



Medidas de salvaguardia para fondos de clientes en poder de los emisores de dinero electrónico

Mehmet Kerse y Stefan Staschen

Nota técnica

Medidas de salvaguardia para fondos de clientes en poder de los emisores de dinero electrónico

Nota técnica

Diciembre de 2018

Mehmet Kerse y Stefan Staschen



Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres
1818 H Street NW, MSN IS7-700
Washington, DC 20433
Sitio web: www.cgap.org
Correo electrónico: cgap@worldbank.org
Teléfono: +1 (202) 473-9594

Derechos y autorizaciones

Esta publicación está disponible bajo la licencia pública internacional Creative Commons de Reconocimiento 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Kerse, Mehmet y Stefan Staschen (2018), “Medidas de salvaguardia para fondos de clientes en poder de los emisores de dinero electrónico”, nota técnica, CGAP, Washington, DC.

Traducciones: Esta versión en español es una traducción de la Unidad de Traducción e Interpretación del Banco Mundial (GCSTI). En caso de que usted haga traducir la publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del CGAP y no deberá considerarse traducción oficial de dicho grupo. El CGAP no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”.

Adaptaciones: En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “Esta es una adaptación de un documento original del CGAP y el Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o sus autores y no están avalados por el CGAP ni por el Banco Mundial”.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: CGAP Publications, 1818 H Street, NW, MSN IS7-700 Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: cgap@worldbank.org.

En esta nota técnica se abordan las principales medidas de salvaguardia para fondos de clientes mantenidos por emisores no bancarios de dinero electrónico (EDE), específicamente las consecuencias de cada medida y los enfoques regulatorios mundiales pertinentes¹. A diferencia de la obra de Staschen y Meagher (2018), donde se adopta una perspectiva amplia de la aplicación de cuatro reglamentaciones básicas fundamentales de los servicios financieros digitales —emisión no bancaria de dinero electrónico, uso de agentes, diligencia debida de los clientes basada en los riesgos y protección del consumidor—, esta nota técnica se centra en la emisión no bancaria de dinero electrónico, con especial atención al mantenimiento de fondos de los clientes en cuentas bancarias, la diversificación de los fondos en distintos bancos para reducir el riesgo de concentración y la opción de colocarlos (parcial o totalmente) en otros activos seguros y líquidos (por ejemplo, títulos públicos).

Los países que cuentan con reglamentaciones específicas para los EDE permiten a estos operar sin estar sujetos a toda la variedad de regulaciones prudenciales aplicables a los bancos tradicionales, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: i) que los EDE no actúen como intermediarios de los fondos que acepten del público (**flotante electrónico [FE]**), y ii) que estos fondos se mantengan en activos seguros y líquidos. Una de las preocupaciones de los organismos reguladores es determinar qué constituye un activo seguro y líquido. Con el aumento de la cantidad de EDE y los volúmenes de **dinero electrónico**, esa preocupación es cada vez mayor. Un buen enfoque para proteger el FE consiste en considerar diversas hipótesis de los problemas que pueden tener los EDE y las instituciones financieras que mantienen el FE. Las normas sobre diversificación de tenencias de FE pueden cumplir una función crucial para mitigar los riesgos.

La emisión de dinero electrónico presenta riesgos importantes, como la pérdida de los fondos de los clientes y la falta de disponibilidad de esos fondos cuando los clientes los requieren. La imposibilidad de acceder a los fondos a la vista puede deberse a falta de liquidez o a fallos operativos (como la falta de disponibilidad del sistema), mientras que la pérdida de fondos de los clientes puede ser consecuencia de la pérdida de FE como resultado de una inversión imprudente o de la insolvencia de una de las siguientes instituciones: i) el EDE u otra parte fiduciaria, como un fideicomisario que mantenga los fondos en nombre de los clientes, o ii) un banco que tenga una parte o la totalidad del FE.

¹ Algunos países utilizan un término distinto de “emisor de dinero electrónico” para designar modelos similares de almacenamiento de valor (por ejemplo, “proveedor de servicios financieros móviles” en Myanmar y “proveedor de servicios monetarios móviles” en Uganda). El contenido de esta nota se aplica también a ellos. Además, los bancos de pagos de India no son EDE sino bancos, pero puesto que están sujetos a medidas de salvaguardia de fondos similares, también están alcanzados por esta nota.

Con los requisitos reglamentarios de salvaguardia de los fondos se procura brindar protección contra el riesgo de pérdida y falta de disponibilidad de los fondos de los clientes, y su propósito es garantizar que el FE sea suficiente, seguro y líquido a fin de satisfacer la demanda de los clientes de conversión del dinero electrónico en efectivo. Estos requisitos suelen incluir lo siguiente:

- Restricciones al uso del FE
- Requisitos de que el FE se coloque en su totalidad en activos seguros y líquidos
- Diversificación del FE en varios bancos²

Por lo general, el FE se agrupa en **cuentas de flotante** mantenidas a nombre del EDE o bien de un fideicomisario o de una parte de algún otro tipo de relación fiduciaria; no están a nombre de los clientes. Cuando las cuentas de flotante están a nombre del EDE, este es el propietario legal del FE. Eso deja al FE vulnerable a las reclamaciones de los acreedores del EDE en caso de insolvencia de este (Tarazi y Breloff, 2010). Sin otros mecanismos que protejan el FE, es poco probable que los clientes reciban el valor total de sus tenencias en dinero electrónico en caso de insolvencia del EDE. Una manera de resolver ese problema ha sido exigir la segregación y delimitación del FE en una cuenta fiduciaria como forma de protección de las reclamaciones de terceros sobre el EDE (y el fideicomisario)³. En esos casos, el fideicomisario es responsable de administrar el FE en beneficio de los clientes, a los que se considera propietarios del FE (auténticos beneficiarios de la cuenta fiduciaria). Que el FE esté en poder del EDE o de un fideicomisario repercute en quién se beneficia de los ingresos por concepto de intereses o de inversión del FE, con sujeción a normas específicas al respecto⁴.

Opciones reglamentarias

1. Depósito de fondos en el banco central

Algunos organismos reguladores pueden optar por exigir que los EDE mantengan el FE en el banco central (aunque no se trata de uno de los enfoques más comunes).

² Además, las normas sobre cuánto dinero puede mantenerse en cuentas de dinero electrónico en un momento determinado también limitan el riesgo global por cliente.

³ Según el sistema jurídico de cada país, este tipo de cuenta puede llamarse fideicomiso, cuenta de custodia, de garantía o fiduciaria, con niveles de protección de los FE que pueden ser distintos.

⁴ Si bien normalmente el EDE se beneficiará cuando la cuenta de flotante esté a su nombre y los clientes (como beneficiarios del fideicomiso) se beneficiarían cuando un fideicomisario administrara la cuenta de flotante, algunos países establecen normas específicas que prohíben el pago de intereses a los clientes o bien determinan cómo deberían hacerse esos pagos de intereses (por ejemplo, trasladando un porcentaje o exigiendo que los ingresos por concepto de intereses se usen para fines benéficos). Véanse ejemplos en Staschen y Meagher (2018, pág. 13f).

Ejemplo: El Salvador

Ventajas

- El riesgo de pérdida de fondos es mínimo, por lo improbable de la insolvencia del banco central.

Desventajas

- En los casos en que el banco central no pague intereses sobre el FE, no existirán posibles ingresos por concepto de intereses para el EDE ni para los clientes. Ello puede llevar a los EDE a cobrar precios más altos a sus clientes.
- El FE no ingresará en el sistema bancario ni se usará con fines productivos, lo que puede dar lugar a un nivel más bajo de inversión privada.
- Ello puede crear dificultades operativas para el EDE si este debe depositar efectivo en la sede principal o en sucursales del banco central. Algunos países carecen de la infraestructura necesaria para efectuar transferencias electrónicas de fondos entre las cuentas bancarias del EDE y el banco central.
- En los casos en que no sea admisible que los EDE tengan una cuenta de reserva en el banco central, estos deben usar la cuenta de reserva de otro banco para cumplir con el requisito de mantener el FE en el banco central. Por esta circunstancia, los EDE tal vez tengan que pagar comisiones considerables al banco.

2. Tenencia de fondos en cuentas bancarias

El enfoque más común para regular la salvaguardia de los fondos de los clientes es exigir que todo el FE se agrupe y deposite en uno o varios bancos⁵. De ese modo, todo dinero electrónico emitido queda respaldado en su totalidad por las cuentas agrupadas. Según la Encuesta Global del Banco Mundial sobre Inclusión Financiera y Protección del Consumidor (2017), el 86 % de los encuestados (61 de las 71 jurisdicciones abarcadas) exigen que el 100 % del FE se mantenga en una cuenta de una institución financiera sujeta a regulación prudencial (entre las que puede encontrarse el banco central)⁶. El 25 % de esas 61 jurisdicciones especifica que el FE debe distribuirse entre cuentas de más de una institución financiera sujeta a regulación prudencial.

⁵ Los fondos pueden mantenerse en bancos comerciales, sociedades de depósito, instituciones crediticias, instituciones de microfinanzas u otras instituciones financieras sujetas a regulación prudencial, según el contexto del país. En este documento, el término “banco” se emplea para hacer referencia a todas las instituciones financieras que se utilizan según las distintas reglamentaciones y directrices.

⁶ En cuatro de las pertinentes jurisdicciones encuestadas, debe utilizarse una cuenta en el banco central.

Ventajas

- El FE puede constituir una fuente de fondos para la economía cuando los bancos actúan como intermediarios de él.
- Las cuentas bancarias pueden ser más líquidas que otras opciones de inversión, como los títulos públicos.
- El EDE y los clientes pueden obtener intereses sobre el FE en los países que así lo permiten o exigen.

Desventajas

- Puede haber mayor riesgo de pérdida de fondos por quiebra bancaria en los casos en que los bancos no estén bien supervisados y el sector bancario sea deficiente.
- En los países donde no se permite que los bancos actúen como intermediarios del FE, puede cobrarse a los EDE por la tenencia de los fondos, y ese costo puede trasladarse a los clientes de dinero electrónico⁷.

Mantener FE en cuentas bancarias puede entrañar lo siguiente: i) su depósito en un banco o ii) su distribución entre varios bancos.

A. Depósito del FE en un banco

En algunas jurisdicciones (por ejemplo, Lesotho, Malawi, Turquía y Zambia), las reglamentaciones exigen que los EDE coloquen el FE en una cuenta en un banco y utilizan el término “banco” en singular, sin prohibir explícitamente que el FE se coloque en varios bancos. En otras (por ejemplo, Jamaica, Namibia y Sri Lanka), no se utiliza el término “banco” en singular, pero tampoco existe requisito alguno de diversificar el FE en varios bancos.

Ejemplos: Jamaica, Lesotho, Malawi, Namibia, Sri Lanka, Turquía, Zambia

En esos países, los EDE **pueden** depositar todo el FE en un solo banco.

Ventajas

- Es más fácil administrar una sola cuenta de flotante y realizar una sola conciliación diaria (o más frecuente) entre el saldo de la cuenta de flotante y el total de dinero electrónico emitido.

⁷ Un ejemplo de esto es Turquía, donde los EDE deben mantener los FE en una cuenta separada en un banco. Sin embargo, las reglamentaciones de ese país exigen a los bancos en poder de los fondos que bloqueen el monto depositado por el EDE en sus cuentas en el banco central de Turquía. En este caso, esos bancos no pueden actuar como intermediarios de los fondos del EDE cliente.

- Como la conciliación abarca a un solo banco, es posible que el EDE encare un menor nivel de riesgo operativo (por ejemplo, el riesgo de errores en los procedimientos de conciliación)⁸.

Desventajas

- Mantener el FE en un solo banco puede ser una fuente de riesgo de concentración para el inversor (el EDE) y la institución en la que se invierte (el banco en poder del FE):
 - Los EDE no pueden reducir el riesgo mediante la diversificación, por lo que es posible que el FE se pierda total o parcialmente en caso de insolvencia del banco donde se mantenga el FE, sobre todo, en los casos en que no exista un sistema de fondos de seguros de depósito adecuado que garantice totalmente las cuentas de dinero electrónico.
 - Podría existir un riesgo de concentración de depositantes en el caso de los bancos en los que el FE representara una proporción significativa de sus pasivos. Un cambio repentino por el que las tenencias de FE de un banco pasaran a otro podría generar problemas de liquidez en el banco que tuviera originalmente la tenencia del FE.

B. Distribución de los fondos entre varios bancos

En muchos países, los organismos reguladores no prohíben ni exigen explícitamente que los EDE diversifiquen sus tenencias de FE en varios bancos.

Ventajas

- La diversificación podría reducir el riesgo de concentración de depositantes que enfrenta cada banco, ya que reduce el nivel de FE en poder de cada uno.
- La diversificación podría mitigar el impacto de la insolvencia de un banco en un EDE. Por ejemplo, si se perdiera la totalidad de los fondos en poder del banco insolvente, dicha pérdida no representaría la totalidad del FE. El EDE podría absorber la pérdida con el uso de otros fondos, a fin de evitar las pérdidas de los clientes.
- Podría facilitar la administración de efectivo de los agentes (en varios países sin interoperabilidad entre las sucursales de distintos bancos) mediante el aumento de la cantidad de bancos de los que los agentes puedan retirar dinero.

⁸ La conciliación entre el total de dinero electrónico y el saldo de la cuenta de flotante requiere un intercambio de información y fondos entre la cuenta de flotante, el sistema de cuentas del EDE y las cuentas bancarias operativas del EDE (es decir, aquellas que se usan para las operaciones con dinero electrónico, lo que incluye la percepción de cargos por transacción, el pago de las comisiones de agente y el pago de los sueldos a los empleados). Cuanto mayor sea la cantidad de cuentas de flotante, más complejo puede ser el proceso de conciliación.

Desventajas

- La diversificación de las tenencias de FE hace más compleja la administración diaria del FE, en particular, al proceso de conciliación, lo que puede aumentar el riesgo operativo.

Las reglamentaciones también pueden prescribir que los EDE depositen los fondos en bancos en buena situación financiera, con probabilidad mínima de incumplimiento (por ejemplo, en Kenya, estos son los bancos con calificación alta). Otra posibilidad es que el organismo regulador imponga el requisito de aprobar previamente los bancos elegidos por cada EDE (como ocurre, por ejemplo, en Myanmar).

Incluso con la diversificación de las tenencias de FE, es posible que sigan existiendo riesgos de concentración para los bancos y los EDE. Según en cuál de estos se concentre el organismo regulador, en las reglamentaciones se especifican dos tipos de límites.

i. Límite basado en el volumen del FE depositado en un solo banco

En las reglamentaciones puede fijarse un límite al volumen del FE que un EDE puede colocar en un banco. El límite puede fijarse como un valor absoluto y como porcentaje del total de FE de un EDE.

Ejemplos: India, Kenya

Según las reglamentaciones de Kenya relativas al dinero electrónico, si el total de dinero electrónico emitido es inferior a 100 millones de chelines kenianos (KES) (aproximadamente USD 1 millón), el FE deben colocarse en un solo banco con una calificación alta. Cuando el dinero electrónico supere el valor de KES 100 millones, el EDE no puede depositar más del 25 % del FE en un solo banco. Debe distribuir el FE entre cuatro o más bancos, y al menos dos de esos bancos deben tener una calificación alta. Los bancos de pagos de India están sujetos a una normativa semejante.

Ventajas

- Los límites al volumen del FE por colocarse en cada banco son claros y objetivos, lo que permite que su aplicación sea relativamente sencilla para el EDE, al igual que la evaluación de su cumplimiento por los supervisores de los EDE.

Desventajas

- Recurrir exclusivamente a este tipo de límite no elimina el riesgo de concentración al que puede exponerse cada banco. Por ejemplo, el 25 % del FE de uno o varios EDE podría representar un monto significativo para un banco, según su tamaño (por ejemplo, en lo que se refiere al capital o el total de depósitos). Un banco podría volverse muy dependiente de un EDE grande o de este tipo de depósito (de la industria de dinero electrónico).

- Un EDE podría tener dificultades para encontrar una cantidad suficiente de bancos en el país con la capacidad y la voluntad de recibir el FE, en especial en los casos en los que deben cumplir condiciones mínimas (por ejemplo, la calificación).
- Si el requisito se aplica únicamente a las tenencias de FE que superan un monto determinado (valor absoluto), los EDE más pequeños seguirían expuestos al riesgo de perder fondos en caso de insolvencia de un banco.

ii. Límite basado en el tamaño de un solo banco con tenencias de FE

Los organismos reguladores pueden limitar el crecimiento de las cuentas de flotante mantenidas en cada banco, lo que reduce la exposición del banco a un único depositante grande. El indicador pertinente no es el tamaño de la cuenta de flotante, sino su magnitud respecto del tamaño (por ejemplo, el patrimonio neto o el total de depósitos) del banco en que está colocado el FE.

Ejemplos: Ghana, Liberia

En Liberia, las reglamentaciones exigen que el EDE distribuya el FE entre varios bancos, en caso de que el total de FE depositado en un banco supere el 40 % del patrimonio neto del banco. Cuando en promedio se supere el umbral durante tres meses consecutivos, el EDE debe depositar todo exceso de FE en otro banco. Ghana tiene una norma similar, con la diferencia de que el umbral es del 25 %. Además, cuenta con un límite agregado sobre la exposición total de cada banco a la industria de dinero electrónico. Por ello, las tenencias de FE de todos los EDE por un solo banco no pueden superar el 40 % de su patrimonio neto. Todo banco con tenencias de FE que superaran cualquiera de esos límites recibiría una multa del Banco de Ghana. También se exige que el banco invierta los fondos que superen esos límites en letras del Tesoro a 91 días, en un plazo de una semana a partir de la infracción.

Ventajas

- Este enfoque puede ayudar a limitar la exposición de cada banco a un solo depositante grande (EDE). Si también existe un límite a la exposición de cada banco a todo el sector de los EDE (como en el caso de Ghana), con este enfoque se aborda todo posible riesgo sectorial proveniente de los EDE.
- Si el límite es suficientemente estricto, puede equivaler en términos prácticos al requisito de diversificar las tenencias de FE en varios bancos, con las ventajas y desventajas analizadas antes⁹.

⁹ En efecto, esto ocurre en Ghana, donde todos los EDE tuvieron que diversificar sus tenencias de FE en varios bancos. No ocurriría lo mismo en Liberia, donde se utiliza un límite alto (40 %) para las tenencias de FE de los bancos.

Desventajas

- El límite debe exigirse al banco con tenencias de FE y no al EDE. Si se impusiera al EDE, este necesitaría información actualizada sobre el patrimonio neto (o el indicador de referencia que se prescribiera en las reglamentaciones) de cada banco con tenencias de FE, que debería ser suministrada por el banco o un tercero (por ejemplo, el organismo supervisor). En el caso de que se aplicara un límite a todo el sector, el EDE tendría que conocer las tenencias de FE de todos los demás EDE que recurrieran al mismo banco, algo que claramente no es fácil de cumplir en la práctica. Además, si el EDE no tuviera información actualizada sobre el tamaño del banco, podría incurrir en una infracción, lo que le imposibilitaría administrar correctamente las cuentas de flotante.
- Podría alegarse que es responsabilidad del banco con tenencias de FE gestionar su exposición al FE de los EDE, como ocurre en el caso de otros depositantes grandes. Es posible que el organismo supervisor del banco esté en mejor posición para imponer al banco el requisito de diversificación de las tenencias de FE¹⁰. Cuando este límite se fija en las reglamentaciones aplicables a los EDE, dicho límite los hace indebidamente responsables del riesgo de concentración de los bancos, y a la vez aumenta el costo de cumplimiento para los EDE.
- En los países con límites basados en el tamaño de cada banco con tenencias de FE, un EDE con una cartera pequeña de dinero electrónico podría terminar colocando todo su FE en un solo banco (ya que el total del FE no superaría el límite).

3. Opción de invertir los fondos en otros activos líquidos

Muchas jurisdicciones permiten que los EDE inviertan el FE en títulos de bajo riesgo, como títulos públicos u otros activos líquidos, como alternativa o complemento de las tenencias en FE en depósitos bancarios.

Ejemplos: Bangladesh, India, Malasia¹¹, Filipinas, Rwanda, UEMAO¹²

Los activos en los que es posible invertir varían de un país a otro. En los países de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO), por ejemplo, el EDE puede invertir hasta el 25 % de su FE en letras del Tesoro y valores de empresas que

¹⁰ En Ghana, los límites se prescribieron en una carta enviada por el Departamento de Sistemas de Pagos del Banco de Ghana a los bancos con tenencias de FE.

¹¹ Según las reglamentaciones de Malasia, hay dos tipos de sistemas de dinero electrónico: EDE pequeños y grandes. Los EDE grandes pueden invertir en títulos y otros activos determinados por el Bank Negara Malaysia además de depositar los FE en un banco, mientras que los EDE pequeños solo pueden tener los fondos en cuentas bancarias.

¹² Los países de la UEMAO son: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo.

coticen en bolsa¹³. En India, el banco central prescribe que los bancos de pagos deben invertir por lo menos el 75 % del FE en títulos públicos y letras del Tesoro y mantener un máximo del 25 % en depósitos bancarios a la vista y a plazo o plazo fijo. Asimismo, en Bangladesh el EDE debe invertir por lo menos el 25 % del FE en títulos públicos, y el resto debe mantenerse en cuentas bancarias. En Rwanda, el EDE puede invertir hasta el 20 % del FE en títulos públicos a corto plazo con aprobación del Banco Central de ese país.

En algunos países, como Ghana, Myanmar, Rwanda y Filipinas, las reglamentaciones permiten que el banco central determine o apruebe en qué activos es posible invertir el FE, además de las cuentas bancarias y los títulos públicos.

Ventajas

- En los países en los que hay un riesgo elevado de pérdida de fondos de clientes por insolvencia del banco, los organismos reguladores pueden preferir que los EDE inviertan en títulos públicos u otros activos líquidos seguros.
- Los bonos públicos pueden ser muy líquidos cuando hay un mercado interbancario que funciona correctamente.
- La inversión en títulos públicos es segura en los países en los que hay poco riesgo de que el Gobierno quiebre o declare una cesación de pagos soberanos.

Desventajas

- Es posible que los títulos no siempre sean tan líquidos como los saldos de las cuentas bancarias y que estén sujetos a riesgos del mercado que los EDE no estén bien preparados para gestionar.
- Pueden obtenerse menos intereses que los que se obtendrían de los depósitos bancarios.
- Invertir en títulos públicos y no en depósitos bancarios puede reducir el nivel agregado de FE que ingresa al sector bancario y que podría utilizarse para otorgar préstamos al sector real.
- La inversión en valores de las empresas, como los bonos, puede ser una opción interesante, ya que estos pueden ofrecer un rendimiento mayor que las letras del Tesoro y los bonos públicos, aunque a menudo conllevan un riesgo más alto.

4. Combinación de varias opciones

Los países tal vez prefieran valerse de una variedad de opciones distintas de las mencionadas para salvaguardar el FE y permitir que este genere cierto nivel de ingresos.

¹³ Todo EDE de los países de la UEMAO debe tener por lo menos el 75 % del total de su dinero electrónico en circulación en depósitos a la vista. Más allá de ese umbral, los fondos pueden colocarse en depósitos a plazo, letras del Tesoro y valores de empresas (que coticen en bolsa).

Ejemplos: Brasil, Colombia, India, Indonesia, Rwanda, Tanzania

- En Colombia, los EDE deben mantener el FE en el Banco Central de ese país o en un banco.
- En Brasil, los fondos se depositan en una cuenta de reserva sin intereses en el banco central, pero los EDE pueden invertir en bonos públicos negociando instrumentos interbancarios.
- Indonesia exige que los EDE depositen por lo menos el 30 % del FE en bancos comerciales con el nivel de capital obligatorio más alto. El resto puede invertirse en títulos o instrumentos financieros emitidos por el Banco Central de ese país o el Gobierno, o pueden depositarse en una cuenta en dicho Banco Central.
- En India, los bancos de pagos deben mantener parte de su FE en el Banco de la Reserva de la India (para cumplir con el requisito de reserva en efectivo) además de invertir el FE en títulos públicos y mantenerlo en depósitos bancarios.
- Tanzania fija límites al volumen del FE que cada EDE puede tener en un banco y, también, sobre el tamaño del banco con tenencias de FE. El EDE no puede colocar más del 25 % de su FE en un solo banco, a menos que el total de FE sea inferior a 100 millones de chelines tanzanos (TZS) (aproximadamente USD 45 000)¹⁴. Si el FE supera los TZS 100 millones, el EDE debe colocar el FE por lo menos en cuatro bancos. Además, ninguna cuenta de flotante puede tener un saldo que supere los TZS 500 millones (cerca de USD 225 000). Por último, ningún banco puede tener tenencias de FE (de todos los EDE) que superen el 50 % de su capital de base.
- Rwanda fija dos límites distintos. Los EDE no pueden colocar más del 25 % de su FE en un solo banco, y todo depósito de FE no puede superar el 25 % del capital de base del banco. Asimismo, el banco debe notificar inmediatamente al EDE si se supera el umbral. A diferencia del caso de Tanzania, estos requisitos se aplican independientemente del volumen del FE.

Ventajas

- Una combinación de distintas opciones puede ofrecer una mejor protección para el FE. Ninguna medida permite por sí sola mitigar totalmente todas las hipótesis posibles de dificultades o quiebra del EDE o del banco.
- Dicha combinación puede ofrecer flexibilidad a los EDE de distintos tamaños, al tiempo que limita el riesgo de concentración.

¹⁴ Al parecer, este límite es demasiado bajo. Una explicación posible sostiene que se lo copió de las reglamentaciones de Kenya, en la que se prescribe la misma cantidad, pero en KES.

Desventajas

- Combinar distintos requisitos podría aumentar los costos de cumplimiento para los EDE, en particular si se aplicaran varias normas de diversificación sin tener en cuenta el volumen del FE del EDE.
- Los EDE pueden verse en la necesidad de gestionar varias cuentas de flotante e invertir en distintos instrumentos financieros, lo que aumenta la complejidad y exige un mayor esfuerzo de gestión del riesgo operativo y financiero.
- Vigilar el cumplimiento de un conjunto de requisitos de diversificación interrelacionados en todos los EDE y bancos en poder de FE podría generar una carga indebida en los escasos recursos de supervisión.

Conclusión

En la mayoría de los países, la protección primaria contra el riesgo de pérdida de fondos de clientes consiste en requisitos de salvaguardia que garantizan que se reserven los fondos necesarios para satisfacer las demandas de los clientes. El enfoque más común para la salvaguardia de los fondos consiste en exigir que los EDE agrupen todas las tenencias de dinero electrónico de los clientes y las depositen en una sola cuenta bancaria. En algunos países, colocar el FE en varios bancos queda a discreción de los EDE. Aunque el método más común es depositar el FE en bancos, los EDE también tienen la opción de invertir la totalidad o parte del FE en activos líquidos, como bonos públicos. Además, algunos organismos reguladores tienen en mira reducir el riesgo de concentración de los EDE exigiéndoles que distribuyan el FE entre varios bancos, según reglas claramente fijadas.

Las preocupaciones de las autoridades acerca de los riesgos de concentración a nivel del EDE o del banco con tenencias de FE crean la necesidad de imponer requisitos de diversificación, en lugar de dejar este aspecto librado a la decisión de los EDE. Dichos requisitos pueden ayudar a mitigar el impacto sobre un EDE de un posible caso de insolvencia de un banco y el riesgo de exposición de un banco a grandes niveles de FE de uno o más EDE. Existen los siguientes dos tipos de límites a la concentración: i) los límites al volumen del FE que puede colocar un EDE en un solo banco, y ii) los límites al volumen del FE de un EDE como proporción del tamaño de un banco. Combinando ambos tipos de límites se podrían abordar mejor los riesgos de concentración de los EDE y de los bancos. Sería más recomendable incluir los límites a la exposición de los bancos al FE en las reglamentaciones bancarias, porque los bancos, y no los EDE, son los responsables de gestionar el riesgo. Además, un enfoque eficaz para gestionar las exposiciones de los bancos a los EDE podría ser incluir un límite agregado para la exposición total de los bancos al FE (es decir, la suma de todo el FE de los EDE colocado en un banco). Ese límite

puede ser un coeficiente del total de FE depositado por todos los EDE en un banco y un indicador pertinente del tamaño de ese banco, como el total de depósitos, el patrimonio neto o el total de pasivos.

Bibliografía

- AFI (Alianza para la Inclusión Financiera) (2016), “Digital Financial Services, Basic Terminology”, nota con directrices n.º 19, AFI, Kuala Lumpur, agosto. <https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2016-08/Guideline%20Note-19%20DFS-Terminology.pdf>
- Banco Mundial (2017), “Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey”, BancoMundial, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28998/122058.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Grossman, Jeremiah (2016), “Safeguarding Mobile Money”, GSMA and Mobile Money for the Unbanked, enero. https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2016/01/2016_GSMA_Safeguarding-Mobile-Money_How-providers-and-regulators-can-ensure-that-customer-funds-are-protected.pdf
- Lauer, Kate y Michael Tarazi (2012), “Supervising Nonbank E-Money Issuers”, nota, CGAP, Washington, DC, julio. <https://www.cgap.org/research/publication/supervising-nonbank-e-money-issuers>
- Meagher, Patrick (2017), “A Diagnostic Study: Regulatory Framework for Digital Financial Services in Côte d’Ivoire”, documento de trabajo, CGAP, Washington, DC, noviembre. <https://www.cgap.org/research/publication/regulatory-framework-dfs-cote-divoire>
- Staschen, Stefan y Patrick Meagher (2018), “Basic Regulatory Enablers for Digital Financial Services—Lessons from CGAP’s Experience in Ten Countries”, *Enfoques* n.º 109, CGAP, Washington, DC, mayo. <https://www.cgap.org/research/publication/basic-regulatory-enablers-digital-financial-services>
- Tarazi, Michael y Paul Breloff (2010), *Emisores no bancarios de dinero electrónico: Enfoques de reglamentación para proteger los fondos de los clientes*, *Enfoques* n.º 63, CGAP, Washington, DC, julio. <https://www.cgap.org/research/publication/nonbank-e-money-issuers>

