos en operaciones con efectivo. Sin embargo, como muestra Chakravorti (2003), esta práctica tan solo fue importante durante algún tiempo en las operaciones de compra en estaciones de servicio en carretera, siendo muy infrecuente en la actualidad.

En Europa, existen algunas experiencias similares. En el Reino Unido, se permiten los recargos con tarjetas de crédito a plazo (*revolving*) y, sin embargo es una práctica infrecuente, como muestra la *Office of Fair Trading* (2003). En Suecia también está permitido y, sin embargo, solamente aproximadamente el cinco por ciento de comerciantes impone recargos (Katz, 2001). También en Holanda existe la posibilidad de recargo desde 1999 y, conforme a las estimaciones de la consultora TM Research (2000), solo diez por ciento de comerciantes estableció recargos cuando les fue permitido, decreciendo este porcentaje paulatinamente posteriormente.

¿Qué cabe esperar de la posibilidad de recargo en España? En primer lugar, parece poco plausible que pueda entenderse que los recargos funcionan como un mecanismo "compensador" de las tasas de descuento, precisamente cuando en virtud del acuerdo alcanzado por las redes de pago y las asociaciones de comerciantes en 2005, estas tasas han disminuido progresivamente (gráfico 1) para el conjunto de operaciones con tarjeta de crédito

y débito y se situaron en el segundo trimestre de 2009 en una media del 0,83 por 100 por transacción. En segundo lugar, la evidencia empírica internacional sugiere que el impacto de estas medidas suele ser limitado, dado que parecen pesar más los beneficios que el comerciante puede obtener de la tarjeta que la posibilidad de recargar las transacciones realizadas con la misma. No cabe esperar, en definitiva que, de aplicarse en España, este tipo de prácticas tengan un impacto significativo, más aún en un contexto de crisis económica y financiera en el que, tras una ralentización de las transacciones con tarjeta en TPV en 2008 (8,48 por 100 frente al 16,48 por 100 de 2007) y una disminución neta de las mismas en el primer trimestre de 2009 (-0,09 por 100 interanual), el segundo trimestre de 2009 parece addivinar una recuperación paulatina del gasto con tarjeta (1,65 por 100 interanual).

4. Conclusiones

Las implicaciones de la Ley 16/2009 de Servicios de Pago son amplias y han de coadyuvar a dar mayor soporte normativo al sistema de pagos en España, equiparar el marco legal nacional al europeo y aumentar la transparencia y protección del consumidor. Esta nueva ley de pagos se inserta en un proyecto europeo que pretende favorecer la transparencia y la concurrencia en materia de pagos minoristas y que en Europa ya ha dado lugar, entre otras iniciativas en el sector, al desarrollo de alianzas entre proveedores de estos servicios como la *Euro Alliance for Payment Schemes* (EAPS), que agrupa a un amplio número de redes de pagos preexistentes o el nuevo proyecto denominado Monnaie, que pretende lanzar, a escala euro-

pea, tarjetas de pago alternativas a las marcas tradicionales ya establecidas.

En España, con esta ley, a pesar de que la posibilidad abierta para realizar recargos en las operaciones de compra con tarjeta parece el aspecto más polémico de la nueva ley, el análisis realizado en este artículo hace pensar que esta posibilidad será, en la práctica, muy limitada. Asimismo, se observa que las tasas de descuento —como principal precio al que se enfrentan los comerciantes en las operaciones con tarjeta en sus TPV— han disminuido considerablemente desde 2005, por lo que no parece plausible que el recargo se vaya a convertir en un mecanismo “compensador” de estas tasas. A la luz de los ejemplos expuestos en otros países y de las ventajas con que cuentan los comerciantes en los pagos con tarjeta, parece poco probable que veamos un recargo generalizado en estas operaciones en España.

Bibliografía

- AMROMIN, G., y CHAKRAVORTI, S., (2009), “Whither Loose Change? The Diminishing Demand for Small-Denomination Currency,” *Journal of Money, Credit and Banking*, 41: 315-335.
- BOLT, W. y HUMPHREY, D., (2007), “Payment network scale economies, SEPA, and cash replacement,” *Review of Network Economics*, Vol. 6, n.º. 4, diciembre, pp. 453–473.
- CHAKRAVORTI, S. (2003), “Theory of Credit Card Networks: A Survey of the Literature,” *Review of Network Economics*, vol. 2, n.º. 2, junio, pp. 50-68.
- IMA Market Development AB. (2000), “Study Regarding the Effects of the Abolition of the Non-discrimination Rule in Sweden: Final Report, Results and Conclusions,” mimeo, Lerum, Sweden, febrero.
- KATZ, M. L. (2001). *Reform of Credit Card Schemes in Australia II, Commissioned Report: Network Effects, Interchange Fees, and No-Surcharge Rules in the Australian Credit and Charge Card Industry*, Reserve Bank of Australia, agosto.
- Network Economics Consulting Group (NECG) (2005), “Australian merchant acquiring and cards markets: Multiclient market analysis report,” diciembre.
- Office of Fair Trading (2003) “UK Payment Systems: An OFT Market Study of Clearing Systems and Review of Plastic Card Networks,” Londres, OFT658, mayo.
- ROCHET, J.C. y J. TIROLE (2002), ‘Cooperation among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations’, *RAND Journal of Economics*, 33: 1-22.
- SCHMALENSEE, R. (2002): ‘Payment Systems and Interchange Fees’. *Journal of Industrial Economics*, 50: 103-122.
- SCHOLNICK, B., N. MASSOUD, A. SAUNDERS, S. CARBO y RODRIGUEZ, F., (2008), “The Economics of Credit Cards, Debit Cards and ATMs: A Survey and Some New Evidence.” *Journal of Banking & Finance* 32: 1468–1483.
- TM Research (2000), *The Abolition of the No-discrimination Rule*, Amsterdam, marzo.
- WRIGHT, Julian (2003) “Pricing in Debit and Credit Card Schemes,” *Economics Letters*, 80: 305-309.