

MEMORIA ECONÓMICA SOBRE LA UTILIZACIÓN DE TARJETA DE CRÉDITO Y DÉBITO COMO MEDIO DE PAGO PARA EL COBRO DE DEUDAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El Departamento de Hacienda y Administración Pública, en coordinación con la Secretaría General Técnica de la Presidencia ha elaborado el anteproyecto de Ley de Organización de Régimen Jurídico del sector público autonómico de Aragón al objeto de adaptar el régimen jurídico aplicable a la Administración de la comunidad Autónoma a la normativa básica establecida en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El Anteproyecto, en su Disposición Final Tercera modifica la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, en concreto su artículo 89.2, dándole la siguiente redacción:

“La recaudación de derechos podrá efectuarse mediante transferencia bancaria, cheque, efectivo, tarjeta de crédito o débito, domiciliación bancaria o cualesquiera otros medios de pago, sean o no bancarios, que se autoricen por el órgano competente en materia de hacienda. En las respectivas autorizaciones de apertura de cuentas se establecerán los medios de cobro a utilizar en cada caso”.

Con este cambio de redacción ya se recoge de forma expresa la posibilidad de efectuar pagos con tarjetas de crédito y débito y ello tanto a través de pasarela de pagos como de forma presencial en las dependencias de la Comunidad Autónoma.

Para elaborar la memoria económica que debe acompañar la tramitación del Anteproyecto en la que se ponga de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, resulta necesario una concreta estimación del coste que en materia de personal, medios informáticos y comunicaciones pueda suponer para la Comunidad Autónoma la utilización de la tarjeta de crédito/débito como medio de cobro.

Actualmente la Comunidad Autónoma ya está utilizando pasarela de pagos para el cobro de tributos cedidos y tasas a través de Norma 65. El cobro se realiza por transferencia a cuentas que la Comunidad Autónoma tiene abiertas al efecto en las entidades financieras que actúan como colaboradoras en la recaudación, si bien tiene como limitación que el ciudadano para poder pagar tiene que tener una cuenta corriente en alguna de esas entidades (Banco Santander, Caixabank, Ibercaja, BBVA, Caja Rural de Teruel, Bantierra y Caja Laboral).

El pago por tarjeta a través del portal del Gobierno de Aragón sería a través de lo que se conoce como TPV virtual (terminal punto venta).

A diferencia de otros medios de pago como la transferencia, la utilización de tarjeta de pago tiene un coste intrínseco asociado a su uso, según se detalla más adelante, que debe valorarse a efectos de consignar en el presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma una partida presupuestaria suficiente. Por ello, habrá que estudiar en cada caso o procedimiento cual es el mejor medio de pago a utilizar y valorar si supone una mejora el cobrar por pasarela de pagos con tarjeta de crédito cuando ya se está cobrando por pasarela de pagos por transferencia, sin coste asociado.

Hoy en día la mayoría de contribuyentes y personas que se relacionan con la Administración disponen de una tarjeta de crédito y/o débito con la que pueden pagar, pero, dado que es imprescindible que esa tarjeta vaya asociada a una cuenta corriente en la que cargar periódicamente el importe total de pagos efectuados con tarjeta, también disponen de cuenta corriente contra la que realizar el pago.

Las relaciones de la Administración con los ciudadanos que implican un contenido económico requieren en la mayoría de los casos de la aportación de diversa documentación, entre la cual, el conocer la cuenta corriente a la que efectuar un pago es simplemente un dato más.

En la actualidad ya se está realizando el cobro de los tributos cedidos y de algunas tasas a través de la pasarela de pagos, sin coste alguno, mediante el adeudo en cuenta o la transferencia.

Lo que realmente facilitaría al administrado su relación con la Administración sería el que se pudiera extender este procedimiento de liquidación a través de la web a la totalidad de las tasas, así como al resto de los procedimientos de los que se deriva la necesidad de efectuar un ingreso a favor de la tesorería autonómica y que actualmente se recaudan en su mayoría a través de cuentas restringidas de ingresos. En definitiva, que se pudieran realizar todas, o al menos la mayoría, de las gestiones de pago de forma telemática.

Actualmente la Comunidad Autónoma tiene abiertas más de 130 cuentas restringidas para la recaudación de diversos conceptos: sanciones, fianzas de arrendamientos, etc., en las que el ingreso se hace por transferencia o ingreso directo en las oficinas de la entidad correspondiente.

En estos casos se debería en primer lugar normalizar la liquidación e incorporarla a la web y a la pasarela de pagos, pudiendo ingresarse igualmente de forma presencial en las oficinas de las entidades financieras colaboradoras, recibándose la información a través de la Norma 65, lo cual permitiría suprimir una gran parte de las cuentas restringidas existentes en la actualidad, con la consiguiente simplificación de la gestión administrativa.

Para aquellas liquidaciones/autoliquidaciones en que no fuera posible o conveniente su normalización, habría igualmente que posibilitar su cobro por tarjeta de crédito y débito a través de pasarela de pagos, y con una adecuada codificación del justificante de pago informar del cobro al Servicio Gestor.

Del mismo modo, tampoco debe perderse de vista que, si lo que se quiere es facilitar a los ciudadanos el pago de sus obligaciones con la administración autonómica, también debería disponerse en las dependencias administrativas de dispositivos TPV físicos, de modo que, para aquellos casos en que los ciudadanos se desplazan a las sedes administrativas para efectuar consultas o cualquier otra gestión, en el mismo acto pueda efectuar el pago in situ con tarjeta y liquidar por ejemplo una sanción, un fraccionamiento, una deuda en ejecutiva o una tasa. Es en este momento realmente cuándo puede ser verdaderamente útil el pago con tarjeta, mientras que cuando liquida en su domicilio fácilmente puede consultar el número de su cuenta corriente.

Ello contribuiría a simplificar las gestiones administrativas para el ciudadano y mejoraría su percepción de esta administración ya que, si bien la diferencia entre teclear el IBAN de una cuenta corriente (24 dígitos) y el número de tarjeta (16 dígitos, más la fecha de caducidad, más la clave de compra segura) no es significativa, en la práctica el ciudadano suele portar la tarjeta con mucha mayor frecuencia que los datos de su cuenta corriente.

Se ha realizado un estudio de la utilización de la tarjeta de crédito y débito como medio de cobro y pago en otras administraciones. Se ha observado que ya es utilizada por la Administración General del Estado, Agencia Estatal de Administración Tributaria, grandes Ayuntamientos, entre ellos el de Zaragoza, así como otras Comunidades Autónomas.

En el caso de la AEAT, realmente no se trata de un pago con tarjeta sino que, a través del número de tarjeta, el pago es redireccionado contra la cuenta corriente asociada a aquella, produciéndose un cargo en cuenta. Es decir, si bien la aplicación para el pago permite "formalmente" el pago con tarjeta, en la práctica lo que hace el sistema es utilizar la numeración de la tarjeta para cargar el pago contra la cuenta bancaria asociada a la misma, efectuando un cargo en cuenta por lo que, con independencia de que la tarjeta sea de crédito o débito, sólo será posible realizar el pago si existe saldo suficiente en la cuenta. Además, dado que la mayoría de entidades financieras son colaboradoras de la AEAT, pese a que el sistema no es en puridad un pago por tarjeta este sistema sí permite alcanzar a la mayor parte del espectro de contribuyentes, a diferencia de la actual pasarela de pagos de la Diputación General de Aragón.

No obstante, se tiene conocimiento de que se está en tramitación la contratación de un servicio de TPV virtual que sí permitiría un verdadero pago con cualquier clase de tarjeta.

Entre las Comunidades Autónomas, tanto Cataluña como el País Vasco tienen una organización no extrapolable a la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que sus experiencias y costes no pueden servir como referencia directa. Más próxima en el tiempo y similar por su estructura es la Comunidad de Castilla la Mancha que recientemente ha iniciado el cobro con tarjeta de pago.

Valoración del coste de la utilización de la tarjeta de crédito y débito.

Antes de entrar en cifras, conviene hacer una distinción previa: las tarjetas operan a través del sistema cuatripartito o del tripartito.

En el cuatripartito, en el que se encuadrarían Visa y MasterCard, además del particular y el comercio (en este caso el ciudadano y la administración) también intervienen la entidad bancaria emisora de la tarjeta y la entidad suministradora del TPV. El sistema tripartito es el que la tarjeta la emite una empresa sin intervención de una entidad bancaria, que sería el utilizado por ejemplo por American Express, siendo los costes distintos en uno y otro.

La opción más aconsejable sería excluir las tarjetas de American Express, tal y como ya vienen haciendo las administraciones que han implantado el uso de tarjeta.

La explicación a esta limitación obedece, por un lado al hecho de que en caso de permitir el pago a través de tarjetas de American Express, sería necesario fijar los costes directamente con la compañía a través de una negociación bilateral, sin poder beneficiarse de las limitaciones a las tasas de intercambio establecidas por el Real Decreto-ley 8/2014 y por otro, al hecho de que, dada la distribución del mercado de tarjetas en España, las cuotas de mercado acumuladas de Visa y MasterCard alcanzan el 87%, mientras que American Express apenas alcanza el 1% (datos de 2014), por lo que en la práctica se estaría implementando un sistema que abarcaría la gran mayoría de tarjetas de crédito y débito en circulación y que ya ha sido adoptado en otras administraciones que actualmente ya permiten el pago por tarjeta sin mayores incidencias.

En cuanto a los costes, en el sistema cuatripartito se devengan de dos clases, la tasa de intercambio y la de descuento.

La tasa de intercambio es la que el banco suministrador del TPV abona al banco emisor de la tarjeta, y que además de la retribución por los costes de gestión, también comprende la retribución al proveedor del sistema (Visa/MasterCard), mientras que la tasa de descuento es la que repercute el proveedor del TPV al comercio. No obstante conviene precisar que, aún cuando el banco emisor de la tarjeta y el proveedor del TPV sea el mismo, ello no implica que no exista coste por cuanto sigue el banco sigue teniendo que abonar a Visa o MasterCard su tarifa, a lo que hay que añadir los costes de gestión.

Las tasas máximas de intercambio entre bancos aplicables para operaciones efectuadas con tarjetas de pago están fijadas en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, el cual establece distintos máximos en función de si la tarjeta empleada es de débito o crédito, de particular o empresa y nacional o internacional, así como el importe de la transacción (menor o no de 20 euros), conforme al siguiente detalle:

LÍMITES MÁXIMOS A LAS TASAS DE INTERCAMBIO			
TARJETAS DE DÉBITO		TARJETAS DE CRÉDITO	
Ops. ≤ 20 €	Ops. > 20 €	Ops. ≤ 20 €	Ops. > 20 €
0,1 %	0,2% (máx.:0,07 €)	0,2%	0,3%

Por tanto, el coste de la transacción para la Diputación General de Aragón corresponderá a la tasa de descuento, si bien ésta vendrá directamente determinada por la tasa de intercambio.

Ante la imposibilidad de prever las variables, como por ejemplo la clase de tarjeta con la que se pagarán las operaciones, para efectuar una valoración del coste que supondrá el pago por tarjeta se toma como referencia la máxima tasa de intercambio prevista, es decir, el 0,30% del valor de la operación.

A partir de ahí, resulta válido tomar como referencia la reciente actuación de otra Comunidad Autónoma, la Junta de Castilla la Mancha, que en sus pliegos establece como precios máximos de licitación 0,49% de cada operación, adjudicándose finalmente al 0,30 % para las transacciones superiores a 10 € y por un coste unitario (0,03 €) para las operaciones hasta dicho importe.

Puesto que el precio final dependerá de las ofertas recibidas en el proceso de licitación que en su caso se convoque, a efectos de estimar el coste de implantación se toma como valor de referencia un 0,40% del valor de cada operación.

Los ingresos que podrían recaudarse por tarjeta pueden dividirse en dos grandes bloques, de una parte está la recaudación de tributos cedidos o propios que son recaudados directamente por la Dirección General de Tributos, los cuales ésta ha cifrado en 391 millones de euros, y de otro, el resto de ingresos de capítulo III gestionados por todos los departamentos según la materia de que se trate, recogidos en el Capítulo III (Tasas y otros ingresos), los cuales se presupuestaron en 60,68 millones de euros en 2016 y en 61,12 millones de euros para 2017.

Partiendo de la hipótesis de que la totalidad de los 452,21 M ingresos previstos (391 M correspondientes a la D.G. de Tributos y los otros 61,21 M gestionados por los distintos Departamentos) y de la comisión estimada (0,40%) se devengaría un coste para la Comunidad Autónoma de 1.564.000 euros y 244.000 euros respectivamente.

Además de lo anterior, también hay que valorar el coste que conllevaría el cobro a través de TPV físico.

Dado que éstos van asociados a una línea de teléfono y que los centros de trabajo de la administración ya disponen de al menos una línea telefónica con que compartir con el TPV, en principio no tendría que haber un coste por este concepto. No obstante, el TPV físico puede ser fijo o móvil (según sea la línea telefónica que utilice) y debe considerarse que, de ser necesario en algún supuesto utilizar TPV móviles, en los que la línea telefónica requerida, evidentemente, tiene que ser móvil, la posibilidad del pago por tarjeta dependerá en la práctica de la cobertura de la red de telefonía móvil.

Actualmente la recaudación de los conceptos no tributarios del Capítulo III del Presupuesto de Ingresos se realiza en su mayor parte mediante cuentas restringidas de recaudación (DGA 92 cuentas, SALUD 15 cuentas, IASS 16 cuentas, IAJ 9 cuentas, IAAgua 4 cuentas).

Habilitar el pago presencial por tarjeta exigiría proveer a los gestores de dichos ingresos de los TPV necesarios, requiriéndose un análisis posterior acerca de si bastaría con proveer de un terminal por cada sede administrativa o bien sería más conveniente proveerlos por su ámbito de competencia material y, dentro del mismo, a que nivel jerárquico se vincula (Direcciones Generales, Secretarías Generales Técnicas, etc.). Para la estimación del coste que supondrían los TPV físicos, se parte de una hipótesis de máximos, por la cual se dotaría de un terminal para cada concepto de cobro que actualmente se ingresa en cuentas restringidas, lo cual supondría un total de 133 TPVs, según el desglose expuesto anteriormente.

A partir de esa cifra, teniendo en cuenta que el coste unitario dependiendo del modelo, podría estar entre 15 y 40 euros al año y su mantenimiento estaría a cargo de la entidad financiera, incluyendo su sustitución en caso de avería. Tomando nuevamente como referencia a la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha, que ha establecido como precio máximo de licitación 20 euros por terminal TPV, resultaría un máximo de 2.660 euros al año.

Como complemento a lo anterior la normalización de un modelo general de ingresos, a través del que puedan abonarse distintas clases de ingresos (sanciones, etc.) permitiría prescindir de la mayor parte de las cuentas restringidas, simplificando la gestión administrativa.

También sería necesario contar con TPV en los Servicios Gestores de las tasas, 25 unidades por provincia, lo cual supondría un coste máximo al año de 1.500 euros al año.

Asimismo también se debería contar de terminales en los Servicios Centrales de la Tesorería de la Comunidad Autónoma (1), en las Tesorerías territoriales de tributos cedidos en Zaragoza, Huesca y Teruel (3), las Oficinas Delegadas (8) y las Delegaciones Territoriales en Huesca y Teruel (2), lo que supondría otros catorce TPV, con un coste estimado de 560 euros al año.

Solicitado informe sobre el posible coste de la implantación del pago con tarjeta a Aragonesa de Servicios Telemáticos, ésta estima que:

- el evolutivo de la plataforma de pagos corporativa que existe actualmente sería de 10.000 euros.

- la inversión necesaria en hardware, software base e infraestructuras que corresponde a AST se engloban dentro del servicio común de Infraestructuras de Sistemas en vigor.

- securizar el acceso a las aplicaciones desde fuera del entorno del Gobierno de Aragón serían 6.000 euros/año.

- la inversión en la modificación de las aplicaciones para su adaptación ha de ser importante.

- el pago por tarjeta no debería suponer un aumento en las tareas de mantenimiento de la plataforma de pagos o de las aplicaciones una vez adaptadas y que la renovación de los puestos de trabajo a nivel de equipamientos informáticos ya está programada.

Además de los costes ya expuestos, debe considerarse que para el necesario control de la facturación que la Entidad Financiera adjudicataria del contrato realice, así como de las incidencias que de ese control se deriven, será necesario personal adicional al que se cuenta actualmente en la Dirección General de Tributos y en la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería. Así como de la correspondiente dotación de de medios técnicos.

Se estima que sería necesario contar al menos con dos puestos de Administrador Superior, uno para controlar la parte de facturación por los cobros realizados por tarjeta de crédito y débito por la Dirección General de Tributos y otro para controlar el resto de facturación por la utilización de tarjeta de crédito. La valoración de cada uno de estos puestos de trabajo, con tres trienios y seguridad social es de 46.110,69 euros/año. La valoración de la dotación de equipo informático para cada uno de ellos está pendiente de establecer por AST en el nuevo marco de servicios informáticos definido para los próximos ejercicios.

Resumen del coste:

CONCEPTO	COSTE IMPLANTACIÓN	COSTE ANUAL 0,49%	COSTE ANUAL 0,40%
cobro de 391M por DG Tributos		1.915.900,00	1.564.000,00
cobro de 61,12M por Departamentos		299.488,00	244.000,00
TPV físicos en Departamentos		2.660,00	2.660,00
TPV físicos para Tasas		1.500,00	1.500,00
TPV físicos tesorerías, Of.Delegadas, Deleg.Territoriales		560,00	560,00
evolutivo para implantación	10.000,00		
securización acceso aplicaciones		6.000,00	6.000,00
personal (sueldo y seguridad social)		92.221,38	92.221,38
personal (equipamiento informático)		pendiente	pendiente
TOTAL	10.000,00	2.318.329,38	1.910.941,38

Por lo expuesto se concluye que el coste de utilización de la tarjeta de crédito y débito para el pago por el administrado puede requerir una inversión de implantación de la Comunidad Autónoma de Aragón de 10.000 euros, más la inversión necesaria para la adaptación de las aplicaciones y supone un coste máximo anual de alrededor de dos millones de euros. Una vez implantado el sistema, ya se dispondrán de estadísticas de utilización que permitirán ajustar el coste anual con mayor precisión, sin embargo hasta entonces como medida de prudencia se considera más conveniente partir de un criterio de máximos que evite una dotación presupuestaria insuficiente.

Por otro lado, aunque no pueda tenerse en cuenta para una valoración a priori de los costes, tampoco deben perderse de vista experiencias positivas registradas en otras administraciones en las que la introducción del pago por tarjeta ha supuesto en la práctica incrementar la recaudación por conceptos que hasta entonces los ciudadanos, ya sea por comodidad o descuido, no abonaban por no desplazarse a la entidad colaboradora, siendo especialmente significativo en el caso de tasas de importes muy reducidos.

Del mismo modo, sería conveniente realizar un estudio y valoración de las tarifas de las tasas vigentes, si bien ello no debe entenderse en el sentido de intentar compensar los costes del pago con tarjeta con otros ingresos, lo cual estaría prohibido por el principio de equivalencia del artículo 9 de la Ley 5/2006, de 22 de junio, de Tasas y Precios Públicos de Aragón, sino para determinar si el mantenimiento continuado en el tiempo de las tarifas de las tasas, ha supuesto en la práctica que actualmente no cubran el coste del servicio o la actividad que constituye su hecho imponible, conllevando una merma en los ingresos autonómicos.

Por ello, partiendo de que con independencia de que se tenga en cuenta la capacidad económica de los obligados al pago, sería un buen momento para analizar si las tarifas actuales permiten sufragar los costes de las actuaciones administrativas, dado que un mínimo incremento supondría en la práctica la cobertura de buena parte del coste que supondrá la implantación del pago por tarjeta sin apenas repercusión para los ciudadanos.

En consecuencia, debería consignarse en el presupuesto de gastos del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en los programas de 631.1. Gestión e inspección de Tributos y 631.4. Gestión de Tesorería la parte de coste que les corresponda. Habría que crear un concepto nuevo en el presupuesto de gastos, 359.XXX Otros gastos financieros para el coste anual de la comisión y presupuestar en el concepto 609.000 Inmovilizado inmaterial, el coste de la implantación, y a partir de ahí, iniciar el correspondiente procedimiento de licitación pública.

Este contrato estaría exento de IVA de conformidad con lo establecido en el Artículo 20.Uno.18º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el valor Añadido que excluye las siguientes operaciones financieras:

"h) Las operaciones relativas a transferencias, giros, cheques, libranzas, pagarés, letras de cambio, tarjetas de pago o de crédito y otras órdenes de pago."

En resumen, la implantación del pago por tarjeta supone un paso adelante en la forma en que los ciudadanos pueden relacionarse con la administración autonómica, bien evitando desplazamientos innecesarios o bien, para el caso en que los ciudadanos se desplazan presencialmente a las sedes administrativas, optimizando el tiempo empleado para sus gestiones administrativas, permitiéndoles el abono in situ de sus deudas. Más aún cuando estamos ante un horizonte en el que a medio plazo se implantarán los procedimientos electrónicos, resulta del todo incongruente que un procedimiento electrónico del que resulte un acto de liquidación a favor de la Tesorería autonómica, no tenga habilitada la posibilidad de efectuar su abono también mediante medios electrónicos. Ello redundará en una mejor percepción de los ciudadanos hacia la administración.

Actualmente, las nuevas generaciones de administrados operan habitualmente para sus pagos a través de tarjeta, tendencia que el tiempo acentuará progresivamente, por lo que la implantación del pago por tarjeta es un paso natural en la modernización administrativa, sin obviar que como administración debe disponer de canales para todo perfil de ciudadano, por lo que los medios de pago tradicionales siempre seguirán vigentes.

Zaragoza, 21 de abril de 2017
EL DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS,
FINANCIACIÓN Y TESORERÍA



Manuel Galochino Moreno