

# 1 “Regulatory sandboxes”

## Flexibilidad regulatoria para fomentar la innovación en servicios financieros

Los exigentes requisitos de autorización y la incertidumbre regulatoria dificultan la innovación en servicios financieros. En este contexto, los *regulatory sandboxes* podrían proporcionar flexibilidad regulatoria para que los proveedores tradicionales y los nuevos competidores puedan poner a prueba productos innovadores con clientes reales.

### ¿Qué son los “regulatory sandboxes” y por qué son necesarios?

En el mundo de la informática, los *regulatory sandboxes* son espacios aislados donde se pueden ejecutar programas o archivos sin que repercutan en la aplicación donde se ejecutan. Se utilizan para probar nuevo código de programación o programas que no son de confianza. En su versión regulatoria, serían "espacios seguros" donde los negocios podrían poner a prueba productos, servicios, modelos de negocio y mecanismos de prestación innovadores sin tener que hacer frente desde el principio a toda la carga regulatoria asociada a esa actividad determinada. Esta definición es la que proporciona la Autoridad británica de Conducta Financiera (FCA, por sus siglas en inglés) en el [informe](#) en el que establece su plan para implementar un *regulatory sandbox* para la primavera de este año. Otras autoridades de regulación financiera, como la Comisión Australiana de Valores e Inversiones (ASIC, por sus siglas en inglés) y la Autoridad Monetaria de Singapur (MAS, por sus siglas en inglés), están considerando implantar iniciativas similares basándose en el enfoque de la FCA.

Probar nuevas soluciones o modelos de negocio con clientes reales permite a las empresas innovadoras aprender con mayor rapidez, mejorar sus propuestas de valor, obtener mayor acceso a fuentes de financiación o, por el contrario, abandonar lo antes posible las ideas que no son viables. Realizar pruebas en el mercado real es habitual en los ecosistemas de innovación de muchos sectores empresariales, pero se ve dificultado en los servicios financieros por los mayores obstáculos regulatorios en materia de requerimientos prudenciales, protección a los consumidores e integridad financiera. Cuando se tienen que cumplir desde el principio requisitos estrictos, el tiempo y los costes de lanzamiento al mercado son mayores, y algunas de las innovaciones ni siquiera llegan a ponerse a prueba con clientes reales. Por otra parte, dado que los nuevos servicios y modelos de negocio no siempre encajan en el marco regulatorio existente, las empresas innovadoras tienen que hacer frente a la incertidumbre sobre cómo les afectarán las diferentes normativas, cómo interpretarán las autoridades las normas y cómo responderán a sus propuestas. Esta incertidumbre regulatoria aumenta los riesgos de inversión y hace que sea más difícil para las nuevas empresas obtener financiación. Al ofrecer flexibilidad y certidumbre regulatoria, los *regulatory sandboxes* pueden ayudar tanto a los proveedores tradicionales como a los nuevos competidores a superar estos obstáculos a la hora de innovar.

### ¿Cómo implementar un “regulatory sandbox”?

En primer lugar, para evitar decisiones discrecionales, se deben definir claramente y hacer públicos los **criterios que debe cumplir un proyecto para entrar en el *sandbox***. La FCA tiene previsto establecer los siguientes criterios: la nueva solución debe inscribirse en el ámbito de los servicios financieros, ser una innovación genuina, ofrecer buenas perspectivas de aportar ventajas identificables para los consumidores, evidenciar una verdadera necesidad de prueba en el *sandbox* y estar respaldada por un trabajo de investigación para entender la normativa aplicable y mitigar los riesgos.

En segundo lugar, implementar un *regulatory sandbox* implica encontrar el equilibrio adecuado entre la flexibilidad regulatoria ofrecida y las garantías que se establecen para tener bajo control los riesgos para los

consumidores durante las pruebas. De todas formas, la magnitud de las actividades que se desarrollan en el *sandbox* debe estar limitada para evitar riesgos en el sistema financiero.

Una forma de proporcionar a las empresas innovadoras flexibilidad regulatoria es **simplificar su proceso de autorización**. En ese sentido, la FCA tiene previsto ofrecer un "proceso de autorización a medida", exclusivamente para la realización de pruebas, con requisitos que sean proporcionales a las actividades que la empresa va a desarrollar. Así se reducirían los costes extraordinarios que tienen que afrontar las compañías no autorizadas cuando quieren poner a prueba sus productos o servicios con clientes reales. No obstante, el proceso simplificado de autorización puede resultar todavía muy engorroso para algunas *start-ups*. Por tanto, el regulador británico sugiere que la industria cree una compañía autorizada sin ánimo de lucro que actúe como "paraguas" y que permita a las empresas innovadoras no autorizadas ofrecer sus servicios como representantes autorizados de esa compañía. La empresa "paraguas" se encargaría de evaluar el grado de preparación de las empresas para probar sus soluciones y de supervisarlas mientras ejercen de representantes autorizados.

El *regulatory sandbox* también puede proporcionar flexibilidad regulatoria mediante **exenciones o modificaciones de normas concretas** si llevar a cabo las actividades de prueba implicaría incumplir esas normas. Por el contrario, cuando las empresas innovadoras sufren incertidumbre regulatoria, pero no existe un problema claro de potencial incumplimiento normativo, el *regulatory sandbox* podría aportar certidumbre mediante:

- La emisión de "**cartas de no acción**" mediante las cuales la autoridad financiera se compromete a no emprender acciones contra las empresas durante las pruebas siempre que se sigan las condiciones acordadas. La FCA tiene previsto emitir dichas cartas a la vez que se reserva el derecho a cancelar las pruebas. En los Estados Unidos, la Oficina de Protección Financiera del Consumidor (CFPB) también ha propuesto una política de este tipo.
- **Orientación individual** a las empresas sobre la interpretación de las normas aplicables a las actividades de prueba que quieren llevar a cabo.

El grado de flexibilidad regulatoria que puede ofrecer un *regulatory sandbox*, ya sea a través de requisitos de autorización más laxos o de exenciones al cumplimiento de determinadas normas, está restringido por el marco regulatorio de cada país en materia de servicios financieros y por los poderes con que cuenta la autoridad que va a implantar el *sandbox*. En el caso de los estados miembros de la UE, las directivas y los reglamentos europeos también limitan el margen de actuación de un *sandbox*. Teniendo en cuenta las restricciones existentes, la FCA argumenta en su informe que sería necesario realizar algunos cambios legislativos para implementar de forma efectiva un *regulatory sandbox* en el Reino Unido. Lo más factible sería introducir una nueva actividad regulada con menores requisitos, específica para realizar pruebas en el *sandbox*; y enmendar los poderes de la FCA para facilitar que la autoridad pueda emitir exenciones normativas para las empresas que están dentro del *sandbox*. Sin embargo, estos cambios solo serían posibles, por parte de Reino Unido, en aquellos ámbitos en los que la legislación de la UE no sea de aplicación o en los que el Reino Unido cuenta con normas complementarias a las europeas.

La flexibilidad que proporciona el *regulatory sandbox* debe ir de la mano de **salvaguardas para los consumidores**, ya que la realización de pruebas en el mercado real conlleva riesgos en detrimento de estos. La FCA ha identificado cuatro posibles enfoques para proteger a los consumidores que participan en las actividades del *sandbox*:

- Limitar las actividades de prueba a aquellos clientes que hayan dado su consentimiento informado para participar, tal como sucede en los ensayos clínicos. Los clientes estarían informados de los riesgos potenciales y de la compensación disponible.

- Proporcionar a los clientes de empresas del *sandbox* los mismos derechos que tienen los clientes de cualquier empresa autorizada (por ejemplo, reclamar a la empresa, posteriormente al defensor que corresponda y tener acceso al esquema de remuneraciones en caso de que la empresa incumpla).
- Requerir a las empresas del *sandbox* disponer de los recursos necesarios para compensar cualquier pérdida ocasionada a los consumidores.
- Acordar caso a caso la transparencia, la protección y la compensación apropiadas según cada prueba. Esta es la opción que prefiere la FCA ya que ofrece flexibilidad para combinar las distintas opciones anteriores.

### Conclusión

Para implementar adecuadamente un *regulatory sandbox* es necesario definir unos criterios claros para seleccionar a las empresas participantes, establecer requisitos y garantías proporcionados y garantizar el control del supervisor mientras se desarrollan las pruebas. Si se cumplen estas condiciones, los *regulatory sandboxes* pueden ser muy beneficiosos para las empresas, los consumidores y los reguladores. Las empresas se beneficiarían de menor coste y tiempo de entrega al mercado de las propuestas innovadoras y además tendrían mejor acceso a financiación ya que disminuiría la incertidumbre regulatoria. Los consumidores se beneficiarían de nuevas propuestas de valor y de la mayor competencia entre proveedores, tanto tradicionales como nuevos.

Por otro lado, los *regulatory sandboxes* permitirían a las autoridades de regulación financiera entender mejor el funcionamiento de los nuevos productos o servicios, así como sus ventajas y riesgos, antes de enmendar el marco normativo. Además, al mismo tiempo que las empresas ponen a prueba sus nuevas soluciones en el *sandbox*, las autoridades financieras podrían poner a prueba el grado de flexibilidad regulatoria y las salvaguardas para los consumidores. En este sentido, un *regulatory sandbox* también puede ser visto como "regulación en el *sandbox*".

**AVISO LEGAL**

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.

Este informe ha sido elaborado por la unidad de Regulación Digital:

**Economista Jefe de Regulación Digital**

Álvaro Martín  
alvaro.martin@bbva.com

Vanesa Casadas  
vanesa.casadas@bbva.com

Pablo Urbiola  
pablo.urbiola@bbva.com

*Con la colaboración de:*

Tomasa Rodrigo  
tomasa.rodrigo@bbva.com

Israel Hernanz  
israel.hernanz@bbva.com

Alicia Sánchez  
alicia.sanchezs@bbva.com

Javier Sebastián  
jsebastian@bbva.com

David Tuesta  
david.tuesta@bbva.com

## BBVA Research

**Economista Jefe Grupo BBVA**

Jorge Sicilia Serrano

**Área de Economías Desarrolladas**

Rafael Doménech  
r.domenech@bbva.com

*España*

Miguel Cardoso  
miguel.cardoso@bbva.com

*Europa*

Miguel Jiménez  
mjimenezg@bbva.com

*Estados Unidos*

Nathaniel Karp  
Nathaniel.Karp@bbva.com

**Área de Economías Emergentes**

*Análisis Transversal de Economías Emergentes*

Álvaro Ortiz  
alvaro.ortiz@bbva.com

*Asia*

Le Xia  
le.xia@bbva.com

*México*

Carlos Serrano  
carlos.serrano@bbva.com

*Turquía*

Álvaro Ortiz  
alvaro.ortiz@bbva.com

*Coordinación LATAM*

Juan Manuel Ruiz  
juan.ruiz@bbva.com

*Argentina*

Gloria Sorensen  
gsorensen@bbva.com

*Chile*

Jorge Selaive  
jselaive@bbva.com

*Colombia*

Juana Téllez  
juana.tellez@bbva.com

*Perú*

Hugo Perea  
hperea@bbva.com

*Venezuela*

Julio Pineda  
juliocesar.pineda@bbva.com

**Área de Sistemas Financieros y Regulación**

Santiago Fernández de Lis  
sfernandezdelis@bbva.com

*Sistemas Financieros*

Ana Rubio  
arubiog@bbva.com

*Inclusión Financiera*

David Tuesta  
david.tuesta@bbva.com

*Regulación y Políticas Públicas*

María Abascal  
maria.abascal@bbva.com

*Regulación Digital*

Álvaro Martín  
alvaro.martin@bbva.com

**Áreas Globales**

*Escenarios Económicos*

Julián Cubero  
juan.cubero@bbva.com

*Escenarios Financieros*

Sonsoles Castillo  
s.castillo@bbva.com

*Innovación y Procesos*

Oscar de las Peñas  
oscar.delaspenas@bbva.com

### Interesados dirigirse a:

**BBVA Research**

Calle Azul, 4  
Edificio de la Vela - 4ª y 5ª plantas  
28050 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 374 60 00 y +34 91 537 70 00  
Fax: +34 91 374 30 25  
bbvaresearch@bbva.com  
[www.bbvaresearch.com](http://www.bbvaresearch.com)