BBVA | RESEARCH

Observatorio Económico

Inclusión Financiera - Perú

Madrid,
9 de septiembre de 2013
Análisis Económico

Inclusión Financiera - Perú
David Tuesta
david.tuesta@bbva.com

Rosario Sánchez
rdpsanchez@bbva.com

El marco regulatorio del dinero electrónico en el Perú y la inclusión financiera

- **El marco regulatorio para servicios financieros a través de dispositivos móviles está recién iniciándose**

  Luego de un proceso de discusión normativa que se inició el 2010 con primeras iniciativas legislativas que no llegaron a buen puerto, finalmente el 2012 se aprobó la "Ley que regula las características básicas del dinero electrónico, como instrumento de inclusión financiera". Esta normativa se inspira en las que ya se vienen impulsando en otras geografías con relativo éxito.

- **La Ley de dinero electrónico regula las operaciones de emisión de este medio de pago,** tales como la reconversión a efectivo, transferencias, pagos y cualquier movimiento u operación relacionada con el valor monetario del que disponga el titular, determina las empresas autorizadas a emitirlo y establece el marco regulatorio y de supervisión de las mismas.

- **Se crea a las EEDE como nuevo actor en el mercado**

  Estas junto con otras instituciones supervisadas por la SBS podrán emitir dinero electrónico, aunque las EEDE tendrán sólo esta función. En ese sentido, las EEDE, no tienen permiso para conceder créditos y solo pueden realizar operaciones vinculadas con su objetivo principal.

- **La Ley de dinero electrónico, busca generar un canal amplio de acceso al sistema financiero que lo acerque a las zonas rurales o alejadas donde la banca comercial no llega,** facilitando la realización de pagos y transferencias de manera segura y a bajo costo. En este sentido, la intensidad y difusión de la tecnología móvil en el territorio nacional genera posibilidades de expansión de los servicios financieros, y es bajo ese entorno que se busca brindar un mayor acceso al sistema financiero.

- **Una normativa que busca potenciarse en la penetración de la telefonía celular, la simplificación para la apertura de cuentas y en la experiencia exitosa de los agentes corresponsales**

  La complementariedad de estos desarrollos será fundamental para brindar un mayor acceso al sistema financiero a aquellos que aún se encuentran fuera.

1. Un marco regulatorio para el desarrollo de la banca móvil

A pesar del fuerte incremento del crédito y de las intensivas estrategias de crecimiento que han tenido los bancos en Perú en los últimos años, el acceso a productos del sistema financiero formal sigue siendo difícil para la población rural o de bajos ingresos. Solo el 20% de los hogares se encuentran bancarizados, porcentaje inferior al observado en otros países de la región como Brasil (56%) o Chile (42%). La banca móvil ha sido utilizada fundamentalmente como un canal adicional a los tradicionales, que permite realizar consultas de saldos, transferencias entre cuentas del mismo titular, ubicación de oficinas y algunas otras operaciones y no tanto como un mecanismo de inclusión. Frente a esta problemática, la tecnología móvil (dinero electrónico) ofrece la posibilidad de brindar servicios financieros a un coste más reducido que el que representa abrir una sucursal bancaria o algún otro canal en lugares donde la demanda no justifica los costos en lo que se incurrirían.

El marco regulatorio para brindar servicios financieros a través de dinero electrónico está recién iniciándose en Perú. La primera normativa sobre las características básicas que debiera tener así como el uso del mismo se presentó en el año 2010[1], sin ser aprobada por el Congreso. Más adelante, en enero del 2013, se publicó la "Ley que regula las características básicas del dinero electrónico, como instrumento de inclusión financiera". Esta norma busca beneficiar principalmente a zonas rurales o alejadas donde la banca comercial no llega, facilitando la realización de pagos y transferencias de manera segura y a bajo costo, aprovechando que la intensidad y difusión de la tecnología móvil en el territorio nacional genera posibilidades de expansión de los servicios financieros. La regulación se inspira en iniciativas impulsadas en otros países que han tenido relativo éxito implementando la banca móvil como mecanismo de política de inclusión financiera en entornos en los que existen limitaciones de acceso a estos servicios. Podemos mencionar como ejemplos los casos de Giros-TIGO (Paraguay), M-Pesa (Kenya), Smart Money y G-Cash (Filipinas). En todos estos casos se ofrecen servicios financieros a través del teléfono móvil, especialmente vinculados con remesas, pagos comerciales, transacciones electrónicas, con requerimientos de información mínimos y de fácil acceso a la población.

La Ley de dinero electrónico aprobada en Perú, regula las operaciones de emisión de este medio de pago, como la reconversión a efectivo, transferencias, pagos y cualquier movimiento u operación relacionada con el valor monetario del que disponga el titular, determina las empresas autorizadas a emitirlo y establece el marco regulatorio y de supervisión de las mismas. Adicionalmente, el Banco Central emplea las siguientes definiciones al referirse a banca móvil, dinero electrónico y tarjetas de dinero electrónico[2]:

- Banca móvil: canal virtual a través del cual los clientes pueden realizar transacciones utilizando celulares.
- Dinero electrónico: valor almacenado en forma electrónica en un dispositivo tal como una tarjeta chip o un disco duro en un computador, el valor se reduce cada vez que se realizan compras de bienes o servicios, o se retira efectivo.
- Tarjetas de dinero electrónico (tarjetas pre-pago): almacenan valor monetario que permiten al usuario realizar pagos en entidades distintas al emisor de la tarjeta.

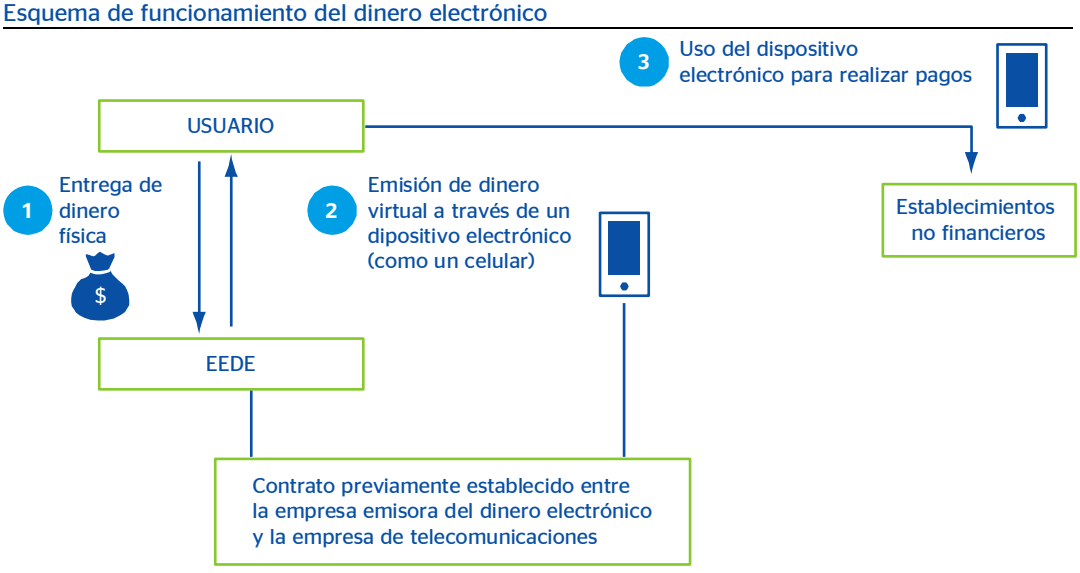
1: Proyecto de Ley N°4168/2009PE.
2: Circular N° 046-2010 "Reportes sobre canales e instrumentos de pago distintos al dinero en efectivo", que tiene como finalidad normar los requisitos de información del Banco Central (BCR) sobre el uso de los canales e instrumentos de pago distintos al dinero en efectivo.

2. Dinero electrónico, funcionamiento y características

Se considera dinero electrónico al valor monetario almacenado en soportes electrónicos como teléfonos móviles, tarjetas prepago y otros equipos o dispositivos, que cumplan con los fines establecidos y cuenten con plataformas tecnológicas que permitan realizar transacciones en tiempo real y de manera segura.

El funcionamiento del dinero electrónico consistirá principalmente en acercarse a una oficina o canal no bancario y entregar dinero físico, el cual se convierte en dinero virtual con el que el cliente podrá realizar transacciones, a través del celular u otro dispositivo, con cargo al saldo del dinero convertido. Detrás de esto existe un contrato entre el banco o empresa emisora y una empresa de telecomunicaciones.

Gráfico 1
Esquema de funcionamiento del dinero electrónico



Fuente: BBVA Research en base a Ley de dinero electrónico

Las principales características del dinero electrónico[3] son:

- Almacenado en un soporte electrónico
- Aceptado como medio de pago por entidades o personas distintas del emisor
- Convertible a dinero en efectivo según el valor monetario del que disponga el titular.
- No constituye un depósito ni genera intereses, y por tanto no está respaldado por el Fondo de Garantía de Depósitos.
- No se necesita tener una cuenta bancaria para hacer uso del dinero electrónico.

2.1. Empresas Emisoras de Dinero electrónico (EEDE)

La Ley de dinero electrónico establece que la provisión de este servicio se limita a empresas que estén bajo el ámbito de supervisión del sistema financiero, reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), como es el caso de los bancos, las financieras y las cajas. Sin embargo, con la finalidad de generar competencia en este segmento, se han creado las Empresas Emisoras de Dinero Electrónico (EEDE). Estas instituciones estarán supervisadas por la SBS y tendrán como objeto principal la emisión de dinero electrónico (no conceden créditos y solo pueden realizar operaciones vinculadas con su objetivo principal).

3: Establecidas en la Ley N°29985.

Aunque pueden contratar a terceros para canalizar las operaciones, siguen manteniendo la responsabilidad por la realización de las mismas.

Los emisores deben constituir fideicomisos por el valor correspondiente y la operación debe estar asociada a una cuenta con un titular debidamente identificado. Como incentivo para estas operaciones, la emisión de dinero electrónico efectuado por las EEDE está exonerada del Impuesto General a las Ventas (IGV) por un periodo de tres años.

Los medios de telecomunicaciones[4] que se utilicen para la prestación de estos servicios financieros deben ser brindados en igualdad de condiciones a todas las empresas que lo provean, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), es el encargado de que esto se cumpla. Las empresas del sistema financiero, así como las empresas de telecomunicaciones que brinden los servicios de dinero electrónico debieran, de manera conjunta, controlar los riesgos operativos a los que se encuentren expuestos los usuarios de dinero electrónico. En esa línea, el papel que juegue el regulador financiero y el de telecomunicaciones será importante en la minimización de estos riesgos.

Un factor a tomar en consideración en la regulación vinculada con el dinero electrónico, es minimizar el riesgo de que este pueda utilizarse para actividades ilícitas como lavado de activos o financiamiento de terrorismo[5]. Para esto, el adecuado registro de las transacciones realizadas así como la plena identificación de los usuarios de dinero electrónico (documento de identidad, dirección, ocupación, número telefónico) en las entidades financieras y en las empresas de telecomunicaciones serán factores clave.

2.2. La creación de las cuentas de dinero simplificadas

En julio de 2013, la SBS pre-publicó[6] normativas adicionales a la Ley. Un tema a resaltar es el establecimiento de que las EEDE puedan ofrecer cuentas de dinero electrónico simplificadas. Estas se pondrían a disposición de personas naturales, y cumplen con las siguientes condiciones:

a) Son abiertas por personas naturales nacionales o extranjeras.

b) Cada transacción se encuentra sujeta al límite de S/. 1000.

c) El saldo total en cuentas de dinero electrónico de un mismo titular en un mismo emisor no puede superar los S/. 2000.

d) Las transacciones acumuladas en un mes por un mismo titular y emisor no pueden exceder de S/. 4000.

e) Las cuentas de dinero electrónico simplificadas solo pueden ser abiertas y utilizadas en soles y dentro del país. Los emisores deben definir procedimientos y medidas con el objetivo de monitorear el cumplimiento de los límites y condiciones señalados.

Los requisitos de identificación y verificación aplicables a los titulares de estas cuentas simplificadas deberán contener como mínimo el nombre completo del titular, contemplado en el DNI, Carnet de Extranjería o Pasaporte con indicación del domicilio actualizado según declaración del titular. Para la apertura de cuentas de dinero electrónico que tengan como soporte electrónico teléfonos móviles, se requerirá también el número de servicio de telefonía móvil asociado a dicho soporte electrónico.

4: Los servicios de telecomunicaciones que podrán participar están sujetos al Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones (Decreto Supremo 013-93-TCC) y al Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones (Decreto Supremo 020-2007-MTC).
5: Las empresas del sistema financiero, y también las empresas que se constituyan como EEDE, se encuentran bajo los alcances de la Ley N°28306 "Ley sobre lavado de activos", y, por lo tanto, están obligadas a informar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) sobre operaciones sospechosas y a cumplir con las medidas preventivas que indica dicha regulación.
6: Una normativa pre-publicada es aquella que la SBS publica en su portal web con el objetivo de recibir comentarios antes de ser publicada como norma.

2.3. Modalidades de contratación establecidas en la Ley

Otro tema a resaltar dentro de las normativas pre-publicadas por la SBS son las modalidades de contratación de las EEDE. Se establece que las empresas emisoras de dinero electrónico podrán celebrar contratos por canales presenciales o no presenciales (en el caso de extranjeros solo canales presenciales), siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

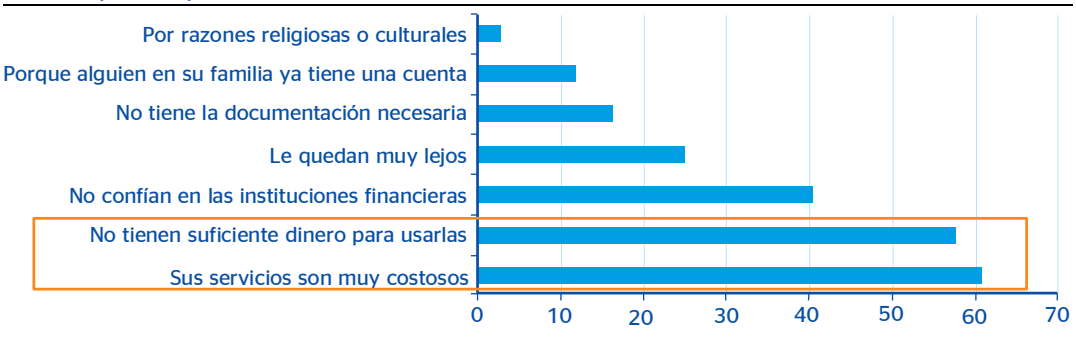
- La contratación se realizará por teléfono o a través de medios electrónicos.
- El emisor deberá contar con mecanismos adecuados para garantizar la seguridad de la contratación en todas sus etapas y pueda dejarse constancia de la aceptación por parte del titular de la cuenta

El emisor de dinero electrónico deberá conservar la constancia de lo contratado y demás documentos de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Transparencia de Información y Contratación con Usuarios del Sistema Financiero.

3. Los retos de la Ley de dinero electrónico como base para una mayor inclusión financiera

La inclusión financiera es un factor importante para el crecimiento sostenido y continuado en mercados emergentes, sin ella los individuos y empresas confían en recursos propios para satisfacer sus necesidades financieras y enfrentar shocks, lo cual es ineficiente. En el caso de Perú, las personas de menores ingresos o que viven en zonas alejadas son los más excluidos del sistema. De hecho, según la encuesta Global Findex, entre las principales razones por las cuales las personas manifiestan no tener cuenta en una institución financiera destacan la percepción de que los servicios son muy caros y no tener suficiente dinero para usarlos. Para sectores de ingresos bajos, el sistema financiero no es atractivo, o al menos no se percibe como atractivo aún.

Gráfico 2
Razones por las que no tiene una cuenta en el sistema financiero



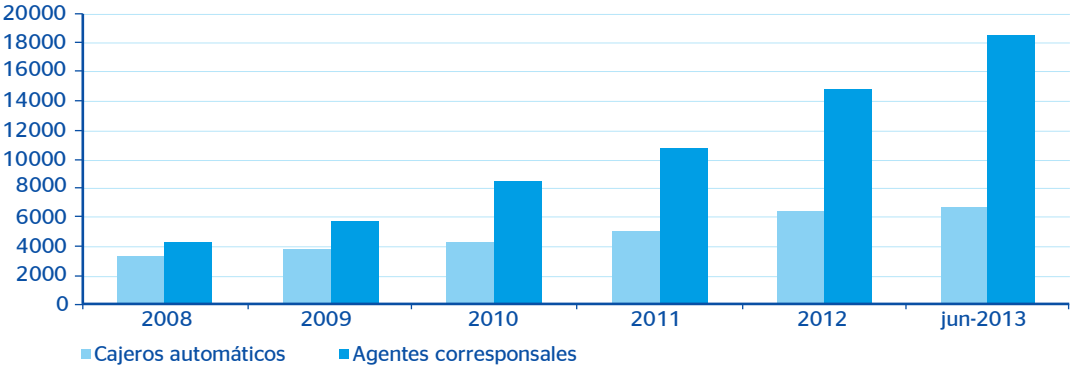
Fuente: Global Findex

Frente a esta problemática, canales económicos como el dinero electrónico a través de celulares comunes así como una campaña informativa que destaque los beneficios de la bancarización serían fundamentales para incrementar los niveles de inclusión. La penetración alcanzada por la telefonía móvil a lo largo del país (75% de los hogares[7]), se presenta como un enorme potencial de incremento de la bancarización mediante plataformas ya conocidas y disponibles por los usuarios. Lo mismo sucede en el caso de los cajeros automáticos y corresponsales, cuya expansión, especialmente en zonas rurales, permitiría que el dinero electrónico llegue a lugares donde no existe otro tipo de oferta bancaria permitiendo la entrada y salida de dinero en las cuentas y brindando una oportunidad de expansión para las redes de las EEDE sin costos de infraestructura importantes. En los últimos tres años, la oferta mediante

7: Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO 2011), 75% de los hogares manifiesta contar con un teléfono celular.

agentes corresponsales se ha más que duplicado (pasando de 8543 en el 2010 a 18552 en junio del 2013) con un 92% de estos canales ubicados fuera de Lima.

Gráfico 3
Número de cajeros automáticos y agentes corresponsales



Fuente: SBS

Si bien el desarrollo de la regulación referente al dinero electrónico es un paso importante para el uso del mismo en temas de inclusión financiera y la normativa considera aprovechar tanto la elevada penetración de los móviles en el país como la fuerte expansión de canales como agentes corresponsales (a través de tercerización de servicios de las EEDE), aún es necesario que exista una integración real entre estos elementos. La vinculación del teléfono móvil con cuenta bancaria (asociación banca-compañía telefónica) y opciones de acceso físico (corresponsales, cajeros) que permitan servicios de cash-in/cash-out con amplitud de horarios y cobertura geográfica del servicio, será determinante para el éxito que tenga el dinero electrónico como mecanismo de inclusión. Para lograr esta integración será importante tener en cuenta a todos los actores involucrados en el servicio, brindar incentivos también a las entidades no financieras que actúan como corresponsales (que podrían brindar el servicio de recarga de dinero electrónico) y desarrollar campañas de difusión adecuadas, especialmente en la etapa de despegue.

Otro elemento relevante para el desarrollo de este servicio es la existencia de cuentas simplificadas, contempladas ya en la ley, que requieran un mínimo de documentación, requisitos y tiempo de registro y permitan romper barreras de entrada en el segmento menos formal de la economía. Estas cuentas permitirían incorporar al sistema a personas de ingresos bajos a través de un producto sostenible pero barato y de fácil acceso. La existencia de estas cuentas no significa descuidar el equilibrio entre información de registro necesaria y requisitos, sino más bien llevar un adecuado registro de transacciones realizadas así como plena identificación de usuarios.

En línea con todo los anterior, una estrategia de inclusión financiera podría ser permitir el acceso a la transaccionalidad a los segmentos de ingresos más bajos, con productos limitados pero que permitan el uso de servicios financieros que les alivie los costes de transacción de la intermediación, fundamentalmente a través de servicios de pagos / uso de efectivo y que luego vaya permitiendo el ascenso hacia productos más complejos.

4. Conclusiones

- La legislación de dinero electrónico recientemente aprobada plantea interesantes perspectivas para el desarrollo del sector, y busca incrementar los niveles de inclusión financiera, especialmente en los segmentos con dificultades para acceder al sistema financiero (personas sin educación, ingresos bajos o viviendo en zonas rurales).
- La normativa establece que solo las empresas del sistema financiero, supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) pueden emitir dinero electrónico. Sin embargo, para incrementar los niveles de competencia crea las Empresas Emisoras de Dinero Electrónico (EEDE), especializadas en este rubro y supervisadas por la SBS.
- Si bien la regulación en Perú está recién iniciándose, las medidas dictadas hasta ahora parecerían ir por el camino correcto para incentivar o facilitar el acceso a servicios financieros, especialmente en zonas alejadas o en personas de bajos recursos. En este sentido, medidas como la posibilidad de que las EEDE puedan tercerizar algunas operaciones, por ejemplo, a través del uso de cajeros corresponsales, la creación de cuentas simplificadas para personas naturales, el uso de canales no presenciales para realizar contratos de dinero electrónico, entre otras, permiten incrementar la cobertura haciendo uso de plataformas ya existentes, reduciendo los trámites, tiempos de espera y simplificando requisitos. Lo importante de estos elementos y que constituye aún un reto pendiente es poder articularlos de tal forma que se aprovechen las ventajas que se presentan en este mercado para incrementar los niveles de inclusión financiera.
- Aunque este tipo de medidas y el contar con un marco normativo relativamente flexible para el uso del dinero electrónico que aproveche la extensa presencia de dispositivos móviles, son positivas; es necesario no solo contar con las plataformas tecnológicas que permitan su implementación, sino también con adecuados controles e identificación de clientes y operaciones que eviten fraudes o actos ilícitos como lavado de activos, financiamiento de terrorismo entre otros.

Referencias

Circular SBS N° B-2147-2005: "Establecen disposiciones para la apertura, conversión, traslado o cierre de oficinas, uso de locales compartidos y uso de cajeros automáticos y corresponsales".

Ley N° 26702 "Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP".

Ley N° 29985 (2012) "Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera".

Proyecto de Ley N° 4168/2009 PE (2009) "Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera".

AVISO LEGAL

Este documento, así como los datos, opiniones, estimaciones, previsiones y recomendaciones contenidas en el mismo, han sido elaborados por Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (en adelante "BBVA "), con la finalidad de proporcionar a sus clientes información general a la fecha de emisión del informe y están sujetas a cambio sin previo aviso. BBVA no asume compromiso alguno de comunicar dichos cambios ni de actualizar el contenido del presente documento.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud de compra o suscripción de valores o de otros instrumentos o de realización o cancelación de inversiones, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

El inversor que tenga acceso al presente documento debe ser consciente de que los valores, instrumentos o inversiones a que el mismo se refiere pueden no ser adecuados para sus objetivos específicos de inversión, su posición financiera o su perfil de riesgo ya que no han sido tomadas en consideración para la elaboración del presente informe, por lo que debe adoptar sus propias decisiones de inversión teniendo en cuenta dichas circunstancias y procurándose el asesoramiento específico y especializado que pueda ser necesario. El contenido del presente documento se basa en informaciones que se estiman disponibles para el público, obtenidas de fuentes que se consideran fiables, pero dichas informaciones no han sido objeto de verificación independiente por BBVA por lo que no se ofrece ninguna garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección. BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido. El inversor debe tener en cuenta que la evolución pasada de los valores o instrumentos o los resultados históricos de las inversiones, no garantizan la evolución o resultados futuros.

El precio de los valores o instrumentos o los resultados de las inversiones pueden fluctuar en contra del interés del inversor e incluso suponerle la pérdida de la inversión inicial. Las transacciones en futuros, opciones y valores o instrumentos de alta rentabilidad (high yield securities) pueden implicar grandes riesgos y no son adecuados para todos los inversores. De hecho, en ciertas inversiones, las pérdidas pueden ser superiores a la inversión inicial, siendo necesario en estos casos hacer aportaciones adicionales para cubrir la totalidad de dichas pérdidas. Por ello, con carácter previo a realizar transacciones en estos instrumentos, los inversores deben ser conscientes de su funcionamiento, de los derechos, obligaciones y riesgos que incorporan, así como los propios de los valores subyacentes a los mismos. Podría no existir mercado secundario para dichos instrumentos.

BBVA o cualquier otra entidad del Grupo BBVA, así como sus respectivos directores o empleados, pueden tener una posición en cualquiera de los valores o instrumentos a los que se refiere el presente documento, directa o indirectamente, o en cualesquiera otros relacionados con los mismos; pueden negociar con dichos valores o instrumentos, por cuenta propia o ajena, proporcionar servicios de asesoramiento u otros servicios al emisor de dichos valores o instrumentos, a empresas relacionadas con los mismos o a sus accionistas, directivos o empleados y pueden tener intereses o llevar a cabo cualesquiera transacciones en dichos valores o instrumentos o inversiones relacionadas con los mismos, con carácter previo o posterior a la publicación del presente informe, en la medida permitida por la ley aplicable.

Los empleados de los departamentos de ventas u otros departamentos de BBVA u otra entidad del Grupo BBVA pueden proporcionar comentarios de mercado, verbalmente o por escrito, o estrategias de inversión a los clientes que reflejen opiniones contrarias a las expresadas en el presente documento; asimismo BBVA o cualquier otra entidad del Grupo BBVA puede adoptar decisiones de inversión por cuenta propia que sean inconsistentes con las recomendaciones contenidas en el presente documento. Ninguna parte de este documento puede ser (i) copiada, fotocopiada o duplicada en ningún modo, forma o medio (ii) redistribuida o (iii) citada, sin el permiso previo por escrito de BBVA. Ninguna parte de este informe podrá reproducirse, llevarse o transmitirse a aquellos Países (o personas o entidades de los mismos) en los que su distribución pudiera estar prohibida por la normativa aplicable. El incumplimiento de estas restricciones podrá constituir infracción de la legislación de la jurisdicción relevante.

Este documento será distribuido en el Reino Unido únicamente a (i) personas que cuentan con experiencia profesional en asuntos relativos a las inversiones previstas en el artículo 19(5) de la ley de servicios y mercados financieros de 2000 (promoción financiera) de la orden de 2005, (en su versión enmendada, en lo sucesivo, la "orden") o (ii) entidades de grandes patrimonios sujetas a lo dispuesto en el artículo 49(2)(a) a (d) de la orden o (iii) personas a las que legalmente se les pueda comunicar una invitación o propuesta para realizar una inversión (según el significado del artículo 21 de la ley de servicios y mercados financieros de 2000) (en adelante, todas estas personas serán "personas relevantes"). Este documento está dirigido únicamente a las personas relevantes y las personas que no sean personas relevantes no se deberán basar en el mismo ni actuar de conformidad con él. Las inversiones o actividades de inversión a las que hace referencia este documento sólo están disponibles para personas relevantes y sólo se realizarán con personas relevantes.

Ninguna parte de este informe podrá reproducirse, llevarse o transmitirse a los Estados Unidos de América ni a personas o entidades americanas. El incumplimiento de estas restricciones podrá constituir infracción de la legislación de los Estados Unidos de América.

El sistema retributivo del/los analista/s autor/es del presente informe se basa en una multiplicidad de criterios entre los cuales figuran los ingresos obtenidos en el ejercicio económico por BBVA e, indirectamente, los resultados del Grupo BBVA, incluyendo los generados por la actividad de banca de inversiones, aunque éstos no reciben compensación basada en los ingresos de ninguna transacción específica de banca de inversiones.

BBVA no es miembro de FINRA y no está sujeta a las normas de revelación previstas para sus miembros.

"BBVA está sometido al código de conducta de los Mercados de Valores del Grupo BBVA, el cual incluye, entre otras, normas de conducta establecidas para prevenir y evitar conflictos de interés con respecto a las recomendaciones, incluidas barreras a la información. El Código de Conducta en los Mercados de Valores del Grupo BBVA está disponible para su consulta en la dirección Web siguiente: www.bbva.com / Gobierno Corporativo".

BBVA es un banco supervisado por el Banco de España y por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, e inscrito en el registro del Banco de España con el número 0182.