

PRESENTE Y FUTURO DE LOS SISTEMAS DE PAGOS

Santiago Carbó Valverde (*)

Durante las últimas décadas, los sistemas económicos europeos se han visto sometidos a una intensa transformación que ha alterado las bases sobre las que se asienta el funcionamiento de sus mercados reales y financieros. Las crecientes globalización e integración, junto con el intenso cambio técnico, han modificado tanto la naturaleza de las transacciones como el modo en el que se llevan a cabo. La materialización de las operaciones en el lugar que han sido acordadas, en presencia de las partes implicadas, y su liquidación mediante efectivo u otros instrumentos basados en papel, ya no constituye el actual "modus operandi". Hoy en día se atiende a un nuevo modelo operativo en el que, dada la pérdida de importancia de la dimensión física del mercado, el núcleo fundamental de transacciones se efectúa a distancia y las contraprestaciones entre las partes se llevan a cabo mediante anotaciones en cuenta, previa transmisión de la información vía electrónica. El resultado de esta modernización del sistema de pagos, en su vertiente tanto mayorista como minorista, se ha plasmado en importantes ganancias de eficiencia y, por tanto, en mejoras en el nivel de bienestar del que disfrutaban los ciudadanos europeos.

Dada la importancia de este proceso de transformación, el presente artículo pretende ofrecer una visión sintética acerca de la situación presente del sistema de pagos europeo, así como unas breves pinceladas sobre sus retos futuros. Para ello, se adopta la siguiente estructura. En un primer apartado se muestran cuáles han sido los principales hitos acontecidos durante los últimos años que han contribuido a que el sistema de pagos europeo sea más eficiente, conveniente y seguro. A continuación, se señala la evolución que se está produciendo en el TARGET como principal sistema de pagos mayorista europeo. En un tercer apartado, se analizan las principales diferencias existentes en los sistemas minoristas de los países miembros, para finalizar con algunas reflexiones acerca de los retos futuros de los sistemas de pagos.

1. CONTRIBUCIONES RECIENTES A LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS

La globalización de los mercados financieros y la creación de la Unión Monetaria Europea han dado lugar a una remodelación de los sistemas de pagos europeos con el objeto de contar con estructuras eficientes y compatibles entre sí, que permitiesen la realización de operaciones transfronterizas de manera rápida y segura. En este sentido, los bancos centrales, ejerciendo la responsabilidad en materia de regulación, vigilancia y supervisión que les ha sido asignada, han aprobado una serie de medidas tendentes a mejorar su diseño y su funcionamiento (1).

Entre ellas destacan, por su relevancia, las decisiones adoptadas sobre la estrategia a largo plazo del sistema de pagos TARGET (2). El 24 de octubre de 2002, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo cuestionó, aun reconociendo el logro del cumplimiento de sus principales objetivos, la capacidad del actual sistema TARGET para hacer frente a los retos futuros, en particular los que plantea la ampliación de la UE, dada la heterogeneidad de su diseño técnico y su eficiencia en términos de coste. Por ello, se adopta un nuevo proyecto, denominado TARGET2 orientado a un doble objetivo: 1) actualizar el sistema en vigor; 2) integrar a partir de mayo de 2004 a los bancos centrales de los nuevos países de la Unión Europea (República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia).

El TARGET2 consiste en un sistema de plataformas múltiples, compuesto por plataformas individuales (creadas a tal efecto o "clonadas" a partir de las existentes anteriormente), así como, en los tres primeros años de funcionamiento, por una plataforma compartida por aquellos bancos centrales que, desde el inicio de este período, decidan renunciar a sus plataformas individuales. Dicha plataforma compartida deberá permitir a los bancos cen-

trales nacionales que se integren en ella mantener las relaciones vinculadas a las operaciones realizadas con sus entidades de crédito. En TARGET2, el ámbito de prestación de servicios básicos es más amplio que en su antecesor, ya que los servicios y funciones se contemplan desde la perspectiva del usuario, lo que quiere decir que el servicio ofrecido es lo que cuenta y no la forma de proveerlo. La estructura de precios establecida está inspirada en el principio "mismo servicio, mismo precio", lo que no implica necesariamente un precio único, ya que cada banco central, por separado y de forma independiente, podrá seguir fijando el precio de los servicios adicionales (3).

Dentro de la vertiente de pagos mayorista se debe destacar la adopción por parte del Consejo del Banco Central Europeo de los "Principios básicos para los sistemas de importancia sistémica" elaborados por el Banco Internacional de Pagos de Basilea en enero de 2001. Mediante su aplicación se incentiva a los bancos centrales a determinar los sistemas de pagos de importancia sistémica y a definir de manera pública y clara sus objetivos, funciones y actuaciones. Además, se les concede la vigilancia del cumplimiento de los Principios Básicos en aquellos sistemas de pagos en los que no opere el propio banco central, y la capacidad de cooperación con otros bancos centrales y autoridades nacionales o extranjeras para promover la eficiencia y la seguridad de los sistemas de pagos.

Finalmente, cabe resaltar la firma, en abril de 2001, de un protocolo de colaboración e intercambio de información por parte de las autoridades responsables de la vigilancia de los sistemas de pagos y los supervisores bancarios de los estados miembros de la Unión Europea. El objetivo de dicho protocolo se centra en la mejora de las relaciones mantenidas con los miembros participantes, para ganar su confianza, además de la solidez y la seguridad de las entidades consideradas individualmente.

Desde la vertiente de los pagos minoristas, destaca la adopción del Reglamento (CE) n.º 2560/2001 de 19 de diciembre de 2001 que ha dado lugar a una intensificación de los esfuerzos de las entidades financieras para la creación de una zona única de pagos para el euro (SEPA) eficiente, materializada en la adopción de una estrategia general que permita su consecución para el año 2010 (4). Dicha estrategia aspira a: 1) aunar las diferentes cadenas para el procesamiento de los pagos nacionales y transfronterizos, incrementando el volumen de estos últimos; 2) utilizar los estándares acordados bajo

el nivel de automatización intra e interbancario, y 3) establecer la infraestructura bancaria adecuada y el empleo predominante de los acuerdos de corresponsalía entre entidades de crédito. Para ello, se ha optado por una estructura articulada en torno al Consejo Europeo de Pagos (EPC) como órgano rector central, y diversos grupos de trabajo que sirven de apoyo al anterior en cuestiones estratégicas.

2. EL TARGET COMO SISTEMA PRINCIPAL DE PAGOS MAYORISTA: ALGUNAS CIFRAS DE INTERÉS

Desde su creación en 1999, el TARGET viene constituyendo el sistema de pagos mayorista más importante de los que existen en Europa. En 2002, se procesaron a través del mismo, el 55 por 100 de las operaciones de gran importe que se realizaron en el Eurosistema, las cuales representaron el 85 por 100 en términos de valor. Diariamente fueron liquidadas 253.016 operaciones (véase cuadro 1), por importe de 1.552 miles de millones de euros. Dichos valores representan un crecimiento del 20 por 100 con respecto al valor alcanzado en el año anterior.

El análisis del nivel de actividad pone de manifiesto el predominio de las operaciones domésticas, ya que éstas suponen el 68,7 y el 78,7 por 100 del TARGET en términos de valor y volumen de operaciones, respectivamente. Cada día que el sistema permaneció operativo fueron casi 200.000 operaciones de este tipo las que se procesaron a través del mismo, mediante las que se canalizaron más de un billón de euros. La importancia de esta vertiente dentro del sistema se hace cada día más patente, ya que, como puede observarse en el cuadro 1, el crecimiento anual con respecto a 2001 del valor transaccional se sitúa en el 35 por 100, 15 puntos porcentuales por encima del incremento global. En cuanto al país de materialización de las operaciones (dato no recogido en el cuadro), éstas se concentraron en Francia, Alemania, Italia y España (en torno al 83 por 100), mientras que Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y Suecia apenas representaron un 2 por 100.

Un comportamiento totalmente distinto se observa cuando se consideran los pagos transfronterizos, ya que aunque el número de operaciones liquidadas se incrementó un 19 por 100 entre 2001 y 2002, su valor mostró una caída del 4 por 100, siendo gestionados menos de medio billón de euros diarios. Así, mientras que el montante de

CUADRO 1
VALOR Y NÚMERO DE OPERACIONES DE PAGOS REALIZADAS A TRAVÉS DEL TARGET

		MILES DE MILLONES DE €		TASA DE VARIACIÓN	NÚMERO DE OPERACIONES		TASA DE VARIACIÓN
		2001	2002	(Porcentaje)	2001	2002	(Porcentaje)
Total	Total	329.992	395.635	20	53.663.478	64.519.000	20
	Media diaria	1.299	1.552	19	211.274	253.016	20
Domésticas	Total	201.309	271.914	35	42.164.099	50.785.315	20
	Media diaria	793	1.066	34	166.000	199.158	20
Transfronterizas	Total	128.602	123.721	-4	11.499.379	13.733.685	19
	Media diaria	506	485	-4	45.273	53.858	19
Interbancarias	Total	124.084	118.434	-5	6.992.979	7.439.639	6
	Media diaria	489	464	-5	27.531	29.175	6
Con clientes	Total	4.519	5.286	17	4.506.400	6.249.009	40
	Media diaria	18	21	17	17.742	24.682	39

Medias diarias calculadas sobre 254 días operativos en 2001 y 255 días operativos en 2002.

Fuente: TARGET Annual Report 2002. Banco Central Europeo.

este tipo de transacciones representaba el 39 por 100 del TARGET en 2001, en 2002 dicho porcentaje se situaba en el 31,3 por 100. Atendiendo a la naturaleza de los agentes que materializan la transacción, se tiene que los pagos interbancarios suponen un 96 por 100 del valor, y el 54 por 100 del volumen, mientras que los realizados por clientes englobaban únicamente el 4 y 46 por 100, respectivamente.

En términos generales, se observa que aunque el TARGET se está consolidando como el principal sistema de pagos mayorista, de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos generales que fueron establecidos en el momento de su creación, su orientación se está sesgando hacia los pagos domésticos, lo cual puede dificultar la creación de una zona de pagos única.

3. LOS SISTEMAS DE PAGOS MINORISTAS: LA CLAVE DE LA FALTA DE INTEGRACIÓN

Aun cuando el sistema de pagos mayorista presenta determinados problemas técnicos que dificultan la integración de los sistemas de los países miembros, es la vertiente minorista la que constituye el verdadero talón de Aquiles del proceso de creación de una zona de pagos única. La existencia de diferencias en cuanto a los hábitos de pago de los consumidores y las unidades de producción, y en la red de infraestructuras tecnológicas puesta a disposición fundamentalmente por el sistema bancario, ha dado lugar a la aparición de disparidades en materia de coste, seguridad y precios que dificultan la adopción de normativa uniforme para los quince países de la Unión.

El desarrollo de las nuevas tecnologías ha favorecido la sustitución del efectivo por instrumentos de pagos alternativos, especialmente electrónicos, debido fundamentalmente a las importantes ganancias de eficiencia que este proceso de cambio supone. Sin embargo, y aun cuando dicha tendencia se ha generalizado entre los países de la UE, su magnitud ha resultado bastante dispar. Como puede observarse en el cuadro 2, el uso del efectivo, aproximado por el valor de las monedas y billetes mantenidas en términos per cápita, supera ostensiblemente la media europea (1.108 €) en Alemania (1.532 €), Austria (1.492 €), España (1.364 €) e Italia (1.202 €). Por su parte, el empleo del cheque, el otro gran instrumento de los sistemas de pagos basados en papel, muestra un empleo decreciente, manteniendo una relevancia notable en Francia (71 operaciones por habitante), Reino Unido (43), Portugal (27) e Irlanda (23).

La mayor "electronificación", y por tanto, modernización de los sistemas de pagos minoristas, se concentra en los países nórdicos y los Países Bajos. Como puede observarse en las tres últimas columnas del cuadro 2, los ciudadanos de estos países se han inclinado por el empleo de la tarjeta para la realización de sus compras, así como por la transferencia bancaria y el débito directo para la materialización de sus pagos regulares. En relación con el primero de los instrumentos señalados, los valores más altos se tienen para Dinamarca (87), Finlandia (76), Reino Unido (71), Luxemburgo (63) y Holanda (62), mientras que el menor grado de uso del dinero de plástico corresponde a los países mediterráneos. Lo mismo ocurre cuando se considera el número de operaciones realizadas mediante transferencia bancaria.

CUADRO 2
USO DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE PAGO EN EUROPA. 2001
 Valores expresados en términos por habitante

	EFFECTIVO EN CIRCULACIÓN (€)	NÚMERO DE OPERACIONES CON CHEQUE	NÚMERO DE OPERACIONES CON TARJETA	NÚMERO DE TRANSFERENCIAS BANCARIAS	NÚMERO DE OPERACIONES DE DÉBITO DIRECTO
Bélgica.....	1.158	6	51	73	17
Dinamarca.....	946	9	87	39	26
Alemania.....	1.532	4	19	85	62
Grecia.....	733	0,2	5	0,5	0,6
España.....	1.364	4	15	9	29
Francia.....	736	71	60	36	34
Irlanda.....	1.185	23	30	10	13
Italia.....	1.202	10	13	18	11
Luxemburgo.....	907	0,1	63	28	8
Holanda.....	1.063	0,3	62	74	54
Austria.....	1.492	1	17	66	34
Portugal.....	527	27	55	4	12
Finlandia.....	556	0,2	76	97	9
Suecia.....	1.135	0,2	45	11	78
Reino Unido.....	810	43	71	32	36
UE.....	1.108	22	38	42	35

Fuente: Blue Book. Addendum 2003. Banco Central Europeo.

Las 97 transacciones por habitante de Finlandia, las 85 de Alemania o las 74 de Holanda, contrastan con las 0,5 de Grecia, las 4 de Portugal, o las 9 operaciones por habitante de España. Patrones similares se obtienen cuando se observa la variable débito directo.

El menor desarrollo de los instrumentos de pagos electrónicos no ha venido ocasionado por la carencia o insuficiente implantación de la infraestructura necesaria. Como puede observarse en el cuadro 3, el mayor número de puntos de atención al cliente, ya sean de trato directo, como la oficina, o automatizados, como el cajero automático o el terminal punto venta (TPV), corresponde a los países en los que los instrumentos diferentes al efectivo con soporte electrónico gozan de una menor aceptación. El número de oficinas por cada millón de habitantes se eleva a 640 en el caso de Alemania, e incluso a 961 en España, mientras que en Holanda y Suecia, países en los que los sistemas de pagos minoristas se encuentran muy desarrollados, apenas se superan las 200. Más importante si cabe son las diferencias que se observan cuando se analiza la dimensión relativa del parque de cajeros automáticos. Mientras que España y Portugal prácticamente duplican la media europea

(654 terminales por cada millón de habitantes), en Suecia e Irlanda, y en menor medida, Grecia, Finlandia y Holanda, sus ciudadanos apenas cuentan con el 50 por 100 de las posibilidades de acceso de sus homónimos medios europeos. Por otro lado, y aun cuando en términos de los puntos comerciales en los que los consumidores pueden utilizar la tarjeta de pago España vuelve a ocupar la cabeza, se observa cómo las mayores dotaciones corresponden a Dinamarca, Francia, Luxemburgo y Bélgica, países que o bien cuentan con sistemas de pagos minoristas muy sofisticados, o presentan una clara tendencia a la adopción de las últimas novedades en esta materia.

En general, se observa que, aun cuando los sistemas de pago minoristas europeos muestran una clara tendencia hacia la adopción de los instrumentos de mayor conveniencia y menor coste, todavía existen algunas diferencias apreciables. Dichas diferencias vienen ocasionadas por factores tanto de demanda como de oferta. En relación con los primeros, destaca la fuerte implantación del efectivo como medio de pago por motivos económicos y socioculturales. En relación con los segundos, el aspecto más destacable es la infrautilización de las redes existentes.

CUADRO 3
**INFRAESTRUCTURA DE LA RED DE PAGOS
 MINORISTA EN EUROPA. 2001**

Valores expresados en términos por millón de habitantes

	OFICINAS	CAJEROS AUTOMÁTICOS	TERMINALES PUNTO VENTA
Bélgica.....	600	669	14.047
Dinamarca	427	516	16.528
Alemania.....	640	603	5.291
Grecia	269	400	8.145
España.....	961	1.167	21.186
Francia.....	428	606	14.846
Irlanda	260	346	10.382
Italia.....	503	593	12.918
Luxemburgo	554	799	14.794
Holanda	219	445	10.333
Austria.....	559	814	7.141
Portugal.....	530	1.022	10.057
Finlandia	305	411	12.914
Suecia.....	229	289	9.916
Reino Unido.....	245	612	12.879
UE.....	502	654	11.986

Fuente: Blue Book. Addendum 2003. Banco Central Europeo.

4. EL FUTURO: GANANCIAS POTENCIALES Y ALGUNOS RETOS

Los sistemas de pagos europeos se encuentran hoy en día entre los sistemas más desarrollados del mundo. Sin embargo, ello no implica que no se deba seguir avanzando con objeto de obtener mecanismos adecuados que garanticen el desarrollo más eficiente posible de las transacciones realizadas, en los mercados tanto reales como financieros que componen la economía europea. Más aún si se consideran los recursos que una nación destina a su sistema de pagos. En condiciones normales, los recursos destinados (en términos de coste) al sistema de pagos de un país están en el entorno del 3 por 100 de su PIB. Asimismo, si un país pasara de una economía en que todos los pagos se realizaran en papel a una en la que todos los pagos fueran electrónicos, el ahorro en costes se situaría entre un 0,5 y un 1 por 100 del PIB. Lógicamente, en los próximos años no se va a producir ese cambio radical a un sistema minorista con un 100 por 100 de pagos electrónicos pero sí que se va a seguir avanzando en la sustitución del efectivo y el cheque por medios electrónicos. El caso español es ilustrativo para nuestro análisis. El efectivo suponía el 80 por 100 de los pagos realizados a escala minoris-

ta (punto de venta) en España en 2000 y nuestras estimaciones (5) apuntan a que supondrá unos siete u ocho puntos porcentuales menos en 2010 (en torno al 72-73 por 100 de los pagos minoristas). Con esta evolución se pueden lograr unos ahorros en términos de coste de gestión de pagos minoristas para el conjunto del período 2001-2010, de aproximadamente 4.000 millones de euros, una ganancia considerable en eficiencia para el conjunto del sistema.

Estas cuantiosas ganancias potenciales apuntan a la conveniencia de que se realicen determinados esfuerzos y "deberes" en materia de sistemas de pagos en Europa. En primer lugar, resulta a todas luces insuficiente el grado de uso al que se está sometiendo la infraestructura establecida en la vertiente de pagos minorista de cara a materializar de forma óptima las ganancias de eficiencia. Como se ha podido observar en el apartado anterior, aun cuando el número de oficinas abiertas al público y el número de cajeros y TPV presenta valores elevados en los países de la UE, el grado de uso de los instrumentos de pagos alternativos al efectivo resulta extremadamente bajo, por lo que las economías de escala en coste todavía no han alcanzado la dimensión suficiente para redundar en menores precios para los usuarios de este tipo de servicios.

En segundo lugar, debe buscarse la aplicación de fórmulas que aseguren la perfecta integración de los sistemas de pagos de los países miembros. En la vertiente mayorista, la implantación del TARGET2 parece que puede solventar de manera eficaz los problemas técnicos a los que daba lugar su antecesor. En lo que respecta a la vertiente minorista, la tarea a ejecutar resulta más laboriosa, para lo cual se requiere una estrecha colaboración y una unificación de esfuerzos tanto de los bancos centrales nacionales, como de las diferentes entidades de depósitos y otros operadores de pago. Dicha tarea resulta prioritaria, máxime cuando en un futuro no muy lejano deberá procederse a la integración de los sistemas de pagos de los países aspirantes a formar parte de la Unión, que, como puede observarse en el cuadro 4, presentan una estructura muy dispar a la que muestra la Europa de los quince.

Finalmente, cabe destacar la necesidad de seguir mejorando la seguridad de nuestros sistemas de pagos, evitando la posible aparición de riesgos sistémicos que pueda desembocar en situaciones de impago generalizado.

CUADRO 4
RED DE PAGOS MINORISTA DE LA UE Y DE LOS PAÍSES ASPIRANTES. 2001

	UE	PAÍSES ASPIRANTES
Efectivo en circulación (€ por habitante)	1.108	638
Número de operaciones con cheque por habitante.....	22	9
Número de operaciones con tarjeta por habitante	38	11
Número de transferencias bancarias por habitante	42	20
Número de operaciones con débito directo por habitante	35	5
Oficinas por cada millón de habitantes.....	502	275
Cajeros Automáticos por cada millón de habitantes	654	306
TPV por cada millón de habitantes	11.986	5.876

Países aspirantes: República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

Fuente: Blue Book. Payment and Securities Settlement System in Accession Countries. 2002.

NOTAS

(*) Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Granada e investigador de Funcas.

(1) En este trabajo se ofrecen los principales hechos que han acontecido a escala de la Unión Europea, obviando las medidas que se han adoptado de manera particular dentro de cada país. Para ello, puede consultarse los informes anuales y los boletines de estabilidad financiera elaborados por los bancos centrales de los países miembros. Por ejemplo, para el caso español, en el trabajo de Núñez, S. y Leyva, M. L. (2003): "La contribución de los sistemas de pagos a la estabilidad financiera. El caso español", *Estabilidad Financiera*, n.º 5, Banco de España, se recogen las actuaciones llevadas a cabo por el Banco de España para conseguir que los sistemas de pago sean eficaces, seguros y capaces de evitar que posibles problemas de liquidez de una entidad terminen desembocando en una situación de impagos generalizada.

(2) En *TARGET, Annual Report 2002* (Banco Central

Europeo) se muestra la cronología de todas las medidas adoptadas en el sistema TARGET desde su creación.

(3) En el documento "*Consulta Pública TARGET2: Principios y Estructura*" (Documento Ocasional del Banco Central Europeo, 2003), se ofrece un análisis detallado del nuevo sistema, abordando tanto las características generales y su estructura, ámbito, operaciones, servicios e interconexiones, así como estructura de gobierno, financiación y fijación de precios.

(4) En el *Informe sobre la evolución hacia una zona única de pagos para el euro* (Banco Central Europeo, junio 2003), se ofrece las motivaciones que han llevado a la adopción de esta acción.

(5) Obtenidas a partir de la metodología y las predicciones de los dos siguientes trabajos: Carbó, S.; Humphrey, D. B. y López del Paso, R. (2003): *The Falling Share of Cash Payments in Spain*, Documento de Trabajo 176/2003, Funcas, Madrid; Carbó, S.; Humphrey, D. B. y López, R. (2003), *Effects of ATMs and Electronic Payments on Banking Costs: The Spanish Case*, Documento de Trabajo 177/2003, Funcas, Madrid.