

Inclusión Financiera en América Latina

Facilitadores, Promotores y Obstaculizadores

XI Foro de Análisis Latinoamericano, Banco de España

Madrid, 28 de noviembre de 2017

Santiago Fernández de Lis Responsable de Sistemas Financieros y Regulación BBVA Research

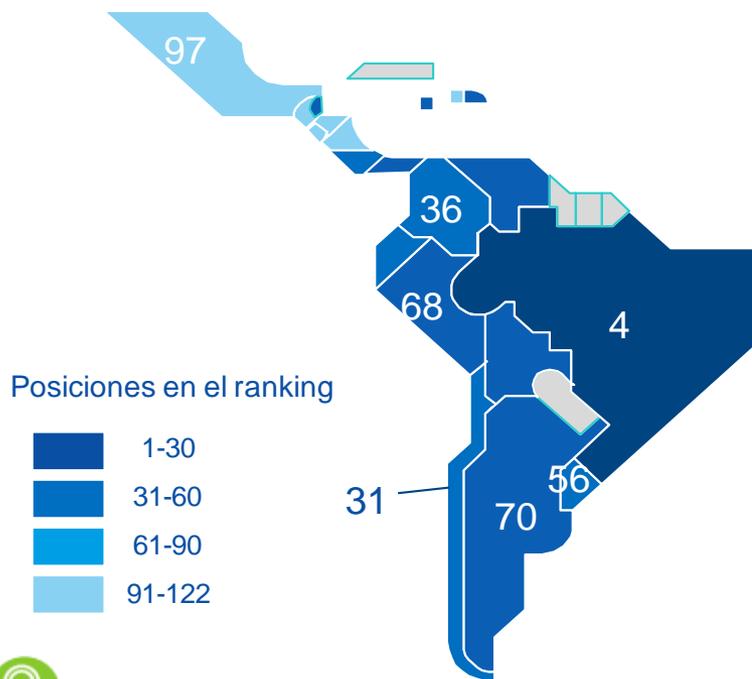
Lucía Pacheco Economista BBVA Research

Inclusión financiera en BBVA Research



Medición de la inclusión financiera:

Índice Multidimensional de Inclusión Financiera de BBVA Research



Noelia Cámara (2014) Measuring Financial Inclusion: a Multidimensional Index



Análisis de factores determinantes:

Índice de Prácticas Regulatorias para la Inclusión Financiera



Liliana Rojas-Suárez y Lucía Pacheco (2017) An Index of Regulatory Practices for Financial Inclusion in Latin America:

Inclusión financiera: una visión del problema

Prioridad en la agenda de gobiernos, reguladores y autoridades internacionales

La falta de acceso a servicios financieros

La inclusión Financiera puede:

Contribuir al desarrollo económico y la reducción de la pobreza

Ayudar a reducir la informalidad de la economía

Apoyar la estabilidad e integridad del sistema financiero

Trampa de pobreza

Desigualdad

Reduce el coste de realizar transacciones

Favorece una asignación intertemporal de los recursos

+ Ahorro

+ Inversión productiva

Uno de los grandes problemas en América Latina

¿Cómo avanzar en inclusión financiera? Contar con una regulación adecuada es una condición necesaria...

Dos razones principales:

1

La regulación es clave para permitir que el **sector privado adopte innovaciones financieras** y para **favorecer su uso** por parte de la población de menores ingresos

2

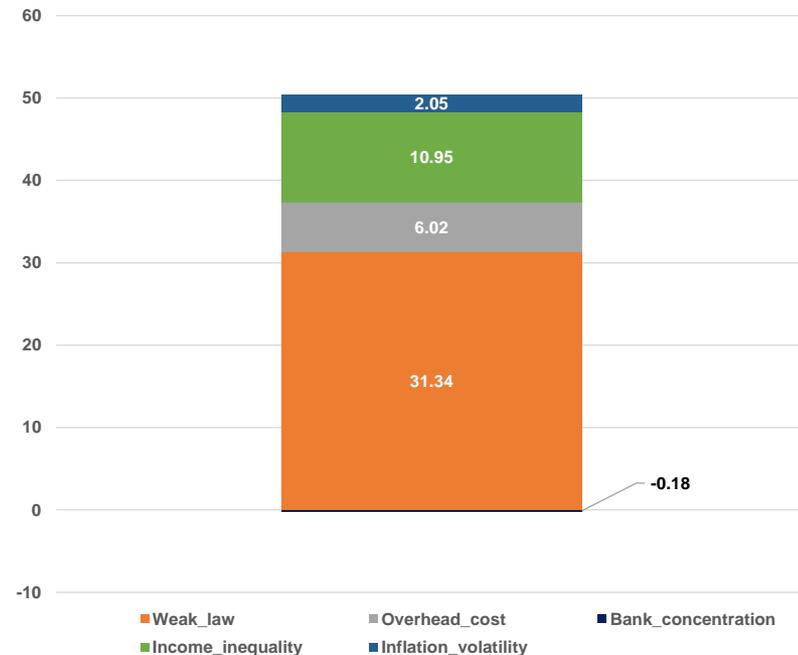
Las políticas destinadas a avanzar en inclusión financiera deben ser **compatibles con los mandatos tradicionales de regulación financiera**: estabilidad financiera, protección del consumidor e integridad del sistema

...pero no suficiente

La literatura existente identifica numerosos factores que afectan a la inclusión financiera

- ❖ Factores socioeconómicos (i.e. desigualdad, desarrollo social)
- ❖ Factores macroeconómicos (i.e. volatilidad de la inflación)
- ❖ Factores institucionales (i.e. *rule of law*)
- ❖ Factores relacionados con el funcionamiento del sistema financiero (eficiencia del sector bancario, elevada concentración)
- ❖ ...

Descomposición de la brecha de inclusión financiera entre LatAm y países de renta alta (pp)



Source: [Liliana Rojas-Suárez \(2016\), Financial inclusion in Latin America. Facts, obstacles and Central Banks' Policy Issues](#)

En América Latina, los **factores institucionales** explican la mayor parte

El Índice de Prácticas Regulatorias para la Inclusión Financiera en América Latina

- El objetivo es evaluar y comparar la **calidad** de las normas y reglamentos que afectan a la inclusión financiera
- Se identifican **áreas de fortalezas y debilidades de las prácticas regulatorias**. El objetivo es apoyar los esfuerzos de los hacedores de política económica y reguladores que tienen el mandato de mejorar la inclusión financiera en la región.



¿Cómo afecta la regulación a la inclusión financiera?

Tres dimensiones



Facilitadores

Regulaciones que caracterizan al **entorno general** en el que operan los proveedores de servicios financieros



Promotores

Regulaciones que atajan fallas de mercado específicas y, por lo tanto, **facilitan y promueven la prestación de servicios financieros destinados** a grandes segmentos de la población



Obstaculizadores

Regulaciones que (a menudo involuntariamente) generan **obstáculos** para expandir la oferta y la demanda de productos y servicios financieros

¿Cómo afecta la regulación a la inclusión financiera?

Once prácticas regulatorias

 Facilitadores	 Promotores	 Obstaculizadores
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de competencia • Calidad de supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas simplificadas • Dinero electrónico • Corresponsales • Microcrédito • Sistemas de información crediticia • Requisitos simplificados de KYC (conoce a tu cliente) <p>+ Educación Financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos a las transacciones financieras • Límites a los tipos de interés • Crédito dirigido

Construyendo índices de calidad regulatoria

Metodología

- **Indicadores de calidad regulatoria** (puntuación de 0 a 2), seleccionados a partir de la **literatura y guías de mejores prácticas**. Implica cierta discreción
- El valor de los **tres Índices de Calidad Regulatoria** (*Facilitadores, Promotores y Obstaculizadores*) es el **promedio** de los subíndices correspondientes. El **Índice General de Calidad Regulatoria** representa el **promedio de los tres índices**.
- La agregación de indicadores implica **cierta subjetividad**: el ranking podría variar con metodologías alternativas. **La contribución más importante de este documento es la identificación de áreas de fortalezas y debilidades**

Dos novedades importantes y complementarias



- La importancia de **los bancos extranjeros** se tiene en cuenta al valorar las políticas de competencia
- **Regulación de dinero electrónico**: aprovechar las nuevas tecnologías, garantizando la seguridad del sistema



- Las **políticas de comisiones** no son independientes de la calidad de las políticas de competencia
- El gobierno puede realizar **esfuerzos adicionales** para promover el uso de productos financieros (pago de subsidios)
- La **educación financiera** influye en la calidad de las políticas promotoras

El Índice *Facilitadores*

¿Cómo afecta la regulación a la inclusión financiera?

Once prácticas regulatorias

 Facilitadores	 Promotores	 Obstaculizadores
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de competencia • Calidad de supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas simplificadas • Dinero electrónico • Corresponsales • Microcrédito • Sistemas de información crediticia • Requisitos simplificados de KYC (conoce a tu cliente) <p>+ Educación Financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos a las transacciones financieras • Límites a los tipos de interés • Crédito dirigido

Los *Facilitadores*: la calidad de las políticas de competencia

Indicadores seleccionados

- **Entrada en el mercado:** evalúa si se permite a todos los **proveedores *cualificados***, tanto **tradicionales como alternativos**, entrar en el mercado y si existe una **igualdad de condiciones** entre los diferentes proveedores (bancos nacionales y extranjeros; bancos públicos y privados)
- **Salida del mercado:** mide si las leyes y las regulaciones garantizan que todos los tipos de proveedores de servicios financieros **no viables salgan del mercado** y si estas normas son claras **ex ante** y **proporcionales** a los riesgos de las actividades de cada proveedor.
- **Abusos del poder de mercado:** analiza si existen **normas antimonopolio** rigurosas en el sector financiero para evitar que surjan entidades con un poder de mercado excesivo.
- **Contestabilidad de los inputs e interoperabilidad:** evalúa si las normas y regulaciones facilitan la accesibilidad de los diferentes inputs y redes (cajeros, redes de agentes y sistemas de información crediticia) y si es apropiada la regulación sobre la interoperabilidad entre las redes de servicios financieros

Los *Facilitadores*: la calidad de las políticas de competencia

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Perú	Uruguay
1. Entrada en el mercado	1,3	1,3	2	2	1,3	1,7	1,7	1,3
1A Restricciones a bancos extranjeros	2	1	2	2	2	2	2	2
1B Banca pública	2	1	2	2	2	1	1	0 (a)
1C Entrada de Proveedores de Servicios Digitales	0	2	2	2 (b)	0	2	2	2
2. Salida del mercado	1,5	2	1,8	0,8	2	1,8	0,8	1,8
2A Reglas de salida para bancos <i>ajustadas</i>	1,5	2	1,5	1,5	2	1,5	1,5	1,5
2B Salida de Proveedores de Servicios Digitales	n/a	2	2	0	n/a	2	0	2
3. Abusos de poder de mercado	2	1	2	2	2	2	2	1
4. Contestabilidad de los inputs e interoperabilidad	2	1	1,3	2	2	1,3	2	1,3
4A Cajeros automáticos	2	0	2	2	2	0	2	2
4B Agentes	n/a	1	0	2	2	2	2	0
4C Información crediticia	2	2	2	2	2	2	2	2
Score Subíndice de Políticas de Competencia	1,7	1,3	1,8	1,7	1,8	1,7	1,6	1,4

- Los resultados de este subíndice muestran que **las fortalezas y debilidades regulatorias varían significativamente** de un país a otro.
- Destacan Argentina, Chile, Colombia, México y Paraguay.** Estos países recibieron la puntuación máxima en el indicador *abusos de poder de mercado*.
- Brasil y Uruguay obtuvieron los peores resultados** de la muestra, debido a la baja puntuación en los indicadores *entrada en el mercado*, *abusos de poder de mercado* y *contestabilidad e interoperabilidad*.

El índice *Facilitadores*

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Perú	Uruguay
Políticas de competencia	1,7	1,3	1,8	1,7	1,8	1,7	1,6	1,4
Calidad de Supervisión	0,7	1,5	1,5	1,2	1,4	2	2	1,5
<i>Score Facilitadores</i>	1,2	1,4	1,7	1,5	1,6	1,9	1,8	1,5

- Paraguay obtiene la puntuación más alta.** Perú, Chile y México le siguen de cerca. Si bien la solidez de las *Políticas de Competencia* es la principal fortaleza en Chile y México, una puntuación perfecta en *Calidad de Supervisión* apoya los resultados en Perú.
- Brasil, Colombia y Uruguay logran resultados intermedios.** En Brasil, la puntuación para las *Políticas de Competencia* es la más baja entre los países de la muestra. En Colombia, la fuerza de sus *Políticas de Competencia* no puede compensar su debilidad en el subíndice de *Calidad de Supervisión*.
- Argentina ocupa el último puesto:** se necesitan esfuerzos significativos si se pretende que el marco regulatorio permita avanzar en la inclusión financiera.

El Índice *Promotores*

¿Cómo afecta la regulación a la inclusión financiera?

Once prácticas regulatorias

 <i>Facilitadores</i>	 <i>Promotores</i>	 <i>Obstaculizadores</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de competencia • Calidad de supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas simplificadas • Dinero electrónico • Corresponsales • Microcrédito • Sistemas de información crediticia • Requisitos simplificados de KYC (conoce a tu cliente) <p>+ Educación Financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos a las transacciones financieras • Límites a los tipos de interés • Crédito dirigido

Los *Promotores*: Cuentas simplificadas

Dos conjuntos de indicadores

Conjunto 1: Normas mínimas de regulación → 60%

- Se incluyen las **características de los clientes** que pueden acceder a estas cuentas y **de los proveedores** que las pueden ofrecer, así como los **requisitos de identificación**, los **canales** aprobados **para ofrecer** estas cuentas, los **límites de saldos y operaciones** y el **número** de cuentas que un cliente puede tener (individual o empresa), y la postura regulatoria con respecto al **cobro de tasas y comisiones**.
 - **Tasas y comisiones ajustadas:** Es deseable no imponer restricciones sobre las comisiones solo en la medida en que existan *Políticas de Competencia* adecuadas que impidan el ejercicio de poderes de monopolio.

Conjunto 2: Esfuerzos gubernamentales adicionales → 40%

- Se evalúa si estas cuentas se utilizan para el **pago de salarios, pensiones o transferencias gubernamentales** a poblaciones de bajos ingresos y si estos esfuerzos llegan tanto al **sector formal como al informal**.
 - **Esfuerzos adicionales por parte del gobierno ajustados por “crowding out”** de otros servicios ofrecidos por el sector privado. Se intenta determinar la existencia de distorsiones como resultado de la intervención gubernamental.

Los Promotores: Cuentas simplificadas

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Perú	Uruguay
1. Normas mínimas de regulación								
1 Marco regulatorio	2	2	0	2	2	2	2	2
2 Clientes	0	0	0	0	2	0	0	2
3 Proveedores	2	0	0	1	2	0	2	1
4 Canales de prestación permitidos	1	1	1	2	2	2	2	0
5 Requisitos de identificación	2	2	2	2	2	2	2	2
6 Límites a las operaciones	1	2	1	1	2	2	1	2
7 Límites en el número de cuentas	1	1	2	2	1	1	1	1
8 Tasas y comisiones	0	0	2	2	0	0	2	2
8.a Tasas y comisiones ajustadas por competencia	0	0	2	2	0	0	2	2
Score Conjunto 1	1,1	1	1	1,5	1,6	1,1	1,5	1,5
2. Esfuerzos gubernamentales adicionales								
1 Esfuerzos gubernamentales adicionales	2	2	2	2	1	2	2	0
Esfuerzos gubernamentales adicionales ajustados (por crowding out)	2	0,5	2	2	0	0,5	0,5	0
Score Conjunto 2	2	0,5	2	2	0	0,5	0,5	0
Score Cuentas simplificadas	1,5	0,8	1,4	1,7	1	0,9	1,1	0,9

- **No existe un marco regulatorio específico en Chile**, pero la Cuenta RUT de Banco Estado muestra características similares.
- **Colombia destaca** por la calidad de su *marco regulatorio* y por la existencia de *esfuerzos gubernamentales adicionales* adecuados.
- A pesar de las altas puntuaciones en cuanto a *normas regulatorias mínimas*, la **ausencia o la insuficiencia de esfuerzos gubernamentales en Uruguay y México** afectan a los resultados finales de estos países.

El Índice *Promotores*

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Perú	Uruguay
Cuentas simplificadas	1,5	0,8	1,4	1,7	1	0,9	1,1	0,9
Dinero electrónico	0	1,2	0,8	1,9	0	1,7	1,6	1,6
Corresponsales	0	1,3	1,3	2	1,7	1,8	1,9	1,6
Microcrédito	1,1	1,2	1,1	1,6	1,3	1	1,9	1
Sistemas de información crediticia	2	1,6	1,3	2	2	1,4	2	2
KYC simplificados	2	1,8	1	1	1,9	1,3	2	2
Score de Promotores <i>no ajustado</i>	1,1	1,3	1,2	1,7	1,3	1,4	1,8	1,5
Educación Financiera	0,9	2	1,3	1,5	1,5	0,9	2	0,8
Score de <i>Promotores ajustado</i> (por Educación Financiera)	1,1	1,4	1,25	1,75	1,35	1,4	1,9	1,5

- **Perú y Colombia** obtienen puntuaciones muy altas.
- **Argentina** obtiene la **puntuación ajustada más baja**: aunque obtiene puntuaciones altas en algunos Promotores, el país carece de marcos regulatorios específicos sobre dinero electrónico y corresponsales y obtiene puntuaciones bajas en otros subíndices.
- En el resto de los países, las puntuaciones *ajustadas* reflejan un margen significativo de mejora, pero las ineficiencias varían según el país.

El Índice *Obstaculizadores*

¿Cómo afecta la regulación a la inclusión financiera?

Once prácticas regulatorias

 <i>Facilitadores</i>	 <i>Promotores</i>	 <i>Obstaculizadores</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de competencia • Calidad de supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas simplificadas • Dinero electrónico • Corresponsales • Microcrédito • Sistemas de información crediticia • Requisitos simplificados de KYC (conoce a tu cliente) <p>+ Educación Financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos a las transacciones financieras • Límites a los tipos de interés • Crédito dirigido

Los *Obstaculizadores*: Impuestos a las transacciones financieras

Indicadores seleccionados

- El indicador sobre el Impuesto a las Transacciones Financieras incorpora dos consideraciones:
 - Si el impuesto a las transacciones financieras grava el **crédito, el débito o ambos**
 - Si la regulación sobre dicho impuesto incorpora algunos **factores atenuantes**:
 - Si los clientes bancarios tienen la oportunidad de **deducir o abonar el impuesto con el pago de otros impuestos (+ 0,5)**
 - Si existen **exenciones** en el pago del impuesto sobre la base de consideraciones de inclusión financiera **(+ 0,5)**
 - El impuesto de débito se establece a una **tasa cercana a cero (+ 0,5)**

Los *Obstaculizadores*: Impuestos a las transacciones financieras

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Perú	Uruguay
Score del impuesto a las transacciones financieras (no ajustada)	0	0	0	0	0	2	0	2
<i>a. Ajuste por deducciones fiscales</i>	--	--	--	--	0,5	n/a	0,5	n/a
<i>b. Ajuste por excepciones en el pago de impuestos</i>	0,5	--	--	0,5	0,5	n/a	--	n/a
<i>c. Ajuste para un tipo impositivo cercano a cero</i>	--	--	--	--	--	n/a	0,5	n/a
Impuesto a las transacciones financieras ajustado	0,5	0	0	0,5	1	2	1	2
Score del Subíndice del impuesto a las transacciones financieras	0,5	0	0	0,5	1	2	1	2

- Estos impuestos **no se usan en Paraguay y Uruguay**, por lo que estos países obtienen la mayor puntuación posible.
- En todos los demás países existen impuestos al crédito o débito bancario, aunque **existen factores atenuantes en todos los países excepto en Brasil y Chile**.

El Índice *Obstaculizadores*

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Perú	Uruguay
<i>Impuestos a las transacciones financieras ajustados</i>	0,5	0	0	0,5	1	2	1	2
<i>Límites de tipos de interés</i>	1	0	0	0	2	1	2	0
<i>Crédito dirigido dirigidos</i>	0	0	2	0	2	0	2	0
Score de Obstaculizadores	0,5	0	0,7	0,2	1,7	1	1,7	0,7

- **México y Perú son los que obtuvieron mejores resultados** debido a sus elevadas puntuaciones para límites de tipos de interés y crédito dirigido.
- **Brasil obtiene la puntuación más baja posible** en los tres componentes del índice, **seguido de cerca por Colombia y Argentina.**
- A pesar de las puntuaciones generales relativamente bajas, **Paraguay y Uruguay** destacan como los únicos dos países de la muestra que no tienen impuestos sobre las transacciones financieras.

El Índice *General*

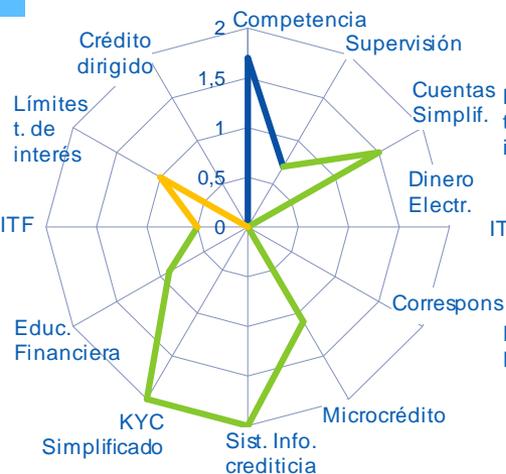
El Índice General de Prácticas Regulatorias para la Inclusión Financiera

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Paraguay	Perú	Uruguay
Índice de <i>Facilitadores</i>	1,2	1,4	1,7	1,5	1,6	1,9	1,8	1,5
Índice de <i>Promotores ajustado</i>	1,1	1,4	1,25	1,75	1,35	1,4	1,9	1,5
Índice de <i>Obstaculizadores</i>	0,5	0	0,7	0,2	1,7	1	1,7	0,7
Score del Índice General	0,9	0,9	1,2	1,2	1,6	1,4	1,8	1,2

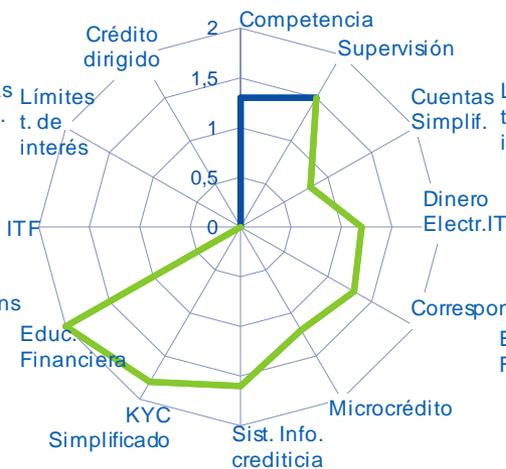
- Perú ocupa el primer lugar, seguido por México.** Ambos países obtienen buenos resultados en las tres categorías, aunque México tiene más margen para mejorar debido a la falta de elementos regulatorios claves como un marco de dinero electrónico.
- Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay obtienen resultados más modestos,** que son arrastrados a la baja por la puntuación del índice *Obstaculizadores*. Especialmente notable es el caso de Colombia.
- Argentina y Brasil son los países con las puntuaciones más bajas.** Sin embargo, en el caso de Argentina el Gobierno está avanzando en la dirección correcta y, por lo tanto, se esperan mejoras en los próximos años.

Los países tienen áreas de fortaleza y debilidad...

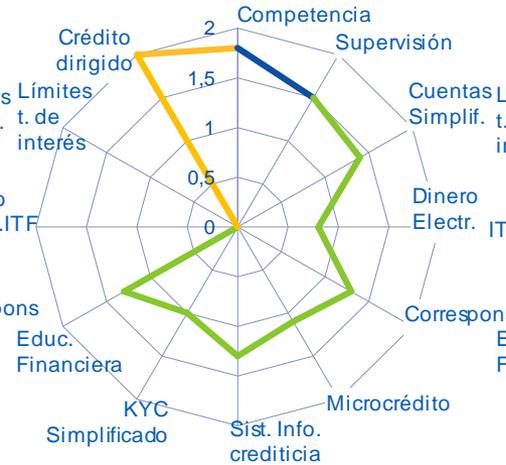
Argentina



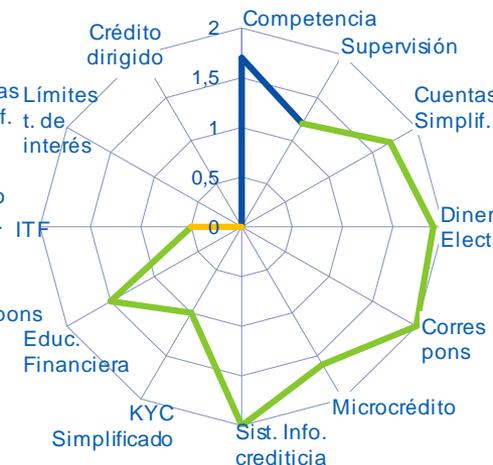
Brasil



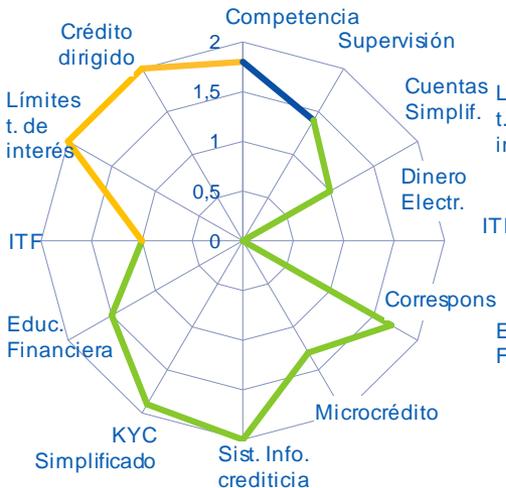
Chile



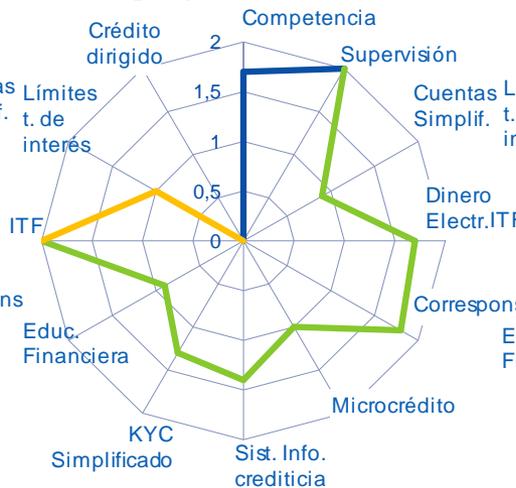
Colombia



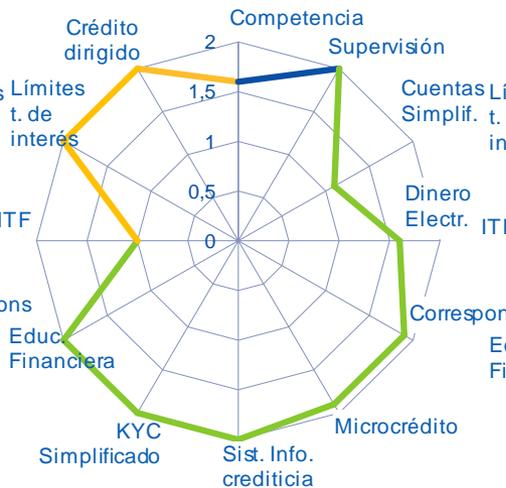
México



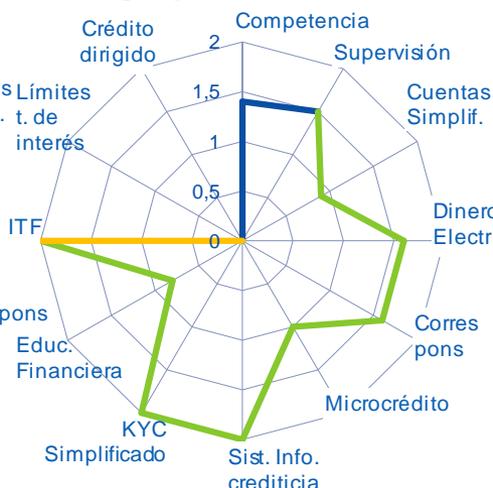
Paraguay



Perú



Uruguay



— Facilitadores — Promotores — Obstaculizadores

... muchas de las cuales son compartidas



La mayoría de los países ha hecho esfuerzos por diseñar productos, servicios y canales inclusivos: **regímenes simplificados de KYC**

Se han hecho **esfuerzos adicionales** para promover el uso de productos financieros mediante la distribución de beneficios sociales y otros pagos a los ciudadanos

Se busca aprovechar las ventajas de las **nuevas tecnologías** (i.e. dinero electrónico). Los países más rezagados se están poniendo al día

En los últimos años se ha avanzado en asegurar la **interoperabilidad y contestabilidad** de los inputs y redes, en beneficio de la competencia

Terrenos de juego no equilibrados: las regulaciones a menudo generan condiciones desiguales entre distintos proveedores

Numerosas **intervenciones del sector público** terminan generando distorsiones indeseadas (restricciones a las comisiones, tasas de usura, crédito dirigido, interoperabilidad)

La **innovación** y la búsqueda de mayor eficiencia en la provisión de servicios inclusivos debe ir aparejada con el **objetivo de aumentar la estabilidad**: a largo plazo, estos objetivos se refuerzan mutuamente

Falta de **independencia** de los supervisores bancarios es un problema común a muchos países

Reflexiones finales

- **No disponer de un marco regulatorio adecuado** puede ser uno de los principales obstáculos de los países para avanzar en inclusión financiera
- Este índice evalúa las áreas clave de regulación para promover la inclusión financiera, y los resultados presentados aquí pueden servir para **guiar futuras reformas regulatorias**
- Más allá de las puntuaciones individuales de cada país, este documento pretende apoyar los esfuerzos de los responsables de la formulación de políticas al identificar **áreas de fortalezas y debilidades** en las prácticas de regulación financiera de los países
- **Varios países están inmersos en procesos de reforma:** la imagen actual puede cambiar en los próximos meses.
 - En **Argentina** se ha presentado un proyecto de Ley con el mandato de elaborar una **estrategia de inclusión financiera***. Al mismo tiempo, la **reforma fiscal** puede llevar a una revisión en el subíndice de ITFs
 - En **Perú** se está discutiendo la **introducción de topes a las tasas de interés**
 - En **México**, el **Proyecto de Ley FinTech** introduce nuevas licencias para instituciones de tecnología financiera: para **crowdfunding y dinero electrónico**

* Los resultados del Índice se presentan como argumento de apoyo a la necesidad de dicha estrategia

Inclusión Financiera en América Latina

Facilitadores, Promotores y Obstaculizadores

XI Foro de Análisis Latinoamericano, Banco de España

Madrid, 28 de noviembre de 2017

Santiago Fernández de Lis Responsable de Sistemas Financieros y Regulación BBVA Research

Lucía Pacheco Economista BBVA Research