

España ante la Zona Única de Pagos en Euros (SEPA): un análisis comparativo

Santiago Carbó Valverde* y Francisco Rodríguez Fernández**

La Zona Única de Pagos en Euros (SEPA) es un gran hito en el proceso de integración financiera europea. España está haciendo un progreso significativo en este marco, con una adopción muy avanzada de estándares técnicos en transferencias de crédito y adeudos, así como requerimientos de seguridad en pagos con tarjetas de crédito. No obstante, continúa siendo difícil anticipar el impacto global sobre los sistemas de pago.

La creación de la SEPA representa un gran paso para mejorar el uso, la eficiencia, y la seguridad de las transacciones de pago nacionales y transfronterizas dentro de la Unión Europea. Los potenciales ahorros anuales se estiman en 21.900 millones de euros, y se calcula que se puede liberar liquidez y líneas de crédito en más de 227.000 millones de euros. A pesar de los avances hacia la SEPA, todavía existen diferencias significativas en los sistemas de pago minoristas dentro de la UE en términos de infraestructura y, en particular, relacionados con el uso de tarjetas de pago. Este artículo también analiza el impacto de la crisis en los pagos con tarjeta y los avances recientes en este campo. Por ejemplo, las últimas decisiones tomadas en España, en consonancia con otros países como son Estados Unidos y Australia, para reducir la tasa de intercambio para las tarjetas de crédito y débito, con la esperanza de incrementar la actividad del pago con tarjeta. El impacto final de estas últimas medidas aún es difícil de estimar aunque, en todo caso, la reducción de tasas en España anticipa la implementación del Reglamento europeo a tal efecto, el (CE) 260/2012.

Componentes e implicaciones de la SEPA

Integrar los sistemas financieros ha sido uno de los principales objetivos de la Unión Europea en las últimas décadas. Los sistemas de pago representan una parte esencial de estos esfuerzos, que

son particularmente relevantes dentro de la zona del euro, donde se comparte una moneda única.

Las diferentes iniciativas legislativas han convergido progresivamente hacia un objetivo más general que es la creación de la conocida Zona Única de Pagos en Euros (SEPA, por sus siglas en

* Bangor Business School y Funcas.

** Universidad de Granada y Funcas.

inglés). La idea detrás de la SEPA es que todas las transacciones (nacionales y transfronterizas) ofrezcan las mismas condiciones de facilidad, eficiencia y seguridad en cualquier país miembro.

La SEPA dio sus primeros pasos operativos en enero de 2008, cuando se pusieron en funcionamiento las Transferencias de Crédito SEPA, con lo que estas operaciones pudieron hacerse bajo los mismos estándares operativos y técnicos dentro de la UE. Le siguieron los Adeudos Domiciliados SEPA en 2009.

La SEPA cubre a todos los Estados miembros de la UE, así como Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, San Marino y Suiza. Es un proyecto exhaustivo que incluye varios aspectos de eficiencia en los sistemas de pago, como son instrumentos comunes, estándares, procedimientos e infraestructuras. Se aplica, principalmente, a tres instrumentos de pago: transferencias de crédito, adeudos domiciliados y tarjetas de pago. La Comisión Europea ha colaborado con el Banco Central Europeo y todos los bancos centrales de los países de la SEPA para conseguir los objetivos anteriormente mencionados. Se han identificado un número de heterogeneidades en los estándares técnicos, de valoración, y de competitividad y el papel de la SEPA será transformarlos en estándares y prácticas comunes.

Dada la implicación lógica de los bancos europeos en esta iniciativa, existe también un organismo coordinador de los esfuerzos SEPA en el sector bancario, el Consejo Europeo de Pagos (EPC, por sus siglas en inglés) que, en términos prácticos ha sido la institución que define los nuevos instrumentos y estándares necesarios para garantizar la eficiencia y la seguridad de los pagos en la SEPA. Por tanto, el EPC desarrolla los esquemas de pagos y los marcos que ayudan a realizar la SEPA.

Las principales iniciativas regulatorias en relación a la SEPA han sido las siguientes:

- La Directiva de Servicios de Pago (PSD, por sus siglas en inglés), sobre el conjunto de

normas estandarizadas aplicables a todos los servicios de pago provistos en la Unión Europea. La PSD fue adoptada en España por la Ley 13/2009 de Servicios de Pago.

- Reglamento CE 294/2009 (modificado por el Reglamento 260/2012), que establece la igualdad de las comisiones en pagos nacionales y transfronterizos equivalentes en euros, excluidos los cheques.
- Reglamento CE 260/2012, que establece el plazo para la migración a los instrumentos de la SEPA fijando una serie de requerimientos técnicos y de negocio para las transferencias de créditos y adeudos domiciliados en euros.

El Reglamento CE 260/2012 es la regulación más reciente y quizás la más importante hasta la fecha. El Reglamento también es conocido como el "Reglamento de fecha límite para la SEPA", y define los plazos para la migración a los nuevos instrumentos a los criterios comunes. El plazo para la zona del euro es el 1 de febrero de 2014, y para los Estados miembros fuera de la eurozona es el 31 de octubre de 2016. A partir de esas fechas, los esquemas nacionales de transferencias de créditos y adeudos domiciliados existentes deberán ser únicos. El cuadro 1 muestra una lista exhaustiva de fechas clave en la SEPA. Una enmienda del Reglamento introdujo un periodo de transición de seis meses para los países de la zona del euro –hasta el 1 de agosto de 2014– para asegurar que no se produjeran problemas para consumidores y empresas. Durante este periodo, los bancos y las instituciones de pago todavía podrán procesar pagos que difieran de los estándares de la SEPA.

Los diferentes bancos centrales de la UE elaboran un número de indicadores que reportan el estatus de la migración a la SEPA. En el caso de España, los últimos datos facilitados por el Banco de España revelan que:

- El 86% de los adeudos domiciliados en España ya se realizaban siguiendo los estándares de la SEPA a mayo de 2014, en comparación con el 85% para la media de la UE.

Cuadro 1

Fechas clave de la SEPA

| | |
|------------------------|--|
| 31 de marzo de 2012 | Entra en vigor el Reglamento 260/2012; alcance paneuropeo; eliminación progresiva de los 50.000 euros de techo para aplicar en cargos equivalentes. |
| 1 de noviembre de 2012 | Las transacciones transfronterizas de las IFM (tasas de intercambio multilaterales) fueron reemplazadas por adeudos domiciliados. |
| 1 de febrero de 2014 | Plazo límite de migración a las transferencias de crédito SEPA y los adeudos domiciliados SEPA dentro de la eurozona; no se requiere código BIC (<i>Business Identifier Code</i>) para pagos nacionales. |
| 1 de agosto de 2014 | Final del periodo de gracia para la migración a los instrumentos de la SEPA en la zona del euro. |
| 1 de enero de 2015 | Final del plazo de los adeudos domiciliados SEPA en Letonia. Letonia se incorporó a la zona del euro el 1 de enero de 2014. Como nuevo país miembro de la eurozona, Letonia cuenta con un año para completar la migración. No obstante, los <i>stakeholders</i> han acordado un plazo final cercano para la migración a las transferencias de crédito de la SEPA en Letonia, que es el 1 de enero de 2014. |
| 1 de febrero de 2016 | No se requerirá código BIC para pagos transfronterizos; migración completa a los productos especializados. |
| 31 de octubre de 2016 | Fecha límite de las transferencias de créditos SEPA y los adeudos domiciliados SEPA para los países de la eurozona. |
| 1 de febrero de 2017 | Se eliminan las transacciones nacionales de las IFM (tasas de intercambio multilaterales) para los adeudos domiciliados. |

Fuente: Banco Central Europeo.

- En el caso de las tarjetas de crédito, el 95% ya han sido adaptadas a los estándares de seguridad EMV (sistema de chips diseñado por Europay-MasterCard-Visa) en 2013 mientras que el 99% de los terminales para transferencias de fondos en el punto de venta (EFTPOS, por sus siglas en inglés) de los comercios estaban preparados también para las tarjetas con chip EMV.
- Iberpay, que es el sistema encargado de procesar las transferencias bancarias electrónicas en España, procesó efectivamente el 99,3% de las transacciones de la SEPA en el tercer trimestre de 2013.

El Reglamento SEPA marca el 1 de febrero de 2014 como el punto en el que todas las transferencias de créditos y adeudos domiciliados denominados en euros se realizarán bajo el mismo formato: Transferencias de Crédito SEPA y Adeudos Domiciliados SEPA. Junto a los adeudos domi-

ciliados y las transferencias de crédito, las tarjetas de pago representan un campo significativo para la aplicación de la SEPA en Europa. El principal objetivo es eliminar todos los obstáculos legales, barreras técnicas y de negocio para garantizar la necesaria interoperabilidad paneuropea de las tarjetas. Desde un punto de vista técnico, la transición hacia las tarjetas con chip EMV es un importante hito, pero quizás la característica más importante y controvertida se refiere a las decisiones de fijación de precios de las tarjetas de pago. En la última sección de este trabajo se cubren las medidas en relación a las tasas de intercambio en las tarjetas, incluyendo algunas decisiones tomadas en España recientemente.

¿Tiene la SEPA efectos significativos? Desde un punto de vista cuantitativo, se espera converger hacia estándares electrónicos de pago y crear un mercado único de pagos que genere un ahorro de costes considerable para todos los participantes en el mercado. Un estudio de impacto con-

Cuadro 2

Beneficios estimados de la SEPA

| Panel A. Efectos sobre los stakeholders y generadores de beneficio (miles de millones de euros) | | | | | |
|--|-----------------|-----------------------|---------------|---|--------------|
| | <i>Empresas</i> | <i>Sector público</i> | <i>Bancos</i> | <i>Mecanismos de compensación y liquidación</i> | <i>Total</i> |
| Convergencia de precios | 1,5 | 0,407 | -1,9 | | 0 |
| Coste de procesamiento | 11,7 | 2,5 | 7,4 | 0,34 | 21,9 |
| Coste de compensación | | | 0,344 | 0,344 | 0 |
| Ahorro anual neto | 13,2 | 2,9 | 5,9 | 0 | 21,9 |
| Liquidez desbloqueada | 179,5 | 38,1 | 9,4 | NA | 227 |

| Panel B. Ahorro medio por empresa y generador de beneficio (euros) | | | |
|---|--------------------------------|---|--|
| | <i>Grandes multinacionales</i> | <i>Empresas de pequeña y mediana capitalización</i> | <i>Empresas locales y compañías públicas</i> |
| Sistemas | 43.200 | 11.600 | 120 |
| Mantenimiento de cuenta | 15.840 | 6.120 | 45 |
| Contabilización e información | 13.158 | 5.202 | 230 |
| Total | 71.838 | 22.922 | 395 |

Fuente: PwC y elaboración propia.

ducido por PricewaterhouseCoopers (PwC) para la Comisión Europea¹ con fecha de 16 de enero de 2014, resume estos beneficios con estimaciones del impacto de la terminación completa de la SEPA (véase cuadro 2):

- Existen potenciales ahorros anuales para todos los participantes (empresas, sector público, y mecanismos de compensación y liquidación) de 21.900 millones de euros como beneficio anual recurrente resultante del precio de convergencia y proceso de eficiencia (cuadro 2, Panel A). Parte de las mejoras proceden de una reducción estimada de hasta nueve millones de cuentas bancarias, resultante de infraestructuras corporativas de gestión de liquidez en euros más eficientes.
- De forma importante, se estima que 227.000 millones de euros se desbloquearon en líneas de crédito y liquidez. Estos beneficios se derivan de la centralización de tesorería (*cash pooling*) y mejoras de eficiencia en la compensación de pagos (cuadro 2, Panel A).

- Si se analiza en el beneficio medio por empresa (cuadro 2, Panel B) se espera que las grandes empresas y las empresas de pequeña y mediana capitalización disfruten de mayores ahorros en costes, aunque los beneficios parecen extenderse también a otras empresas de menor tamaño.

Pagos minoristas en España y Europa

El apartado anterior describe el proceso de homogeneización de los estándares técnicos de la Zona Única de Pagos. En cualquier caso, es importante tener en mente que aún existen diferencias significativas en los sistemas de pago minoristas de la UE en términos de la infraestructura y del uso de los diferentes instrumentos de pago y, en particular, en relación con las tarjetas de pago. El caso español es particularmente interesante en la medida en que ha mostrado un desarrollo significativo en términos de infraestructura en los últimos

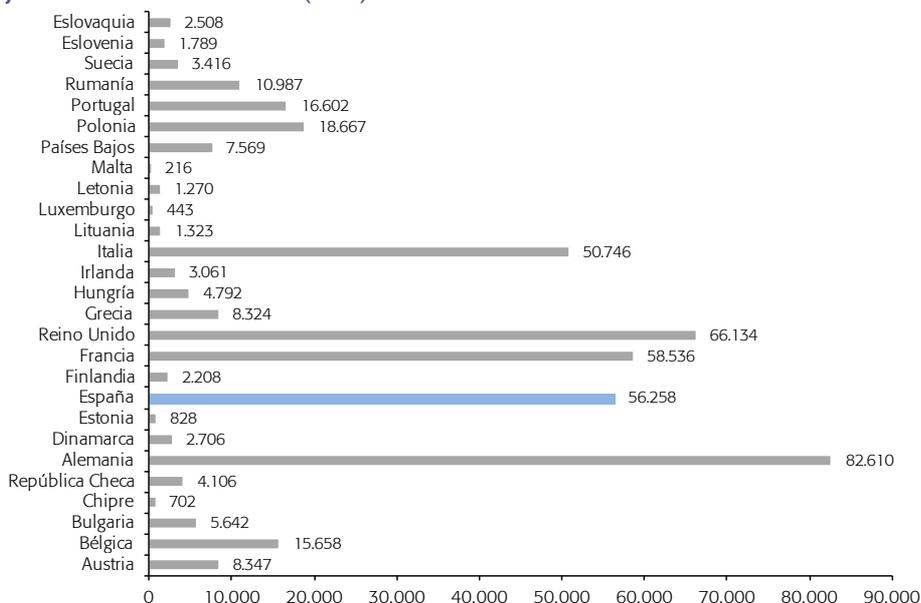
¹ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/sepa/140116_study_en.pdf

años, comparado con sus homólogos europeos. Todo ello, en un contexto en el que la principal referencia es la transición de pagos basados en papel a los basados en sistemas electrónicos.

Los gráficos 1 y 2 muestran el número de cajeros automáticos y los terminales de puntos de venta (TPV) para el uso de tarjetas en la UE en 2012. España tenía 56.258 cajeros automáticos en

Gráfico 1

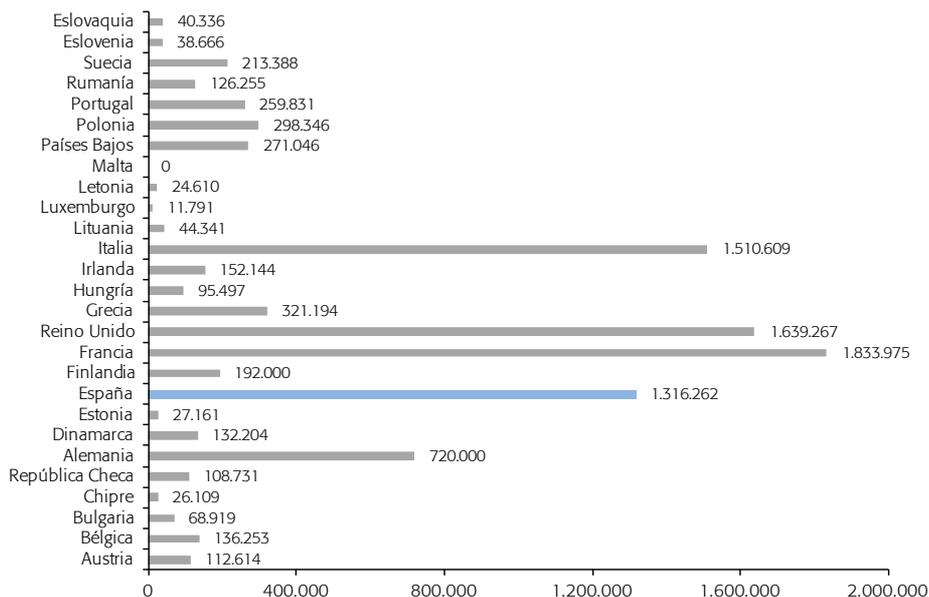
Número de cajeros automáticos en la UE (2012)



Fuente: Banco Central Europeo y elaboración propia.

Gráfico 2

Número de TPV en la UE (2012)



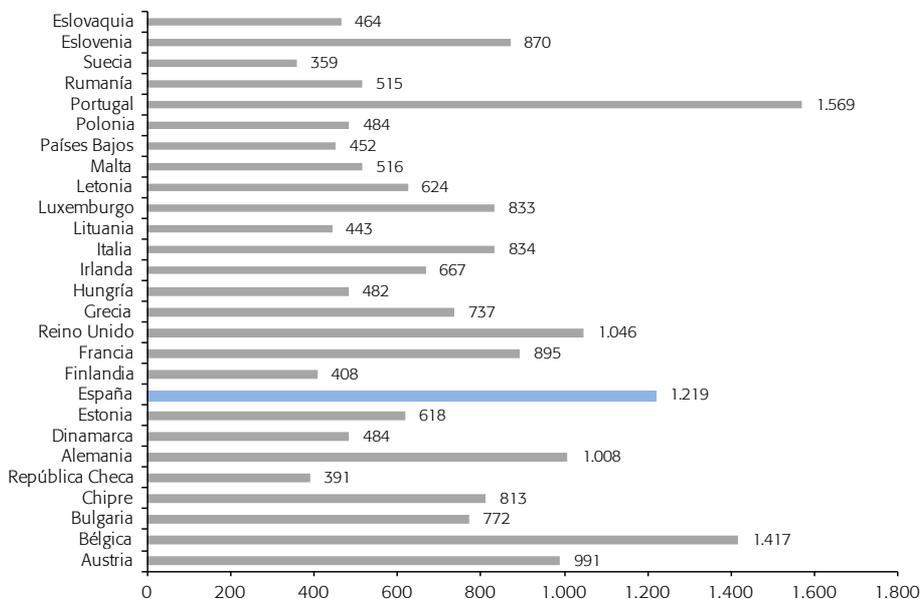
Fuente: Banco Central Europeo y elaboración propia.

2012 y solo Alemania (82.610), el Reino Unido (66.134) y Francia (58.536) disponían de una mayor red de cajeros automáticos en la UE en valor absoluto.

En cuanto a los TPV, España con 1,3 millones también cuenta con la cuarta mayor red después de Francia (1,8 millones), Reino Unido (1,6) e Italia (1,5).

Gráfico 3

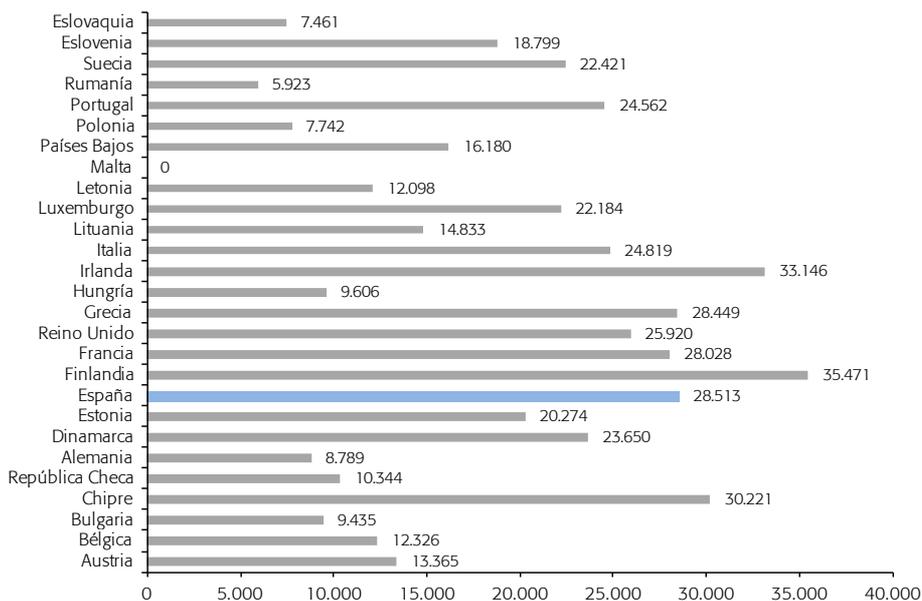
Cajeros automáticos por millón de habitantes en la UE (2012)



Fuente: Banco Central Europeo y elaboración propia.

Gráfico 4

TPV por millón de habitantes en la UE (2012)



Fuente: Banco Central Europeo y elaboración propia.

La importancia relativa de la red española de cajeros automáticos y TPV puede observarse mejor cuando estos datos se expresan en términos de unidades por habitante. En particular, la ratio cajeros automáticos por millón de habitantes (gráfico 3) fue de 1.219 en España en 2012 y solo Portugal muestra una ratio mayor (1.569).

Del mismo modo, la ratio TPV por millón de habitantes (gráfico 4) era 28.513 en España en 2012, solamente inferior a la de Finlandia (35.471), Irlanda (33.146) y Chipre (30.221).

No obstante, incluso si España ha desplegado una de las mayores redes para el uso de tarjetas de Europa, el uso de las mismas todavía permanece a nivel de la media de la UE. En particular, el valor de las transacciones como porcentaje del PIB fue del 10% en 2012. En otros países, como Reino Unido y Portugal, el uso de las tarjetas superó el 30% del PIB, mientras que en otros como Suecia, Francia, Finlandia o Dinamarca supera el 20% (gráfico 5).

España muestra un mayor desarrollo en comparación con sus homólogos europeos en el uso

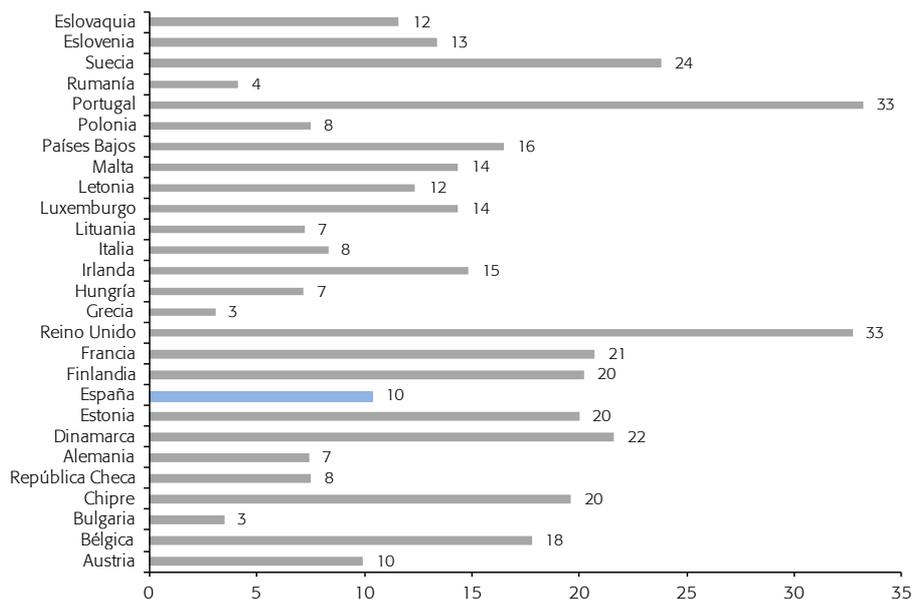
de los bancos como canales para sus pagos. En particular, en los adeudos domiciliados (principalmente para pagar recibos), que representaron el 42% del total de las transferencias bancarias de España en 2012 (gráfico 6). La ratio es solo mayor en Alemania (48%), otro país donde el uso de otros instrumentos de pago (como son las tarjetas) no está entre los mayores de la UE. No obstante, otras transacciones electrónicas a través de bancos, como son las transferencias de crédito (canalización de fondos entre cuentas) representan únicamente el 15% de las transferencias bancarias en España. La ponderación de las transferencias de crédito es mayor en los países del Este de la UE y en particular en Bulgaria donde estas alcanzaron el 82% en 2012 (gráfico 7).

Una de las razones que explican el peso relativamente menor de las transacciones con tarjetas como instrumento de pago en España es el uso alternativo de las tarjetas como dispositivo para operaciones de retirada de efectivo en cajeros automáticos. El gráfico 8 representa el número de operaciones de retirada de efectivo en cajeros

Gráfico 5

Transacciones con tarjeta en la UE (2012)

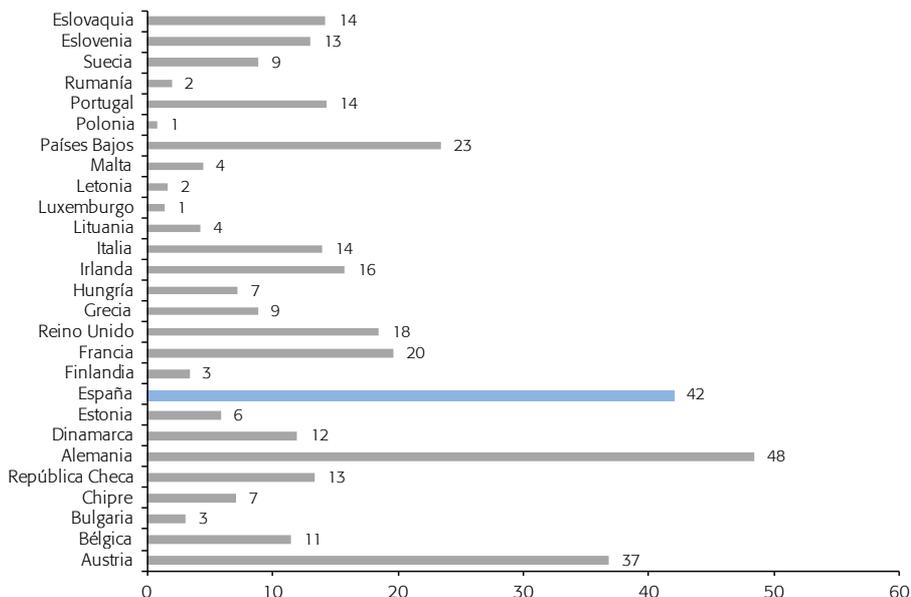
(porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central Europeo y elaboración propia.

Gráfico 6

Ponderación de los adeudos domiciliados sobre el total de las transferencias bancarias electrónicas en la UE (2012) (porcentaje)



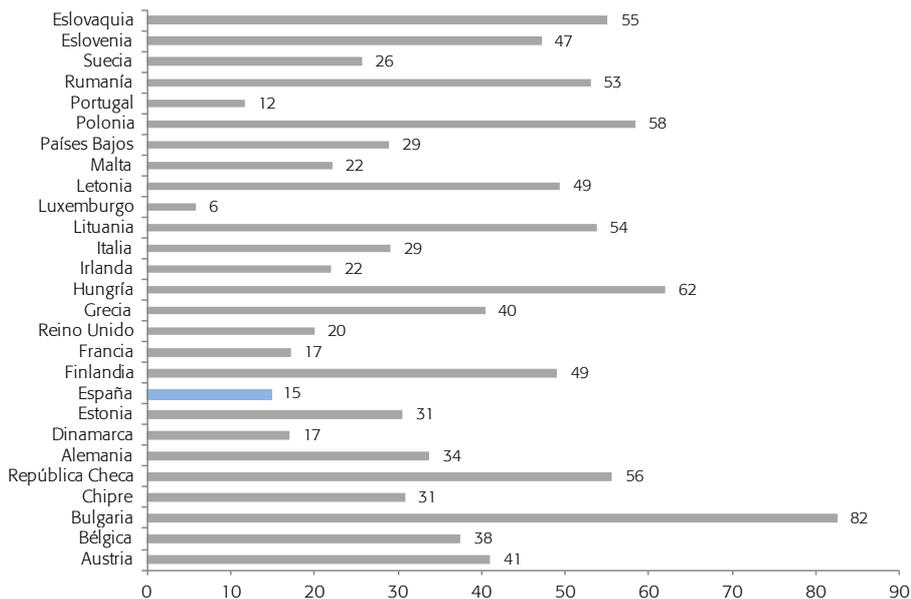
Fuente: Banco Central Europeo y elaboración propia.

automáticos, que alcanzaron los 887 millones en 2012, una cifra absoluta que solo fue mayor en el Reino Unido (2.915 millones), Alemania (2.128

millones) y Francia (1.622 millones). Esto explica, de algún modo, el valor relativamente más reducido de las transacciones con tarjeta en el punto

Gráfico 7

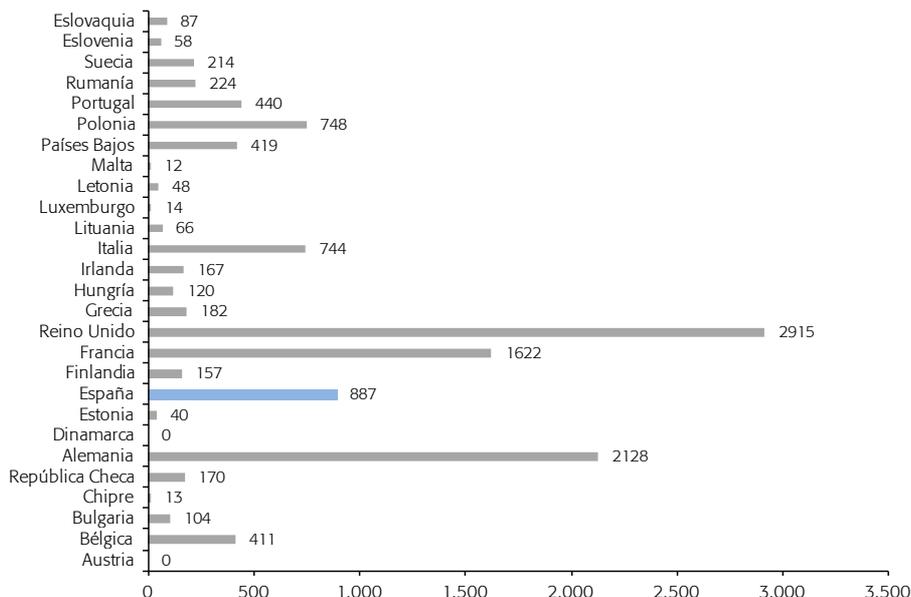
Ponderación de las transferencias de crédito sobre el total de transferencias bancarias electrónicas en la UE (2012) (porcentaje)



Fuente: Banco Central Europeo y elaboración propia.

Gráfico 8

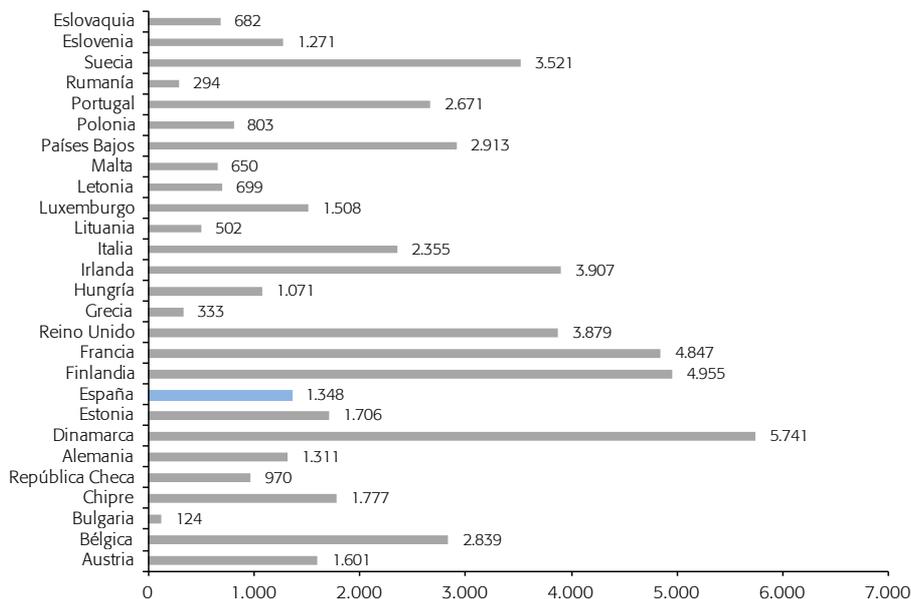
Número de operaciones de retirada de efectivo en cajeros automáticos en la UE (2012)
(millones)



Fuente: Banco Central Europeo y elaboración propia.

Gráfico 9

Valor de las transacciones a través de TPV por tarjeta en la UE (2012)



Fuente: Banco Central Europeo y elaboración propia.

de venta (gráfico 9). El valor total de las transacciones con TPV por tarjeta fue de 1.348 euros en España en 2012, considerablemente menor que

en Dinamarca (5.741), Finlandia (4.955), Francia (4.847), Irlanda (3.907) y Reino Unido (3.879). Otra de las razones que explican estas diferen-

cias es la importancia de las oficinas bancarias en España y la amplia disponibilidad de oficinas y cajeros automáticos en el país. Precisamente, los cajeros automáticos fueron desplegados inicialmente como una forma de desplazar los servicios bancarios relacionados con la gestión de efectivo fuera de la oficina y se desarrollaron en paralelo con los dispositivos TPV para el pago con tarjeta en comercios. No obstante, el objetivo de los dispositivos TPV es promover el pago sin dinero en efectivo y, por tanto, estos objetivos contradictorios de los cajeros automáticos y los TPV se solapan durante algún tiempo.

El caso de las tarjetas de pago en España: impacto de la crisis y desarrollos recientes

Este apartado presta atención específicamente a España. En particular, a la evolución de las tarjetas de pago en los últimos años, incluyendo el impacto de la crisis y algunos desarrollos regulatorios recientes.

El gráfico 10 muestra el valor de las transacciones en cajeros automáticos y terminales TPV

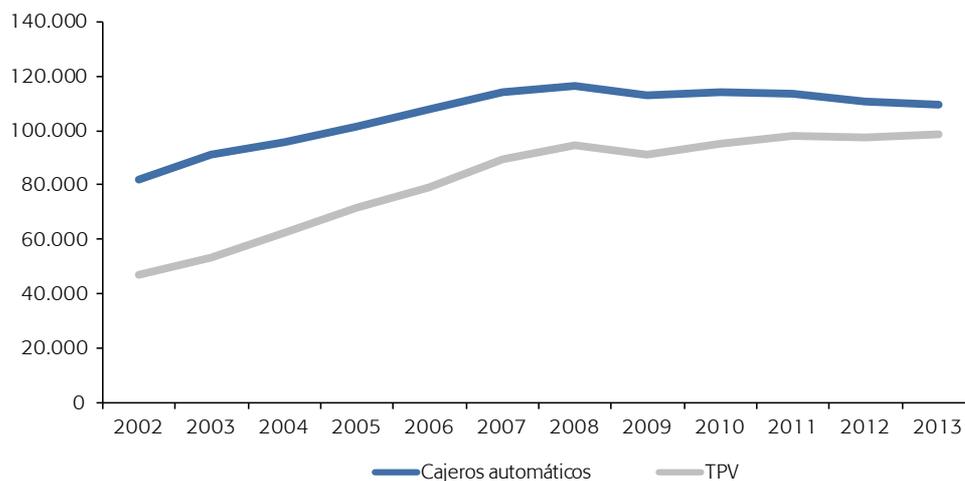
en España desde 2002 a 2013. A lo largo de este periodo de once años, el valor de las transacciones se ha doblado, desde 46.800 millones de euros a 98.500 millones de euros. El valor de las transacciones en los cajeros automáticos fue 1,3 veces mayor en 2013 que en 2009 y alcanzaron los 109.200 millones de euros en 2013. Mientras que el impacto de la crisis parece más significativo sobre las operaciones en cajeros automáticos (que caen desde 2007), el valor de las compras a través de TPV con tarjetas solo se redujo puntualmente en 2009. Si se mantiene la misma tendencia –y considerando el impacto de la SEPA sobre el uso de tarjetas– puede esperarse que el valor de las transacciones a través de TPV excedan las operaciones de retirada de efectivo en cajeros en 2017.

En cuanto a la infraestructura, la consolidación intensa y el cierre de oficinas durante el proceso de reestructuración bancaria desde 2009, han afectado también al número de tarjetas, cajeros automáticos y dispositivos TPV (gráfico 11). En particular, el número de cajeros automáticos ha descendido desde 61.400 en 2009 a 52.200 en 2013. Los terminales TPV alcanzaron su máximo en 2010 con 1,55 millones y han caído luego a 1,32 millones en 2013.

Gráfico 10

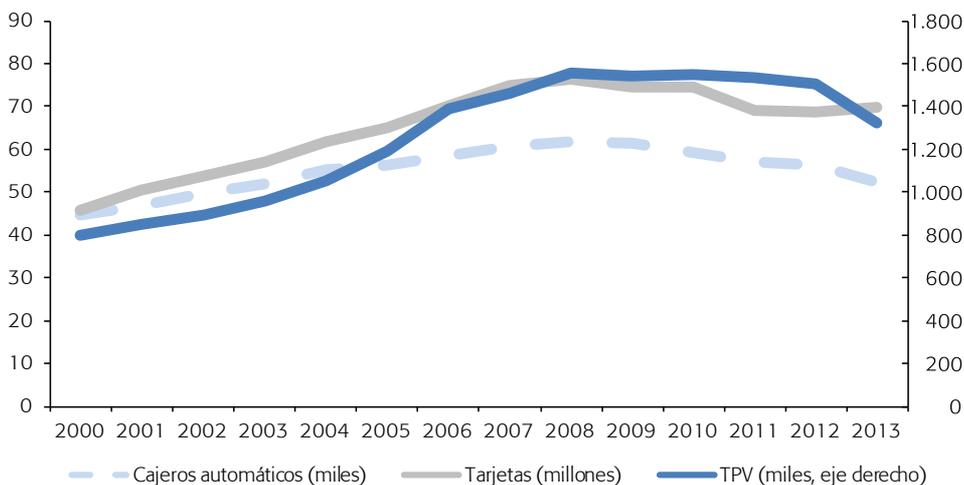
Valor de las transacciones en cajeros automáticos y TPV en España

(millones de euros)



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Gráfico 11

Número de cajeros automáticos, terminales TPV y tarjetas en España


Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Una de las principales formas de establecimiento de incentivos por parte de las autoridades, para un mayor uso de las tarjetas, es la regulación de precios. Se trata, en cualquier caso, de un aspecto muy controvertido a escala internacional. La controversia se deriva, en parte, de la particular estructura competitiva del mercado de tarjetas de pago, donde no hay solo un solo comprador y vendedor. Las redes de tarjetas de pago comprenden los consumidores, sus instituciones financieras (entidades emisoras), los comerciantes, sus instituciones financieras (entidades adquirentes) y un operador o plataforma. La dinámica de funcionamiento básica es la siguiente: un consumidor hace una compra a un comerciante. Generalmente, el comerciante carga el mismo precio sin considerar el tipo de instrumento de pago utilizado para hacer la compra. Los consumidores suelen pagar una cuota anual a sus instituciones financieras por las tarjetas de crédito y pueden cargar gastos por un paquete de servicios asociados a sus cuentas, incluyendo servicios de tarjeta de débito. Los comerciantes pagan tasas conocidas como tasas de descuento. Las entidades adquirentes pagan la tasa de intercambio a las entidades emisoras.

La teoría económica predice que reduciendo las tasas de intercambio, algunos comerciantes

que no aceptan los pagos con tarjeta pueden comenzar a hacerlo. No obstante, reducir las tasas de intercambio incrementaría las comisiones pagadas por los tenedores de tarjetas y, consecuentemente, algunos de ellos pueden dejar de usarlas o utilizarlas con menos frecuencia. En general, no existe consenso en la literatura sobre cuál es el nivel óptimo de tasa de intercambio. Este hecho es muy relevante puesto que estas tasas están ampliamente correlacionadas con aquellas cargadas a los comerciantes y a los tenedores de tarjetas. El único consenso es que la tasa óptima de intercambio (y consecuentemente la tasa de descuento) no es cero.

La fijación de tasas de intercambio ha recibido una atención considerable internacionalmente. Por ejemplo, la Reforma Dodd-Frank para Wall Street en los Estados Unidos da autoridad a la Reserva Federal para regular las tasas de intercambio de las tarjetas de débito, para promover un sistema de pagos minorista más eficiente. El Banco de la Reserva de Australia reguló las tasas de intercambio en 2002 después de concluir que los consumidores no mostraban los incentivos correctos para utilizar el instrumento de pago más eficiente. La Comisión Europea dictaminó en 2007 que las tasas de intercambio de

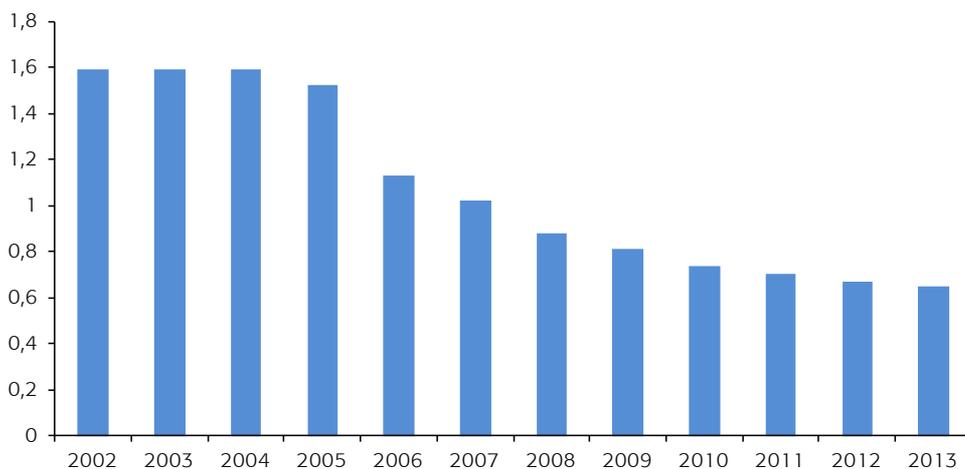
MasterCard no respetaban las leyes antimonopolio de la UE. Alternativamente, la reducción de las tasas de intercambio pueden producirse también sin intervención regulatoria como ocurrió en Estados Unidos cuando las redes de tarjetas de pago acordaron con los comercios que aceptasen tarjetas de pago reduciendo las tasas de intercambio, lo que resultó

de crédito y tarjetas de débito. En particular, los bancos estarán limitados a cargar un máximo de un 0,2% en el caso de las tarjetas de débito y un 0,3% en el caso de las tarjetas de crédito. Este hecho debería reducir también las tasas de descuento, que actualmente se sitúan en una media de 0,65%, como muestra el gráfico 12.

Gráfico 12

Tasas medias de descuento para compras con tarjeta en España (2012-2013)

(porcentaje)



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

también en menores tasas de descuento para esos comerciantes. Este ha sido también el caso de España tradicionalmente. En particular, desde diciembre de 2005, cuando el gobierno español promovió un acuerdo entre las redes de tarjetas de pago y las asociaciones de comerciantes y se estableció un calendario para reducir progresivamente las tasas de intercambio desde 2005 hasta 2009, tanto para las tarjetas de crédito como para las de débito. Las tasas medias de intercambio para las tarjetas de débito se redujeron desde 0,39 hasta 0,31 euros/transacción entre 2005 y 2009, mientras que las tasas medias de intercambio para las tarjetas de crédito cayeron del 1,23% al 0,67% en el mismo período.

No obstante, más recientemente, siguiendo el reglamento sobre la SEPA CE 260/2012 discutido anteriormente, el gobierno español ha decidido reducir las tasas de intercambio sobre tarjetas

No está claro cuál será el efecto de dichas reducciones. En teoría, la decisión intenta seguir la lógica que sugiere que las tasas de intercambio deben estar cerca de los costes marginales del servicio, pero este coste es muy difícil de estimar en la práctica. Al mismo tiempo, el sector ha hecho inversiones sustanciales en la infraestructura de pagos, como se muestra en este trabajo, y solo un incremento significativo del uso de las tarjetas para transacciones de compra puede compensar el efecto de una reducción en las tasas. No obstante, calcular este efecto es también difícil en un ambiente en el que el impacto de la crisis sobre el uso de las tarjetas no pueden separarse del efecto de la reducción de las propias tasas.

En cualquier caso, con esta reducción en las tasas, España ha anticipado la implementación, en todo caso inevitable, del Reglamento CE 260/2012 en relación a las tasas de intercambio.