



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, XXX  
[...] (2011) XXX proyecto

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**Resumen de la  
EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*Accompanying document to the*

**RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN**

**sobre el acceso a una cuenta única de pago  
(Texto pertinente a efectos del EEE)**

## 1. INTRODUCCIÓN

El uso de dinero en efectivo está disminuyendo actualmente, y los salarios, las prestaciones y los pagos de las facturas de servicios públicos se realizan cada vez más a través de cuentas bancarias. La cuenta bancaria actúa de umbral para otros servicios financieros básicos, desde el pago electrónico a los créditos al consumo, las hipotecas y los seguros de vida<sup>1</sup>. Disponer de una cuenta bancaria que ofrezca una serie de operaciones de pago básicas se ha convertido en un factor esencial para la plena participación en el mercado interior y el ejercicio del derecho a la libre circulación de las personas.

## 2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

### 2.1. Problemas

#### 2.1.1. Escala del problema

Aunque el acceso a los servicios financieros básicos se ha convertido en un prerrequisito imprescindible para participar plenamente en la vida económica y social de una sociedad moderna, los datos<sup>2</sup> demuestran que todavía es necesario un esfuerzo considerable para garantizar el acceso de todos los ciudadanos de la UE a los servicios bancarios. En la actualidad, el hecho de no disponer de un medio de pago electrónico impide a numerosas personas disfrutar plenamente de las ventajas que brinda el mercado interior, obligándolas a soportar elevados costes como consecuencia del uso exclusivo de dinero en efectivo. Esa situación contribuye a la persistencia de desigualdades en la sociedad, que pueden conducir a la exclusión financiera o social de un considerable número de ciudadanos de la Unión<sup>3</sup>.

Según datos recientes, el 7 % de los consumidores de la UE, es decir, 30 millones de europeos mayores de 18 años, no dispone de cuenta bancaria<sup>4</sup>. De esos 30 millones de ciudadanos «abancarios», se calcula que aproximadamente 6,4 millones no poseen cuenta bancaria o temen solicitar una aunque lo deseen<sup>5</sup>. La situación es muy diversa en la UE, especialmente si se comparan EU12 y EU15: en promedio, el 91 % de la población adulta es titular de una cuenta bancaria en EU12, frente a un 97 % en EU15. En Rumanía y Bulgaria, aproximadamente la mitad de los encuestados no posee cuenta bancaria.

La carencia de cuenta bancaria causa un detrimento importante al consumidor, debido a los costes más altos que se derivan del uso ocasional de los servicios de pago, así como a la falta de acceso a los bienes y servicios más baratos que se ofrecen en línea, tanto en el propio país como a través de las fronteras. Los consumidores abancarios pueden encontrar problemas en relación con el empleo, el alquiler de vivienda y la percepción de salarios o prestaciones.

---

<sup>1</sup> Informe sobre la integración financiera europea 2008, SEC(2009) 19 final.

<sup>2</sup> *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Comisión Europea, 2008, *Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of Ensuring Access to a Basic Bank Account*, Dirección General de Mercado Interior y Servicios, Comisión Europea, 2010 («el estudio CSES»).

<sup>3</sup> Informe sobre la integración financiera europea 2008, SEC(2009) 19 final.

<sup>4</sup> Flash Eurobarómetro nº 282, *Opiniones de los consumidores sobre los cambios de proveedor*, Comisión Europea, en preparación.

<sup>5</sup> Esta cifra no tiene en cuenta la población móvil a la que puede resultar difícil abrir una cuenta bancaria en régimen transfronterizo, es decir, en un Estado miembro distinto del de su residencia.

Quienes cruzan una frontera para estudiar, formarse o ejercer un empleo (temporal) se pueden encontrar en una situación similar cuando un banco aduce motivos de residencia para denegar la solicitud de apertura de una cuenta.

### *2.1.2. Causas de la falta de acceso a las cuentas bancarias*

Las causas de la falta de acceso a una cuenta bancaria básica se encuentran en las vertientes de la demanda y la oferta. Por lo que respecta a la demanda, motivos psicológicos, culturales y educativos disuaden a algunas personas de utilizar los servicios bancarios. Ello se explica a menudo por la falta de una alfabetización financiera básica o de sensibilización sobre las ventajas que aporta el uso de los servicios bancarios.

Por lo que respecta a la oferta, el problema guarda cierta relación con el nivel de desarrollo del sector bancario: en las sociedades económicamente menos prósperas, en las cuales dicho sector está menos desarrollado, el nivel de acceso a las cuentas bancarias es generalmente menor. Sin embargo, con independencia del grado de desarrollo económico y financiero en la UE, no hay una gran oferta de productos para los clientes considerados poco interesantes desde el punto de vista comercial. Por otra parte, tales productos pueden resultar demasiado onerosos para esos consumidores, si bien también los consumidores «móviles» pueden verse afectados cuando se les proponen precios distintos (es decir, más altos) que a los consumidores nacionales. Por añadidura, la falta de información clara sobre el importe total de los gastos conexos a una cuenta bancaria y sus servicios puede disuadir a algunos consumidores de solicitar la apertura de una cuenta. Otros ven denegada su solicitud de apertura de cuenta por no reunir determinadas condiciones de admisión, algunas de las cuales se basan en obligaciones legales (por ejemplo, comprobación de la identidad), y otras en prácticas y requisitos del sector (residencia, acreditación de ingresos, rentabilidad, evaluación de riesgo, historial de crédito, etc.) Numerosos solicitantes de cuentas bancarias están obligados a aportar una dirección actualizada o prueba de residencia en el país. Esto constituye un problema para los ciudadanos de la UE que ejercitan su derecho a la libre circulación para trabajar o estudiar en otro Estado miembro distinto del de su residencia, que encuentran dificultades para obtener una cuenta bancaria en el Estado de acogida.

## **2.2. Consecuencias**

Los problemas indicados generan para los consumidores, el sector y las administraciones públicas las consecuencias que se describen a continuación.

### *2.2.1. Consecuencias para los consumidores*

#### *Oferta limitada de bienes y servicios*

El número de bienes y servicios que se ofrecen en línea es cada vez mayor. En tales circunstancias, no poseer un medio de pago electrónico resulta especialmente perjudicial para algunos consumidores, que no pueden beneficiarse plenamente de las oportunidades que les brinda el mercado interior; esos consumidores ven limitada su capacidad de elección de bienes y servicios y, a menudo, han de pagar precios más altos. La compra en línea (comercio electrónico), por ejemplo, no es posible si no se dispone de medios de pago electrónicos.

#### *Mayores costes*

Hacer un uso esporádico de los servicios bancarios resulta más oneroso que ser cliente habitual de un banco. Un consumidor que no disponga de cuenta bancaria puede verse obligado a pagar comisiones o utilizar a un intermediario para cobrar un cheque, operación por la que se aplican gastos que pueden alcanzar el 3 %. Si ese consumidor quiere hacer un pago, por ejemplo, de una factura de electricidad o gas o de otros bienes o servicios, puede tener que adquirir un cheque o utilizar un servicio de transferencia de fondos por el que deberá pagar un elevado coste. Los trabajadores transfronterizos o temporeros desplazados a otro Estado miembro que necesiten enviar fondos a su país de origen deben soportar elevados costes si la transferencia se realiza fuera del sistema bancario. Tampoco los descuentos por pago electrónico propuestos por las empresas de servicios públicos están al alcance de los consumidores abancarios.

### *Exclusión financiera, exclusión social y trampa de la pobreza*

El consumidor que no dispone de cuenta bancaria puede experimentar dificultades para acceder a otros servicios financieros y, por ese motivo, encontrarse en situación de exclusión financiera. Muy probablemente, estará también desfavorecido en otros ámbitos de la vida cotidiana, pues las retribuciones salariales se abonan normalmente a través de cuentas bancarias, y los arrendadores y empresas de servicios públicos exigen cada día más el uso de medios electrónicos de pago. Ello es especialmente cierto en los países donde es menos habitual el uso de dinero en efectivo. Sin embargo, también los consumidores que viven en Estados miembros donde los servicios bancarios no están todavía tan extendidos experimentarán probablemente problemas similares en los próximos años.

Si la exclusión financiera puede ser causa de una falta de participación en la sociedad, es decir, de exclusión social, ésta puede a su vez provocar la exclusión financiera, cuando grupos desfavorecidos no pueden abrir una cuenta bancaria debido a su precio o a los criterios de admisión aplicados por los bancos.

### *Obstáculo a la libre circulación de personas*

El ejercicio del derecho a la libre circulación de las personas en el interior de la UE no debe ponerse en peligro como consecuencia, por ejemplo, de dificultades para abrir una cuenta bancaria. De hecho, la zona única de pagos en euros (SEPA) pretende garantizar que una sola cuenta bancaria sea suficiente para cualquier operación nacional o transfronteriza. Sin embargo, la SEPA se aplica solamente a los pagos en euros dentro del EEE, aún no está completa y, además, está limitada a las operaciones electrónicas. Cuando un consumidor se desplaza temporalmente a otro Estado miembro no perteneciente a la zona euro, puede resultarle más rentable abrir una nueva cuenta bancaria.

#### *2.2.2. Consecuencias para el sector*

Un número cada vez mayor de proveedores proponen descuentos por pago electrónico u ofrecen bienes y servicios en línea. En estos casos, la ausencia de ese medio de pago impide tanto a los proveedores como a los consumidores aprovechar plenamente las oportunidades creadas por el mercado interior. Los consumidores ven limitada su elección de bienes y servicios, por los que a menudo deben pagar precios más elevados, mientras que los proveedores pierden oportunidades de negocio.

En cuanto a las empresas de servicios públicos, como las distribuidoras de gas, agua o electricidad, las operaciones con los clientes que carecen de cuenta bancaria resultan también

más onerosas. Es más, esta situación impide proponer como medio de pago el débito directo, que permite a esas empresas garantizar sus flujos de caja<sup>6</sup>, facilitando así su gestión de tesorería.

### 2.2.3. *Consecuencias para las administraciones públicas*

Como demuestran los estudios realizados<sup>7</sup>, existe una fuerte correlación entre el nivel de renta y la abancariedad, es decir, es más probable que carezcan de cuenta bancaria aquellas personas de baja renta (84 millones se encuentran hoy amenazadas por la pobreza en la UE), que sufren discapacidad, desempleadas o que integran familias monoparentales. Estos grupos constituyen también los principales destinatarios de las prestaciones de la asistencia social. Además, hay una correlación entre edad y abancariedad, según la cual este fenómeno aumenta porcentualmente entre las personas de mayor edad, es decir, los perceptores de pensiones (sobre todo en EU12).

Los Estados miembros que no utilizan medios electrónicos, como la transferencia bancaria, para el pago de las prestaciones de la seguridad social o las pensiones, soportan mayores costes sobre sus operaciones. Dadas las actuales y severas restricciones presupuestarias a que se enfrentan actualmente varios Estados miembros, es especialmente oportuno reducir los costes de transacción utilizando sistemas de pago electrónico, en lugar de medios físicos. Ello requiere disponer de la infraestructura necesaria para realizar y recibir pagos a través de cuentas bancarias en las administraciones de los Estados miembros. Por otra parte, no podrá alcanzarse el objetivo de la Agenda Digital y de la administración electrónica, consistente en digitalizar íntegramente la relación entre los ciudadanos y las autoridades públicas, si los perceptores de prestaciones sociales no disponen de cuenta bancaria.

## 2.3. **Escenario de base dinámico**

En un escenario de base dinámico se ha de tener en cuenta una serie de factores que podrían contribuir a resolver en parte los problemas de la población abancaria de la UE. En primer lugar, cabe esperar que mejore la situación en Bulgaria y Rumanía, donde casi la mitad de la población no es titular de una cuenta bancaria, paralelamente al crecimiento económico previsto en esos países y al desarrollo de su sector financiero, hasta el nivel de Hungría, que se prevé para los próximos 15 a 20 años.

En segundo lugar, cabe plantear la cuestión de si la situación económica actual no impulsará a los proveedores de servicios financieros a intensificar sus esfuerzos para aprovechar todas las oportunidades de beneficio, incluidas las que se encuentran en el segmento de los consumidores de baja renta, probablemente en fase de crecimiento. Sin embargo, no hay garantías de que ello vaya a suceder, pues dichos proveedores podrían muy bien optar por una estrategia mucho más conservadora, intentando maximizar la relación con su clientela actual.

En tercer lugar, la iniciativa autorreguladora sobre la transparencia y comparabilidad de los gastos bancarios emprendida por el sector debería permitir a los consumidores tomar sus decisiones con conocimiento de causa, lo cual, sumado a las posibilidades que ofrece el cambio de cuenta bancaria a nivel nacional, podría contribuir a que los titulares de cuentas se

---

<sup>6</sup> Al menos en teoría, pues puede haber circunstancias en las que los consumidores de baja renta prefieran la transferencia u otros medios de pago para mantener un mayor control sobre sus movimientos financieros.

<sup>7</sup> Véase la nota 2.

beneficien de un mayor nivel de competencia. La limitación de esta iniciativa es su carácter nacional y no paneuropeo, que deja inalteradas las condiciones estructurales nacionales del mercado.

Por último, aunque las actuaciones de los Estados miembros en materia de educación financiera podrían con el tiempo contribuir a sensibilizar a los 30 millones de consumidores abancarios sobre las ventajas de disponer de una cuenta de pago, incrementando así la proporción de la población usuaria de esos servicios, no parece que tales iniciativas puedan por sí solas resolver el problema en su raíz, opinión que comparten numerosas organizaciones de consumidores.

### **3. OBJETIVOS POLÍTICOS**

Los objetivos generales de esta iniciativa son, por una parte, fomentar la plena participación de todos los ciudadanos de la UE en el mercado interior y, por otra, favorecer la inclusión financiera y social. El objetivo específico es mejorar el acceso a las cuentas de pago y los medios de pago electrónicos en toda la UE. Los objetivos operativos son:

- garantizar que se ofrezca un producto adecuado a los consumidores percibidos como no rentables (carentes de interés comercial);
- garantizar condiciones para la apertura de cuentas bancarias conducentes a la inclusión de los consumidores que tengan problemas para cumplir las condiciones de acceso fijadas por el banco (por ejemplo, en materia de renta, situación económica, historial de crédito o residencia).

### **4. JUSTIFICACIÓN DE UNA ACTUACIÓN DE LA UE**

Los problemas detectados perjudican a una parte de los consumidores de nuestra sociedad, que ven limitada la gama de bienes y servicios entre los que pueden elegir, han de soportar elevados costes y encuentran dificultades para aceptar un puesto de trabajo o percibir una renta. Por el momento, la mayoría de los Estados miembros no ha abordado a nivel nacional la cuestión del acceso a una cuenta de pago básica, y los que lo han hecho no la ofrecen a los consumidores de otros Estados miembros. Esta inacción nacional perjudica el funcionamiento del mercado interior y lastra innecesariamente la movilidad transfronteriza. Además, la actuación de los Estados miembros ha sido insuficiente desde la perspectiva de la Unión Europea, donde la situación sigue caracterizada por la heterogeneidad. No es probable que esta circunstancia vaya a cambiar en un futuro próximo, especialmente en vista de los efectos de la crisis financiera mundial y las políticas de repliegue en los mercados nacionales.

La garantía de acceso a una cuenta de pago en toda la Unión Europea representa el primer paso para que los consumidores puedan utilizar los servicios financieros y disfrutar de las ventajas ofrecidas por los mercados financieros de la UE. Dicho acceso permitirá también a los consumidores beneficiarse de la zona única de pagos en euros, así como de los derechos y la protección previstos por la Directiva de servicios de pago. El abono de prestaciones por parte de las administraciones públicas resultaría más sencillo y menos costoso. Por otra parte, los consumidores no titulares de una cuenta bancaria no pueden aprovechar plenamente el mercado interior, y en particular su dimensión electrónica.

Garantizar que todos los consumidores puedan disponer de una cuenta de pago básica redundará en beneficios para todos a largo plazo, desde un punto de vista nacional y transfronterizo. Mediante las adecuadas iniciativas políticas de la UE, se pueden abordar los factores que impiden el acceso a las cuentas de pago y, por tanto, la plena participación de los consumidores de la UE en el mercado interior.

## 5. OPCIONES POLÍTICAS

Se ha elaborado una serie de opciones políticas que se sintetizan en el siguiente cuadro. Las actuaciones seleccionadas aparecen resaltadas. El análisis ha demostrado que son las más eficaces y eficientes para alcanzar los objetivos planteados.

<b>Productos y servicios</b>
1: Mantener la política actual
2: Garantizar que los proveedores de servicios de pago ofrezcan servicios básicos de pago
<b>3: Garantizar que los proveedores de servicios de pago ofrezcan servicios básicos de pago y tarjeta de pago</b>
4: Garantizar que los proveedores de servicios de pago ofrezcan servicios básicos de pago, tarjeta de pago y posibilidades de descubierto (línea de crédito)
<b>Precio de la cuenta básica de pago</b>
1: No intervención de la UE
<b>2: Garantizar que cuando la cuenta de pago básica no se ofrezca gratuitamente, su precio será razonable</b>
3: Cuenta de pago básica gratuita
<b>Condiciones de acceso a la cuenta de pago básica</b>
1: Mantener la política actual
2: Acceso a una cuenta básica de pago para las unidades familiares abancarias
3: Obligación de que todos los consumidores abancarios tengan acceso a una cuenta de pago básica
3.1: Acceso limitado a los residentes que no posean cuenta bancaria en su Estado miembro
<b>3.2: Acceso a una cuenta de pago básica para residentes y no residentes abancarios</b>
4: Acceso a una cuenta de pago básica para todo consumidor de la UE
4.1: Acceso limitado a residentes en su Estado miembro
4.2: Acceso para residentes y no residentes

## **6. REPERCUSIONES**

Se prevé que las opciones elegidas tengan una repercusión positiva a largo plazo sobre la inclusión financiera y social y la confianza de los consumidores, y que fomenten la movilidad transfronteriza de estos últimos. La aplicación de las opciones seleccionadas tendría un efecto particularmente positivo sobre los consumidores, fomentando su plena participación en el mercado interior al mejorar la disponibilidad, el acceso y el precio de las cuentas de pago básicas. Ello mejoraría significativamente el acceso a las cuentas de pago y medios de pago electrónicos en toda la UE.

Se prevé que la presente medida comporte para los proveedores de servicios bancarios una combinación de beneficios y costes. El efecto global puede oscilar entre ligeramente positivo y negativo, pasando por neutro, dependiendo sobre todo del nivel de precios fijado y de si las posibles pérdidas son o no sufragadas total o parcialmente por terceros.

La repercusión general sobre las administraciones de los Estados miembros será también el resultado de una suma de costes y beneficios potenciales. Una cuestión importante radica en si los Estados miembros asumirían las eventuales pérdidas en que podrían incurrir los proveedores de servicios que ofrecen cuentas básicas, y en qué medida. Se prevé un efecto entre moderadamente positivo y negativo.

Cuantitativamente, el efecto acumulado será sustancialmente positivo, ya que cualquier repercusión negativa sobre los proveedores de servicios se verá compensada por el gran efecto positivo previsto para los consumidores (y en menor medida para los Estados miembros).

La mayor parte de las repercusiones de las opciones elegidas se extenderán a toda la Unión Europea, dejándose sentir especialmente en EU12 y la mayor parte de EU15 donde todavía no se ofrecen estas cuentas básicas de pago. Los beneficios y costes se amplificarán en los Estados miembros que deban adaptar considerablemente sus normas vigentes o elaborar un marco regulador completo.

La carga administrativa de la mayoría de las opciones seleccionadas será probablemente escasa.

## **7. CONCLUSIÓN**

El análisis ha permitido concluir que la opción más eficiente/preferida se basa en un planteamiento progresivo, según el cual la Comisión Europea, mediante una Recomendación, define una serie de principios y actuaciones que los Estados miembros seguirán o desarrollarán, por ejemplo, garantizar el acceso a una cuenta de pago básica a los consumidores que no dispongan de cuenta corriente en un país. La iniciativa garantizará a todos los ciudadanos y residentes en la UE el acceso a una cuenta bancaria a un precio razonable.

Se pide a los Estados miembros que velen por que al menos un proveedor de servicios de pago ofrezca este tipo de cuentas. En caso de no encontrar voluntarios en el sector, los Estados miembros podrían designar uno (como en Austria, donde se ha creado un banco especial que ofrece servicios de pago «sociales»), garantizar que dichas cuentas se distribuyan entre varios (como en Francia), u obligar a todos a ofrecer este tipo de cuenta (como en Bélgica).



La combinación de opciones políticas favorecería la plena participación en el mercado interior de todos los consumidores de la UE, especialmente los de baja renta, financieramente excluidos o vulnerables, y fomentaría en general la inclusión financiera y social. También mejoraría la movilidad transfronteriza, particularmente de trabajadores, estudiantes y personas en formación.

La recomendación propuesta prevé una evaluación de la eficacia del mecanismo de acceso a una cuenta de pago básica, así como la revisión de su aplicación y el cumplimiento de sus objetivos por parte de los Estados miembros.

La recomendación tiene la ventaja de transmitir un mensaje rápido y claro sobre las medidas que los Estados miembros necesitan adoptar y se espera que adopten para abordar la insuficiencia actual del mercado. También servirá como catalizadora para la elaboración de principios congruentes que se apliquen en toda la Unión Europea. Por último, proporciona a los Estados miembros orientaciones claras que les permitirán aplicar más fácilmente en el futuro un instrumento obligatorio, si ello resulta necesario.