

Supervisión de los emisores no bancarios de dinero electrónico

Los emisores no bancarios de dinero electrónico (ENDE) pueden cumplir un papel importante en la prestación de una serie de servicios financieros, en especial, pagos, transferencias y ahorros para quienes están excluidos del sistema financiero formal en la actualidad. En algunos países, el interés del sector privado en establecer operaciones mediante ENDE estuvo obstaculizado por las inquietudes de los legisladores sobre la falta de un marco de supervisión claro para esta categoría relativamente nueva de institución financiera. En vista de esto, el CGAP investigó la práctica de supervisión actual en 10 países donde sí están permitidas los ENDE¹ y halló que si bien en muy pocos hay una metodología de supervisión bien definida, todos implementan una supervisión mínima posterior a la concesión de licencias.

En este informe, solo se aborda la supervisión de las actividades de emisión de dinero electrónico de un ENDE. Se destacan los principales riesgos que presentan los ENDE y se concluye que la supervisión mínima que se realiza en los países donde se llevó a cabo la investigación refleja dos realidades actuales: los ENDE participan en actividades reducidas y no presentan un riesgo sistémico teniendo en cuenta los fondos limitados que manejan. La metodología mínima que emplean los supervisores hoy en día se corresponde con el principio de proporcionalidad

aprobado o respaldado por, entre otros, tres organismos normativos internacionales (es decir, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación, y el Grupo de Acción Financiera Internacional) relevantes para la supervisión de los ENDE (ver Cuadro 1).

¿Qué es el dinero electrónico?

A pesar de que hay algunas variaciones de un país a otro, el dinero electrónico se suele definir como un tipo de instrumento o producto de “valor depositado” que (i) se emite contra recibo de fondos, (ii) consiste en un valor registrado electrónicamente guardado en un dispositivo (es decir, sistema informático, teléfono móvil, tarjeta prepago o chip), (iii) se acepta como medio de pago por parte de terceros que no son el emisor y (iv) se puede convertir en efectivo.

En los países donde se regulan los ENDE de manera explícita, las regulaciones claramente excluyen el dinero electrónico emitido por los ENDE de la definición de depósito². Esta cuestión presentó un impedimento para los legisladores porque “recaudar efectivo del público en general parece ser el equivalente a recaudar depósitos y en muchos países, los únicos que pueden captar depósitos son

Cuadro 1. Supervisión proporcional

La metodología proporcional requiere que el regulador (i) comprenda los riesgos que conlleva un determinado tipo de institución, actividad, producto o servicio, y (ii) diseñe un sistema de regulación y supervisión de manera tal que los costos del regulador, las instituciones y los consumidores sean proporcionales a los riesgos asumidos, teniendo en cuenta además los beneficios previstos. La metodología proporcional es fundamental para evitar un sistema de regulación y supervisión demasiado gravoso que pueda impedir o perjudicar a los competidores nuevos y a las innovaciones, incluidas las que podrían beneficiar a las personas que hoy no tienen acceso a los servicios financieros.

1 Estos son Afganistán, Francia, Indonesia, Kenia, Malasia, Filipinas, Ruanda, Sierra Leona, Sri Lanka y el Reino Unido. Todos estos países, salvo Kenia y Sierra Leona, tienen leyes y regulaciones específicas que rigen el funcionamiento de los ENDE. Pese a que no hay ninguna lista pública de todos los países que cuentan con leyes o regulaciones específicas para los ENDE, durante la investigación para este informe se identificaron Afganistán, Indonesia, Malasia, Filipinas, Ruanda, Sri Lanka y 20 miembros de la Unión Europea (UE). (Documento de trabajo de la UE sobre el estado de transposición de la Segunda Directiva sobre dinero electrónico en los estados miembros. http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/emoney/plans_en.pdf). Es posible que en otros países existan leyes por las cuales los ENDE no se consideran un tipo de institución aparte, pero que permiten que determinados tipos de instituciones emitan dinero electrónico (como en Nigeria).

2 Con respecto a la categorización y el tratamiento del dinero electrónico emitido por bancos, existen metodologías muy divergentes: en algunos países se manifiesta explícitamente que el dinero electrónico emitido por bancos no constituye un depósito, mientras que en otros está permitido asegurar los depósitos de dinero electrónico emitido por bancos (por lo cual, se considera que el dinero electrónico es un depósito).

los bancos regulados con prudencia” (Ehrbeck y Tarazi 2011). No obstante, el riesgo principal que acarrea la recaudación de fondos públicos por parte de los ENDE es la pérdida de estos fondos a través de la intermediación y la inversión especulativa. Por estas razones y otras más (detalladas más adelante), los países requieren que el total del dinero electrónico emitido y en circulación coincida con un monto equivalente de fondos depositados en una institución financiera supervisada o invertidos en otra inversión líquida permitida (protección de fondos) (Tarazi y Breloff 2010)³.

¿Qué es un ENDE?

En algunos países, los ENDE solo pueden emitir dinero electrónico y participar en actividades afines, como por ejemplo, giros (tal como sucede

Cuadro 2. Safaricom y G-Exchange Inc.

La empresa Safaricom de Kenia (dinero electrónico: M-PESA) es, de hecho, una entidad emisora de dinero electrónico. En Kenia, no hay ninguna ley que determine que los ENDE constituyen un tipo de institución diferente; por lo tanto, Safaricom comenzó a funcionar conforme a una carta acuerdo con el banco central de ese país. Safaricom emite valores depositados a sus clientes de M-PESA, que también son clientes de la empresa de telefonía móvil Safaricom. Por el contrario, G-Exchange Inc. (GXI), subsidiaria de Globe Telecom de Filipinas (dinero electrónico: GCASH), se convirtió en un agente de giros autorizado y ofrecía a los clientes de Globe cuentas para depósito de valores desde las cuales se realizaban pagos y transferencias de dinero. La empresa GXI obtuvo la autorización para emitir dinero electrónico luego de que el Banco Central publicara una circular sobre dinero electrónico en 2009.

en Filipinas), mientras que en otros está permitido que las entidades no bancarias trabajen con dinero electrónico en una serie de actividades⁴. En determinados países, las instituciones financieras (u otras) existentes deben establecer una empresa subsidiaria que se dedique únicamente a la emisión de dinero electrónico. (Consulte el Cuadro 2 para ver las descripciones de las dos ENDE prominentes).

Un ENDE difiere de un prestador de servicios de transferencias de dinero o de pago (PSP) cuya función exclusiva es servir de canal para efectuar pagos y transferencias a bancos (incluidos los bancos que emiten dinero electrónico) y otras instituciones financieras, pero que no emite dinero electrónico por su cuenta ni ofrece servicios de almacenamiento de fondos a los clientes⁵. Algunos reguladores emplean el término PSP para incluir a los emisores de dinero electrónico, aunque no remarcar esta distinción puede resultar en regulaciones que no se adapten, de manera óptima, a los riesgos del proveedor particular. Por ejemplo, a pesar de que puede ser apropiado establecer un límite de tiempo para el período en que un PSP guarda los fondos de los clientes⁶, no es necesario que un PSP esté sujeto a los requisitos de protección de fondos que suelen regir para los ENDE, como se especifica a continuación.

Identificación de la autoridad de supervisión

Las leyes o regulaciones que establecen y rigen los ENDE otorgan autoridad de supervisión al regulador financiero, comúnmente el Banco Central. Dentro del Banco Central, tanto el departamento de supervisión como el departamento de pagos del banco pueden reclamar ser la autoridad principal, ya que los ENDE

3 Otros medios de protección, como los permitidos en el Reino Unido, incluyen una póliza de seguro con una aseguradora autorizada o una garantía otorgada por una aseguradora autorizada u otra institución financiera.

4 En el Reino Unido se distingue un “emisor de dinero electrónico» (es decir, institución financiera, como un banco, que puede emitir dinero electrónico, entre otras cosas) de una “institución de dinero electrónico”, la cual hace referencia a una institución autorizada exclusivamente para emitir dinero electrónico.

5 En este informe, no se tratan los riesgos de un PSP ni de los sistemas de pago minoristas en general, incluido el riesgo de compensación y liquidación.

6 La Directiva sobre los Servicios de Pago de 2007 de la UE establece que los pagos deben estar sujetos a un tiempo de ejecución máximo de un día. Directiva 2007/64/CE. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:01:EN:HTML>.

presentan riesgos relacionados con los fondos de los clientes y la ejecución de pagos y transferencias. Sin embargo, no está claro qué departamento se encarga de la supervisión de los ENDE. Asimismo, es común que haya confusión con respecto a la relación que existe entre el regulador financiero y los demás reguladores potencialmente relevantes (por ej., un regulador de telecomunicaciones)⁷.

Riesgos y herramientas de supervisión

En la actualidad, los dos riesgos de los ENDE que conforman el centro de atención principal de los reguladores son (i) la pérdida significativa o total de los fondos de los clientes (entre ellos, los fondos de los agentes) producto de la descapitalización o la quiebra del ENDE⁸ y (ii) la falta de disponibilidad de los fondos de los clientes (riesgo de liquidez).

El riesgo de *pérdida de fondos de los clientes y agentes* se puede abordar mediante el proceso de concesión de licencias, así como también mediante la inspección interna y externa de las operaciones, las tecnologías, las auditorías y la planificación de contingencias del ENDE. Sin embargo, la protección fundamental contra el riesgo de pérdida de los fondos de los clientes y agentes proviene de los requisitos regulatorios de protección y aislamiento de fondos (Tarazi y Breloff 2010)⁹. Para la protección de fondos, el supervisor debería encargarse de garantizar que el total del dinero electrónico pendiente emitido coincida con el monto equivalente en depósitos en una institución financiera supervisada u otras inversiones líquidas permitidas. Esto se puede hacer a través de

la notificación¹⁰ y el monitoreo externo del proceso del ENDE para conciliar las cuentas de liquidación con el saldo flotante de dinero electrónico. En algunos países, el monitoreo externo y la conciliación se logran a través del banco asociado con el ENDE, que monitorea el sistema del ENDE y los balances de las cuentas de los clientes¹¹. En la actualidad no se sabe con certeza si los supervisores de los ENDE realizan este tipo de revisión y monitoreo.

Para el aislamiento de fondos, el supervisor se encarga de garantizar la colocación de los fondos del cliente en una cuenta fiduciaria (o con protección similar). En el Reino Unido, las regulaciones requieren la colocación de los fondos en una cuenta designada que, conforme a lo que dictan, debe ser distinta a los demás activos del ENDE.

Aun con los requisitos de protección y aislamiento de fondos, persiste el riesgo de *perder los fondos de los clientes y agentes* si el banco en el que se encuentran los fondos quiebra y no existe ningún seguro ni otro esquema de garantía que cubra la pérdida¹². Esto enfatiza la importancia de que el supervisor del ENDE controle con prudencia y efectividad al banco en cuestión y si corresponde, también a la aseguradora.

El riesgo de la *falta de disponibilidad de los fondos del cliente (riesgo de liquidez)* se aborda mediante requisitos que determinen que los fondos se deben guardar por separado (es decir, protección de fondos) o con un índice de liquidez mínimo. La supervisión respecto al cumplimiento del índice de liquidez mínimo puede ser interna o externa.

7 En Kenia, donde aún no existe un marco regulatorio explícito para los ENDE, el supervisor financiero estableció su autoridad conforme a los acuerdos escritos con el ENDE, aunque esto pueda implicar la necesidad de negociar con otros reguladores relevantes. En teoría, en estos acuerdos se detallan las facultades del supervisor, incluido la facultad de solicitar información de forma regular y ad hoc para realizar inspecciones internas en las instalaciones y los sistemas de la empresa, como así también para inspeccionar a sus agentes y a terceros subcontratados y aplicar medidas correctivas.

8 El riesgo de pérdida de fondos también surge como consecuencia del fraude, el robo, el uso indebido, la negligencia y la mala administración.

9 El aislamiento de los fondos es la protección de los fondos de los clientes contra los acreedores de los ENDE. Por lo general, esto se logra mediante una cuenta fiduciaria para proteger los fondos contra los acreedores del operador de redes móviles en caso de quiebra. Si la ley local no contempla el concepto de cuenta fiduciaria, las regulaciones suelen compensarlo solicitando un capital mínimo relativamente alto.

10 En los informes periódicos se puede incluir la cantidad de clientes; la cantidad de cuentas nuevas; el total del dinero electrónico en circulación; el valor total de los giros/transferencias; la cantidad de transacciones; los límites de transacciones de clientes y agentes; y la cantidad de violaciones de esos límites; la cantidad y naturaleza de los errores y fracasos transaccionales; la cantidad de quejas de clientes; la cantidad y naturaleza de los casos de fraude y violaciones de la seguridad de la información; la cantidad de agentes nuevos y acuerdos rescindidos con las agencias; y la cantidad de robos en las locaciones de los agentes.

11 Consulte, por ejemplo, la sección 6.2 de los Lineamientos sobre Pagos Móviles No. 2 (2011) de Sri Lanka para los servicios de pagos móviles con cuentas depositarias.

12 Por este motivo, se requieren muchos bancos de tenencia de fondos en Afganistán. Esta metodología también se aplica en Kenia.

Otras de las prioridades de supervisión implican garantizar que los ENDE (i) no se usen para fines delictivos (específicamente, lavado de activos y financiación del terrorismo); (ii) posean sistemas adecuados para practicar sus actividades comerciales y cumplir con las leyes vigentes, incluso las asociadas a la privacidad y seguridad de la información¹³ y (iii) contemplen los requisitos de protección del consumidor. Estos riesgos se pueden tratar mediante la supervisión externa (monitorear el cumplimiento de las regulaciones vigentes y las políticas y los procedimientos internos) e interna (revisar los sistemas y hacer simulaciones para determinar, entre otros factores, la capacidad de llevar a cabo las operaciones y proteger la información personal de los clientes), trabajando en conjunto o con la colaboración de otros reguladores con conocimiento e información relevante sobre el ENDE y sus sistemas.

Conclusión

Muchos países han creado esquemas regulatorios para los ENDE. No obstante, hay poca supervisión activa de los mismos, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, como resultado de su escasa dimensión en cuanto a los activos, el saldo flotante o los clientes. Es probable que esta situación cambie si el saldo flotante aumentara a un volumen significativo¹⁴, se produjera la quiebra o la protección de los consumidores se viera amenazada, como podría ocurrir en caso de producirse un fraude a gran escala. Por consiguiente, el principio de proporcionalidad respalda la metodología de supervisión actual en la cual los reguladores centran su atención en las

instituciones que presentan un riesgo sistémico y en cuanto a los ENDE, se concentran en los riesgos clave que implican la pérdida y falta de disponibilidad de los fondos de los clientes, restringiendo la supervisión a la concesión de licencias y a la revisión superficial de los informes ordinarios.

Referencias

Ehrbeck, Tilman y Michael Tarazi. 2011. «Putting the Banking in Branchless Banking: Regulation and the Case for Interest-Bearing and Insured E-money Savings Accounts». Mobile Financial Services Development Report 2011. Ginebra: Foro Económico Mundial.

Tarazi, Michael y Paul Breloff. 2010. «Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds». Focus Note 63. Washington, D.C.: CGAP, julio.

Agradecimientos

Los autores quisieran expresar su agradecimiento a Geoffroy Goffinet, Olivier Jaudoin, Benjamin Marechal, Khadija Medjaoui y Jean-Paul Tisserand (del Banco de Francia); Siti Hidayati (Banco de Indonesia); Cheah Kim Ling, Hayati Omar Lim y Choong Mei Kuen (del Departamento de Políticas para los Sistemas de Pago del Banco Negara de Malasia); Alan Drainer y Keith Hogg (ambos pertenecientes a la Autoridad de Servicios Financieros del Reino Unido); y Dominic Peachey (Flawless Money).

¹³ Los riesgos relacionados con los sistemas pueden constituir un problema importante en los mercados más pequeños donde los proveedores quizá no pueden pagar sistemas mejor diseñados y más confiables. Estos proveedores (y sus supervisores) se beneficiarían si existiera una calificación pública de los vendedores y de sus sistemas.

¹⁴ La mayoría de los países fijan un límite para el monto de gastos y transacciones de las cuentas de los clientes de los ENDE. A menos que se revoquen estos límites, es poco probable que surja un riesgo sistémico producto del crecimiento, aunque podrían existir riesgos si un ENDE tuviera una base de clientes significativa.

AUTORES:

Kate Lauer y Michael Tarazi