



21.09.2006

Un área única de pagos para el euro: la SEPA. Génesis y principales ingredientes.

Carlos Chuliá García

Departamento de Sistemas de Pago.

División de Análisis de Sistemas de Liquidación.

RESUMEN. El mercado de pagos minoristas europeo está experimentando un proceso de transformación de gran calado. Con el apoyo y colaboración del Eurosistema y de la Comisión Europea, la industria europea de pagos lidera un ambicioso proyecto cuyo objetivo es la creación de una zona única de pagos en euros (SEPA), que dará soporte a la moneda única, el euro, y que contribuirá a completar el mercado interior europeo. En esta nota se pasa revista a sus antecedentes, a sus componentes, a su desarrollo y a sus perspectivas.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
1 INTRODUCCIÓN	3
2 ENCUADRE POLÍTICO-INSTITUCIONAL	4
3 RASGOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS	5
4 MERCADO DE PAGOS MINORISTAS EN EUROPA: EL CAMINO HACIA LA SEPA.....	5
4.1 LA SITUACIÓN DE PARTIDA: IMPERFECCIONES	5
4.2 EL CAMINO HACIA LA SEPA: EL DETONANTE	6
4.3 EL CAMINO HACIA LA SEPA: ESTRATEGIA DEL SECTOR BANCARIO	8
5 LA SEPA: INGREDIENTES BÁSICOS Y CALENDARIO.....	9
6 LA SEPA: TAMAÑO DEL MERCADO	12
7 CONCLUSIONES	14

1 Introducción

En el contexto del proyecto de construcción europea que arrancó en Roma mediados los años cincuenta del siglo pasado, la creación de la Unión Monetaria Europea (UME) fue una decisión de gran trascendencia política y económica. Con la UME vino la política monetaria única, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y la moneda única europea, el euro. La nueva arquitectura institucional, a su vez, demandó la reforma estructural del mecanismo europeo de pagos, que permitirá que el euro despliegue todo su potencial y que contribuirá decisivamente a la culminación del mercado interior, pilar básico de la construcción europea.

En el ámbito de los grandes pagos se estableció el sistema TARGET, cuya modernización, que se encuentra muy avanzada, alumbrará el nuevo sistema TARGET2 en 2007. En el dominio de los pagos al por menor, se esperaba asistir a iniciativas de reforma de los sistemas y procedimientos nacionales lideradas por la industria privada. Sin embargo, en contraste con el segmento mayorista, el de los pagos minoristas apenas ha experimentado transformaciones relevantes. Solo recientemente, el sistema bancario europeo, persuadido, animado y apoyado por el Eurosistema¹ y por la Comisión Europea (CE), ha puesto en marcha una iniciativa en esa dirección: la SEPA.

SEPA (acrónimo de su denominación inglesa “Single Euro Payments Area”) es un proyecto de la industria bancaria privada en cuyo nacimiento la CE tuvo un papel decisivo. Su objetivo es crear un mercado único de pagos minoristas en euros en la Unión Europea, aunque su ámbito más inmediato se limita a la zona del euro. Idealmente, se trataría de una especie de réplica, preferiblemente mejorada, de los mercados nacionales existentes pero en el que la territorialidad no podrá ser motivo de discriminación: los lugares de origen o de destino de un pago concreto serán irrelevantes a efectos de su caracterización. Así, SEPA deberá hacer posible la creación “*de un mercado único para pagos en euros en el que los ciudadanos europeos, si lo desean, puedan efectuar pagos en toda la zona desde una sola cuenta bancaria utilizando un único conjunto de instrumentos de pago, con la misma sencillez y seguridad con que lo hacen actualmente en sus respectivos países*”.

Con ese telón de fondo, en este artículo se describe el proceso que ha culminado con la puesta en marcha de esta iniciativa; se hace referencia al marco político-institucional en el que cobra sentido; se comenta el papel asumido por las autoridades europeas en su desarrollo; se apuntan los problemas básicos que se pretenden resolver con su establecimiento; se alude a la imprescindible contribución del sector privado en su diseño e implantación; se desgranan sus principales ingredientes y, finalmente, se facilita una instantánea de su importancia económica.

¹ Formado por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los países de la Unión Europea que han adoptado el euro.

2 Encuadre político-institucional

SEPA es un componente del proceso político de construcción de la UE. El mercado interior, la Unión Monetaria Europea (UME), el Euro y, por derivación, la SEPA no son sino hitos del proyecto europeo que arrancó hace más de medio siglo.

En su nacimiento, la Comunidad Económica Europea (CEE) tenía como misión básica la formación de un mercado común en Europa. En ese contexto, la unificación monetaria no era una prioridad del proyecto europeo y, en consecuencia, el Tratado de Roma no contemplaba la UME. Una de sus reformas posteriores recogió la necesidad de crear una moneda única como complemento esencial del mercado interior.

Fue la reforma de 1992, llevada a cabo por el Tratado de la Unión Europea (TUE)², la que situó la UME en el corazón del proceso europeo, consagrando la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y de una moneda y una política monetaria únicas en la zona. Se previó un proceso de transición de tres etapas. Con la tercera, que arrancó el primero de enero de 1999, se asistió a la creación del euro como moneda legal europea, aunque su puesta en circulación efectiva en sustitución de las monedas nacionales se realizó en enero de 2002.

El programa del mercado interior europeo implica la integración de los diferentes mercados singulares que lo componen. Entre ellos, el de servicios financieros y, en su seno, los servicios bancarios. En su Plan de Acción para los Servicios Financieros (PASF)³, la CE identificó ciertas áreas clave sobre las que actuar para la eliminación de obstáculos que impedían alcanzar un mercado financiero único, entre las que aparecían los pagos minoristas transfronterizos. En concreto, la CE apuntó un problema de fragmentación, asociado a la ausencia de un sistema de pagos organizado de alcance paneuropeo, que daba lugar a que las comisiones por servicios de pago transfronterizos fuesen sensiblemente mayores que las de los pagos nacionales. Para su resolución, la CE apostaba por construir un sistema integrado de pagos minoristas y llamaba a la cooperación entre los sectores privado y público.

Posteriormente, la CE propuso una estrategia para el mercado interior a cinco años (2000-2004)⁴, entre cuyos objetivos se contemplaba mejorar la eficiencia de los mercados de productos y capitales de la zona, lo que requería implementar el PASF “*con el fin de que las ventajas de la moneda única fuesen efectivamente percibidas por los ciudadanos europeos*”.

En 2000, el Consejo Europeo de Lisboa fijo un objetivo estratégico para 2010: *Europa habría de convertirse en la economía, basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo*. Las ambiciones de la Agenda de Lisboa incluían, en el ámbito de los servicios financieros, una llamada a las instituciones europeas y nacionales para avanzar decididamente en la aplicación del PASF.

² Comúnmente conocido como Tratado de Maastricht

³ Véase: “Implementing the framework for financial markets: action plan”. [COM(1999) 232 final].

⁴ Véase: “Strategy for the internal market”. [COM(1999) 624 final]

3 Rasgos básicos de la política de las instituciones europeas

Las instituciones europeas más directamente vinculadas con este proyecto, Eurosistema y CE, tienen encomendadas responsabilidades diferentes que, sin embargo, se complementan en una serie de ámbitos. El Eurosistema tiene a su cargo la política monetaria única, la emisión del euro y vela por el correcto funcionamiento de los sistemas de pago.

La CE no tiene competencias monetarias. El funcionamiento de los sistemas de pago no está entre sus prioridades inmediatas y directas, sino que le interesa y preocupa en la medida que contribuya al logro de otros objetivos comunitarios sobre los que sí tiene responsabilidades directas.

Con esos matices, ambas instituciones coinciden en su visión y valoración sobre la necesidad de la SEPA y de sus objetivos, aunque su aproximación al proyecto no es idéntica debido a la diversidad de sus marcos competenciales. En alguna ocasión, esta diversidad funcional explica actuaciones singulares de cada institución que, desde algún punto de vista, se han tachado de “descoordinadas”.

En mayo de 2006 se presentó una de estas situaciones de “confusión” ante la que el Banco Central Europeo (BCE) y la CE consideraron necesario hacer pública una declaración conjunta que despejase cualquier incertidumbre o malentendido en ese sentido. Se subrayó la cooperación que preside sus relaciones en este campo y se aprovechó para animar a la industria bancaria y a las demás partes interesadas en la SEPA para que perseveren en la creación de las condiciones que hagan posible su realización en 2010⁵.

Ambas instituciones conciben la SEPA como un ámbito de autorregulación, en el que el sector bancario privado conduce el proyecto hacia sus objetivos finales contando con la colaboración y estímulo de las instituciones europeas. En esencia, la SEPA se contempla como “*un mercado integrado de servicios de pago sujeto a una competencia efectiva y en el que no existe distinción entre pagos nacionales y transfronterizos dentro del área del euro*”.

Las instituciones europeas, en especial el Eurosistema, adoptan un papel esencialmente catalizador, colaborando con el sector privado en su conducción del proyecto. En principio no contemplan activar sus competencias reguladoras, aunque se han mostrado dispuestas a dictar las normas que sean precisas si el mercado fuese incapaz de alcanzar los objetivos esenciales del proyecto.

4 Mercado de pagos minoristas en Europa: el camino hacia la SEPA

4.1 La situación de partida: imperfecciones

Con la creación del euro y la desaparición de las operaciones de cambio entre las divisas de la zona, la fragmentación e ineficiencia del mercado de pagos europeo, que hasta entonces no había sido motivo de preocupación, adquirió visibilidad.

⁵ “Single Euro Payments Area. Joint statement from the European Commission and the European Central Bank”.

A pesar de la moneda única, los plazos de ejecución y las comisiones cargadas a los clientes finales por la realización de pagos electrónicos⁶ entre países (transfronterizas) de la zona del euro eran muy superiores a los nacionales. Según la CE, para una transferencia típica de 100 euros, el coste habitual de ejecución de una transfronteriza se situaba en torno a los 12 euros, con un mínimo de 5 y un máximo de 20 euros. En contraste, la misma transferencia, pero realizada dentro de un país europeo costaba menos de 1 euro⁷.

Esa situación impedía a los ciudadanos europeos el disfrute de los beneficios derivados de la UME y podía afectar a su apego por la moneda única. Para la CE, esa situación impedía culminar el mercado interior, pues iba en contra de la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Este escenario era, por tanto, incompatible con una unión monetaria plena y con un verdadero mercado interior.

La fragmentación tenía su origen, por un lado, en la propia organización del mercado y, por otro, en el marco legal. Por el lado del mercado existían dos grandes fuentes de ineficiencia:

- a nivel interbancario, el procesamiento de los pagos transfronterizos se llevaba a cabo mayoritariamente mediante acuerdos de corresponsalía entre las entidades bancarias, costosos e ineficientes. Las cámaras nacionales de compensación no interoperaban por falta de estándares paneuropeos o por la no adopción de los que existían,
- el otro gran foco de ineficiencia se situaba en el procesamiento intrabancario y en la esfera banco-cliente, pues a nivel paneuropeo no existía nada parecido a los modelos implantados en la mayoría de los países de la zona para las operaciones nacionales, para las que, en general, los procesos y sistemas internos de las entidades y las interfaces banco-cliente estaban dotados de altos niveles de normalización y automatización.

El marco normativo se erigía en barrera adicional a la integración del mercado. En efecto, la arquitectura regulatoria del mercado de pagos minoristas en Europa estaba formada, y aún lo está, por un conjunto de leyes y normas de ámbito exclusivamente nacional. Aunque existía alguna disposición armonizadora no general, en particular en el campo de las órdenes de transferencia, el mercado adolecía claramente de un problema de fragmentación legislativa.

Por consiguiente, en 1999 se echaba de menos el disponer de instrumentos de pago electrónicos que fuesen procesados automáticamente por una infraestructura de alcance paneuropeo en un mercado dotado de una regulación uniforme. Un ideal como éste constituía un desafío de enorme complejidad, magnitud y coste y cuya realización se iba a encontrar, previsiblemente, con no pocas dificultades y reticencias.

4.2 El camino hacia la SEPA: el detonante

Con la perspectiva de la puesta en circulación de las monedas y billetes en euros, la CE hizo una llamada para la creación de un mercado de servicios de pago en el mercado interior que

⁶ SEPA concierne a los pagos realizados con instrumentos electrónicos, no a los ejecutados en efectivo o con instrumentos-papel.

⁷ Véase: "Retail Payments in the Internal Market". [COM(2000) 36 final].

acompañase la introducción del euro⁸. En su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de 31 de enero de 2000, la CE identificó el diferencial de comisiones y de plazos de ejecución como la manifestación más palmaria de un funcionamiento anómalo del mercado de pagos minoristas.

Para resolver esa situación, la CE fijó siete objetivos⁹ a alcanzar en un par de años:

- mejorar la infraestructura básica para el procesamiento de pagos,
- reducir comisiones cargadas a la clientela por pagos transfronterizos,
- los plazos de liquidación de pagos transfronterizos no deberían exceder en más de un día los de los nacionales,
- cobro de las comisiones por operaciones transfronterizas al ordenante, no al destinatario,
- no proliferación de nuevos estándares y adopción de los existentes,
- acceso abierto a los sistemas de pago transfronterizos,
- estas mejoras deberían estar en vigor el 1 de enero de 2002.

En esa época, las autoridades europeas apelaron en más de una ocasión a la industria bancaria para que pusiesen remedio a esa situación. En septiembre de 2000, el Eurosistema publicó un informe en el que, aún reconociendo algunos avances, se llamó la atención sobre los retrasos acumulados.

Con ese telón de fondo, la CE articuló una respuesta de firmeza al decretar la aplicación de la “igualdad de comisiones” a los pagos electrónicos realizados en Europa, prohibiendo la discriminación geográfica, es decir, en función de que el país de origen y destino de un pago fuese el mismo o no¹⁰. El reglamento estableció que las comisiones cobradas por una entidad bancaria por los pagos electrónicos transfronterizos¹¹ (hasta 12500 euros) en euros deberían ser iguales a las aplicadas por esa misma entidad a los pagos nacionales equivalentes.

Aunque la CE ya se había mostrado bastante beligerante con respecto a la modernización del mercado de pagos minoristas europeo, la aprobación de ese reglamento dejó claro hasta qué punto estaba decidida a hacer uso de los instrumentos a su alcance para conseguirlo, aun a riesgo de poner en peligro la viabilidad económica de determinadas líneas de negocio.

Esta aproximación era más drástica que la adoptada por el Eurosistema. El BCE emitió un dictamen en el que, aún participando de los objetivos perseguidos por el Reglamento, aireaba ciertas reservas por lo que suponía de intervención administrativa directa en el mecanismo de determinación de precios en una economía de mercado. De hecho, el BCE opinaba que esa

⁸ Véase: “Retail Payments in the Internal Market”. [COM(2000) 36 final].

⁹ Coincidentes con los formulados por el BCE en el documento “Improving cross-border retail payment services in the euro area: the Eurosystem’s view” (septiembre de 1999).

¹⁰ Regulation (EC) No. 2560/2001 of the European Parliament and of the Council on cross-border payments in euro.

¹¹ Extracciones en cajero, órdenes de transferencia y pagos con tarjeta.

actuación no iba a resolver los problemas de fragmentación e inefficiencia subyacentes, pues lo que se atacaba eran las consecuencias de un problema y no sus causas¹².

En un contexto de costes rígidos a corto plazo por falta de infraestructuras paneuropeas apropiadas, y de adopción de los estándares necesarios, esa línea de negocio entró en pérdidas, pérdidas que debieron ser soportadas en gran medida por las propias entidades. No obstante, existe alguna evidencia de entidades que elevaron sus comisiones a los pagos nacionales para compensar en parte sus pérdidas transfronterizas¹³ por lo que, aunque no puede generalizarse, no se puede descartar que una cierta cuota del ajuste en costes precipitado por ese Reglamento pudo haber recaído en el conjunto de la clientela bancaria.

Aparte de ese efecto indeseado, en algún momento se contempló el riesgo de abandono del segmento transfronterizo por parte de algunas entidades. Ésta, que habría sido una respuesta económicamente previsible, podría haber puesto en peligro el establecimiento de la SEPA. En este escenario, el Eurosistema siguió apostando por la cooperación y el diálogo para conducir ordenadamente el ajuste al nuevo escenario regulatorio y para mantener o mejorar los niveles de servicio. En última instancia, se perseguía que las entidades siguiesen presentes en el mercado transfronterizo y que incrementasen la eficiencia de todos sus servicios de pago con vistas a integrar los servicios de pago puramente nacionales en una nueva estructura paneuropea.

4.3 El camino hacia la SEPA: estrategia del sector bancario

Con ese telón de fondo, en mayo de 2002 el sector bancario europeo redactó un “libro blanco”¹⁴ en el que fijaba una estrategia SEPA y expresaba su compromiso para acabar con la diferenciación existente entre pagos nacionales y transfronterizos. Acordó la creación de una infraestructura eficiente para pequeños pagos y la elaboración de un plan de actuación. Meses después se estableció una estructura de gobierno del proyecto. En concreto, se constituyó el Consejo Europeo de Pagos (EPC), que es el principal órgano rector y coordinador del sector en materia de pagos y en el que están representadas las entidades de crédito europeas, bien directamente o a través de las asociaciones europeas de bancos, cajas y cooperativas de crédito.

La industria bancaria reconocía la fragmentación geográfica de que adolecía el mercado de pagos minoristas europeos en mayo de 2002 y su alejamiento del “ideal SEPA”:

- los instrumentos existentes a nivel nacional satisfacían las preferencias y necesidades de la clientela en términos de precios, eficiencia, calidad y seguridad, pero resultaban muy insatisfactorios para la realización de pagos transfronterizos,
- aunque las tarjetas bancarias eran, con diferencia, el instrumento más utilizado para las transacciones transfronterizas, constituían un segmento con grandes diferencias de precio entre los pagos nacionales y los transfronterizos,

¹² Dictamen del BCE de 26 de octubre de 2001 solicitado por el Consejo de la Unión Europa.

¹³ En su “Informe sobre la evolución hacia una zona única de pagos para el euro” de junio de 2003, el BCE señala que, en el caso de las tarjetas de pago el aumento fue del 50% en algunos casos.

¹⁴ Informe titulado “Euroland: our single payment area” que recoge las conclusiones de un encuentro de dos días en el que participaron representantes de las principales entidades de crédito europeas y de las asociaciones europeas de bancos, cajas y cooperativas de crédito.

- convivían un buen número de infraestructuras nacionales muy diferentes entre sí y que, aunque eran técnicamente muy avanzadas y operaban muy eficientemente en el tráfico nacional, no constitúan, en conjunto, una infraestructura paneuropea para el procesamiento masivo de pagos minoristas,
- el procesamiento electrónico/automático de principio a fin representaba, en cada país, porcentajes muy elevados gracias a la existencia y aplicación de estándares y normas comunes que, sin embargo, diferían ampliamente entre países.

La estrategia diseñada por la industria bancaria pasaba, por tanto, por:

- la creación y desarrollo de instrumentos electrónicos de alcance paneuropeo: órdenes de transferencia, adeudos por domiciliaciones y tarjetas de pago. En el caso de estas últimas, sin embargo, se adoptó un enfoque algo diferente al de los otros dos instrumentos. En concreto, no se previó crear un instrumento nuevo específicamente paneuropeo sino que se optó por explorar las opciones disponibles que permitiesen articular una solución compatible con los modelos ya existentes,
- el desarrollo de una infraestructura paneuropea para el procesamiento de aquellos instrumentos sin restricciones subjetivas de acceso,
- el desarrollo de los estándares necesarios para el procesamiento automático de principio a fin de los pagos nacionales y transfronterizos, sin distinción.

Para llevar a cabo su estrategia, la industria bancaria europea trazó una “hoja de ruta” en la que se señalaban, a grandes rasgos, los pasos a seguir y las fechas clave de todo el proceso, que habría de culminar el 31 de diciembre de 2010 con la migración de bancos y clientes al nuevo entorno SEPA y con un cambio radical de concepción del espacio de pagos minoristas en Europa¹⁵. Hay que subrayar que, a instancias del BCE, el EPC llevó a cabo una actualización de su “hoja de ruta” en diciembre de 2004, en la que aumentó notablemente el grado de concreción con respecto a la primera versión.

5 La SEPA: ingredientes básicos y calendario.

Los componentes básicos de la SEPA pueden agruparse en cuatro grandes bloques:

- Instrumentos
- Infraestructuras
- Estándares
- Marco legal

El ámbito de la SEPA no incluye los instrumentos en papel, como los cheques, ni el efectivo. Solamente concierne a los pagos electrónicos. A este respecto, el EPC ha elaborado los

¹⁵ En opinión del BCE, esa “hoja de ruta” adolecía de un exceso de generalidad, de falta de concreción, y recomendó al EPC que tradujese sus objetivos en un proyecto específico con objetivos y plazos concretos y precisos.

reglamentos para órdenes de transferencia y para domiciliaciones bancarias, un marco general para las tarjetas y otro para las infraestructuras. Los dos primeros suponen la creación de dos instrumentos totalmente nuevos en la escena europea, diseñados específicamente para la SEPA en ausencia de productos paneuropeos equivalentes para este ámbito. En el caso de las tarjetas de pago que, a diferencia de los anteriores, no son productos estrictamente bancarios, el EPC ha perfilado un marco de principios generales que deberán verificar los proveedores y redes de tarjetas que pretendan formar parte de la comunidad SEPA y operar en su seno. Ello se debe a que el de tarjetas es un mercado global, que se sustenta, en buena medida, en las redes de las marcas internacionales¹⁶. En este entorno ya existe un ámbito paneuropeo en el que funcionan esas tarjetas internacionales y, mediante la fórmula de “co-branding” o marca compartida, también las marcas nacionales cuyos emisores hayan decidido ofrecer un servicio transfronterizo a los titulares de sus tarjetas utilizando los servicios de procesamiento de aquellos.

El marco de infraestructuras perfila los principios básicos que deberán cumplir los proveedores de infraestructuras de pagos para procesar los instrumentos SEPA. El mercado de estos servicios se construye sobre la base del principio de desvinculación o separación de instrumentos e infraestructuras. En su virtud, aquellos encarnan un ámbito de cooperación interbancaria mientras que las infraestructuras, aunque también contienen áreas de colaboración, se conciben básicamente como espacios de competencia en los que los proveedores de servicios de procesamiento competirán entre sí ofreciendo sus servicios a la comunidad bancaria. Hay que señalar que un componente esencial del marco de infraestructuras, que deberá verificarse a finales de 2010, es el de la interoperabilidad. Las infraestructuras existentes deberán ofrecer un servicio paneuropeo, es decir, facilitarán el acceso a todos los bancos de la zona SEPA bien directamente o, más probablemente, mediante su interconexión con otros sistemas. Con ello, un pago iniciado en cualquier punto geográfico de la zona del euro llegará a su destinatario sea cual sea el lugar del área en que se encuentre.

En el mundo de los pagos, la existencia de estándares y su uso generalizado es condición necesaria de eficiencia y seguridad. En su ausencia resulta imposible el procesamiento automático de los pagos de principio a fin¹⁷ y las ganancias de eficiencia que comporta. En este terreno, sin embargo, no existe nada parecido a los reglamentos o a los marcos anteriormente señalados. Existen multitud de estándares en el ámbito de los instrumentos, de la mensajería, de la infraestructuras-interoperabilidad, etc.. El EPC está trabajando en el terreno de la normalización para la SEPA y el Eurosistema hace un seguimiento estrecho de dicha actividad por considerarla esencial para el éxito del proyecto. En este ámbito se han dado ya algunos pasos destacables como, por ejemplo, la decisión del EPC de optar, al menos en principio, por el estándar de mensajería ISO 20022-UNIFI y un lenguaje basado en XML, que será el que recomiende a sus entidades adheridas. La compañía SWIFT se encargará del desarrollo de los mensajes para las

¹⁶ VISA y MasterCard.

¹⁷ Tanto en el dominio banco-cliente como en el interbancario.

órdenes de transferencia y de domiciliación SEPA. También se está avanzando en el campo de los identificadores de cuentas y entidades y en el de la seguridad.

Para la resolución de la fragmentación normativa, la CE ha venido trabajando desde 2001 en el diseño de un marco legal armonizado para los pagos minoristas en Europa. Este proceso alumbró, en 2005, una propuesta de Directiva de Pagos para el Mercado Interior en la que se han tenido en cuenta las opiniones expresadas por todas las partes interesadas que han participado en las consultas públicas llevadas a cabo. De acuerdo con el procedimiento de codecisión, la propuesta de Directiva está siendo debatida en el Consejo de la Unión Europea y en el Parlamento Europeo. Se espera que pueda estar aprobada a lo largo de este año para su entrada en vigor al tiempo de la puesta en marcha de la SEPA. En la misma se armonizan los elementos normativos básicos del mercado de pagos minoristas que acompañarán el arranque de la SEPA. Como novedad, añade la posibilidad de que instituciones diferentes a las entidades de crédito, las denominadas "entidades de pago", puedan entrar en el mercado de pagos minoristas, lo que debería redundar en mayor competencia y ganancias de eficiencia.

En cuanto al calendario SEPA, existen dos fechas emblemáticas:

- El 1 de enero de 2008, deberá arrancar lo que se conoce como la "SEPA de los ciudadanos", momento en que los ciudadanos europeos que lo deseen deberán poder utilizar instrumentos de pago paneuropeos para todas sus operaciones, con independencia de los parámetros geográficos de las mismas. La industria bancaria, por tanto, deberá tener a punto la oferta de dichos instrumentos.
- El 31 de diciembre de 2010, la SEPA deberá haberse alcanzado con el advenimiento de lo que se conoce como la "SEPA de las infraestructuras". Aunque en enero de 2008 se espera que las infraestructuras existentes estén en disposición de procesar los viejos instrumentos nacionales conjuntamente con los nuevos instrumentos SEPA diseñados por el EPC, será a partir de diciembre de 2010 cuando las infraestructuras de compensación y liquidación de pagos minoristas deberán estar en condiciones de procesar los instrumentos SEPA del EPC en todo el área del euro. Para ello, deberán ser totalmente interoperables, haciendo posible que los pagos iniciados en cualquier punto de la zona del euro puedan llegar a cualquier otro lugar de la misma. En esa fecha, un volumen crítico de los pagos actualmente procesados en modo nacional deberá haber migrado al modo SEPA, de tal forma que el proceso hacia la misma sea ya irreversible.

Por ello la conducción del proceso de migración constituye una pieza fundamental de todo el proyecto. La responsabilidad de la migración recae en las comunidades nacionales pues, aunque el objetivo es común a todas ellas, las situaciones de partida en cada país y las peculiaridades de cada sistema nacional aconsejan aplicar el principio de subsidiariedad en este terreno. Hay que señalar que dichas comunidades nacionales no están formadas solamente por el sistema bancario, sino que incluyen a los demás agentes involucrados en el mercado de servicios de pago minoristas, es decir, a las administraciones públicas, a las empresas y a los particulares. Por tratarse de un proceso extremadamente complejo, del que

surgirá un mercado paneuropeo a partir de múltiples piezas nacionales no integradas, los bancos centrales nacionales, en su condición de componentes del Eurosistema, deberán jugar un papel central en la coordinación de los trabajos.

6 La SEPA: tamaño del mercado

En su estadio final, a largo plazo, el mercado SEPA incluirá todos los pagos electrónicos minoristas en euros de la UE. Con el fin de hacer una aproximación a la importancia relativa de dicho mercado, en el cuadro siguiente se presentan algunos datos sobre su tamaño en 2004. Por otro lado, aunque no existe evidencia concluyente al respecto, se estima que los pagos minoristas transfronterizos se sitúan entre el 1% y el 2% del total.

Nótese que esta aproximación es imperfecta, pues incluye los cheques dentro de la SEPA y, como se comentó más arriba, los instrumentos en papel caen fuera de su ámbito. Sin embargo, desde una perspectiva de largo plazo, la tendencia predominante marca, y seguirá marcando, una sustitución creciente de los instrumentos en papel por los procesados electrónicamente.

Por otro lado, en el cuadro se incorpora una estimación de lo que podría ser el mercado SEPA en la fecha crucial de diciembre de 2010 utilizando una regla simple: aplicar su tasa de crecimiento media entre 2000 y 2004 al período comprendido entre 2004 y 2010. La proyección se realiza solamente sobre el mercado total toda vez que, por su evolución natural, marcada por una fuerte incorporación del progreso técnico, y por la profunda transformación estructural que implica la iniciativa SEPA, cabe esperar que las principales tendencias se refuercen pero, también, que se asista a procesos de sustitución e innovación de gran calado que, en suma, hacen que sea casi imposible aventurar cual podrá ser su composición instrumental a finales de la presente década.

1. Pagos minoristas en Europa. Detalle por instrumentos. 2004 (1).

	Número de transacciones		Valor de las transacciones	
	(millones)	(% s/total)	(m.m. euros)	(% de PIB)
Transferencias				
Zona euro	14196,2	30,29	176196,7	2279,91
UE	19335,8	29,60	294732,5	2831,38
Domiciliaciones				
Zona euro	13439,3	28,67	5840,3	75,57
UE	16722,5	25,60	7185,1	69,02
Tarjetas				
Zona euro	12929,1	27,59	722,5	9,35
UE	20787,3	31,82	1242,7	11,94
Cheques				
Zona euro	5304,9	11,32	5809,0	75,17
UE	7459,6	11,42	8548,3	82,12
Dinero electrónico				
Zona euro	999,4	2,13	2,1	0,03
UE	1018,3	1,56	2,2	0,02
TOTAL				
Zona euro	46868,9		188570,5	2440,02
UE	65323,5		311710,8	2994,48
Proyección 2010				
Zona euro	79526,2		285914,0	3699,62
UE	107684,4		412645,1	3964,12
Pro memoria				
PIB nominal 2004 (m.m. euros)				
Zona euro	7728,2			
UE	10409,5			

(1) No incluye los pagos en efectivo.

Fuente: ECB. "Blue Book. Addendum incorporating 2004 data". (March 2006)

Las cifras ponen de manifiesto la existencia de una suerte de especialización instrumental de los pagos en la zona. Así, aunque el número de transacciones realizadas con los tres principales instrumentos no presenta diferencias excesivas, el valor de los pagos arroja un fuerte predominio de las transferencias, que pone de manifiesto su utilización preferente para los pagos minoristas de mayor cuantía¹⁸, seguido muy de lejos por las domiciliaciones bancarias. Las tarjetas, por su parte, son el instrumento preferido para los pagos de menor valor, constituyéndose en el sustitutivo más próximo de los pagos en efectivo. En la práctica, los desarrollos e innovaciones en el dominio del "dinero de plástico" y, de un modo creciente, en el de los dispositivos electrónicos y de telefonía móvil son los que están operando esa sustitución del efectivo en la realización de los pagos de menor cuantía.

Por último, nótese que, de continuar la tendencia de medio plazo, en 2010 el tamaño del mercado de pagos minoristas podría llegar a ser, aproximadamente, unas cuarenta veces el tamaño de la economía europea. Constituye, por tanto, un desafío de enorme magnitud el conseguir que el paso de un sistema de pagos minoristas, constituido por agregación de mercados nacionales fragmentados, a otro plenamente integrado mantenga y mejore los estándares de eficiencia y seguridad que han presidido el funcionamiento de los mercados domésticos hasta el presente y

¹⁸ Probablemente por estar vinculados a transacciones interempresariales.

contribuya a elevar el potencial de crecimiento de la economía europea en línea con la agenda de Lisboa.

7 Conclusiones

El mercado de pagos minoristas europeo se encuentra en un proceso de transformación de gran calado. La necesidad de reformar el *modus operandi* del mecanismo de pequeños pagos adquirió visibilidad con la introducción y puesta en circulación del euro, aunque mucho antes ya se venía llamando la atención sobre ello.

En concreto, el funcionamiento óptimo del mercado interior, la creación de una unión monetaria y de una moneda única en Europa constitúan motivos más que suficientes para acometer reformas microeconómicas que permitiesen completar aquellas decisiones. La existencia de una moneda única, como el euro, solo podía completarse con la articulación de un mercado de servicios de pago en euros de ámbito igualmente paneuropeo.

Con ese telón de fondo, las autoridades europeas impulsaron la puesta en marcha de este proceso que, tras no pocas vicisitudes, se materializó en la iniciativa SEPA.

En la actualidad el proceso parece ir bien encaminado, aunque aún existen retos importantes que habrá que superar para cumplir con el calendario y objetivos comprometidos por la industria bancaria. Con el fin de que el proyecto no fracase, la CE y el Eurosistema siguen de cerca el desarrollo de los acontecimientos y prestan su cooperación e impulso activos a los esfuerzos de autorregulación del EPC, con la finalidad de contribuir a completar el mercado interior de servicios financieros.