



Manual de Políticas Públicas y Regulación sobre Dinero Móvil



GSMA Mobile Money

La GSMA representa los intereses de los operadores de telefonía móvil de todo el mundo, y une a cerca de 750 operadores con más de 350 empresas en el más amplio ecosistema de la telefonía móvil, entre ellos los fabricantes de móviles y dispositivos portátiles, empresas de software, proveedores de equipos y empresas de Internet, así como organizaciones en sectores adyacentes de la industria. La GSMA también produce los eventos MWC líderes en la industria que se celebran anualmente en Barcelona, Los Ángeles y Shanghai, así como las conferencias regionales Mobile 360 Series.

Más información en el sitio web corporativo de la GSMA en www.gsma.com

Siga a la GSMA en Twitter: [@GSMA](https://twitter.com/GSMA)

Acerca de este documento

Autora: Juliet Maina, Gerente de Defensa y Regulación, Dinero Móvil, GSMA.

Publicado en septiembre de 2018.

EL PROGRAMA DE MOBILE MONEY CUENTA CON EL RESPALDO DE LA FUNDACIÓN BILL & MELINDA GATES, LA FUNDACIÓN MASTERCARD Y OMIDYAR NETWORK

BILL & MELINDA
GATES foundation



OMIDYAR NETWORK™

El programa de Mobile Money de la GSMA trabaja para acelerar el desarrollo del ecosistema de dinero móvil para las personas sin acceso a servicios financieros.

Para más información, contáctenos a través de los siguientes medios:

Web: www.gsma.com/mobilemoney

Twitter: [@gsmamobilemoney](https://twitter.com/gsmamobilemoney)

Correo electrónico:
mobilemoney@gsma.com

Contenido

Introducción	3
Acerca de este Manual	5
Dinero móvil para la creación de ecosistemas financieros eficientes e inclusivos	6
El impacto del dinero móvil en otras áreas del desarrollo	11
Comprender el interés y el éxito de los MNO con el dinero móvil	21
Creación de un entorno de políticas públicas y regulación favorable	23
1. Autorización	26
2. Almacenamiento y protección de fondos de clientes	29
3. Requisitos de capital	31
4. Requisitos de antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT)	33
5. Requisitos de Conozca a su Cliente (KYC)	36
6. Redes y supervisión de agentes	40
7. Defensa del consumidor	43
8. Interoperabilidad	46
9. Remesas internacionales	48
10. Cuentas de dinero móvil con intereses	50
11. Fijación de impuestos	52



Introducción

El dinero móvil está ayudando a hacer que la industria de servicios financieros sea más eficiente e inclusiva, permitiendo a millones de personas desatendidas o atendidas de manera deficiente el acceso a una amplia gama de servicios financieros esenciales. Hoy día, la industria procesa mil millones de dólares por día y genera ingresos directos por más de USD 2400 millones. Con 690 millones de cuentas registradas en todo el mundo, el dinero móvil ha evolucionado hasta convertirse en la principal plataforma de pagos de la economía digital de muchos mercados emergentes.

El éxito del dinero móvil obedece entre otras cosas al hecho de que aprovecha la ubicuidad de los teléfonos móviles, la extensa cobertura que brindan los operadores de redes móviles (MNO) y los amplios canales de distribución al público. Se trata al mismo tiempo de un complemento y una disrupción del concepto de presencia física de la banca tradicional. Una de las claves de este éxito ha sido la capacidad de los MNO de utilizar sus amplias redes de distribución para que sus clientes tengan un fácil acceso a los agentes del dinero móvil.

Los servicios de dinero móvil son una herramienta poderosa para afianzar el acceso financiero en los mercados en desarrollo. De hecho, el dinero móvil

puede expandir significativamente la inclusión financiera a partir de la disminución de los costos de transacción, el mejoramiento del acceso en áreas rurales, mayor conveniencia para el cliente, así como proporcionar la infraestructura necesaria para que las instituciones asociadas ofrezcan una amplia gama de servicios financieros. La visión para el dinero móvil es la de crear un ecosistema financiero móvil altamente interconectado donde las transacciones se digitalicen y se ofrezca una solución a los desafíos que clientes y empresas en todo el mundo en desarrollo experimentan al usar dinero en efectivo. El dinero móvil facilita cada vez más las transacciones de diferentes sectores, como el comercio minorista, los servicios

públicos, salud, educación, agricultura y transporte, además de servir como canal para créditos, seguros y ahorros.

Los objetivos de las políticas públicas siguen desempeñando un papel cada vez más importante, a medida que se amplía el alcance de la regulación del dinero móvil. El ritmo de la reforma regulatoria básica se desaceleró en 2017, ya que el número total de mercados con marcos regulatorios adecuados aumentó de 52 a 54. Sin embargo, esto esconde dos

tendencias importantes: el crecimiento de nuevas áreas de regulación de servicios financieros digitales y la expansión de marcos nacionales de políticas públicas de inclusión financiera. A medida que los reguladores se enfrentan a cuestiones vinculadas con la protección de datos, entornos regulatorios seguros para pruebas o “sandboxes” regulatorios, entre otras, el objetivo de la política de mayor inclusión debe permanecer en primer plano.

¿QUÉ ES UN SERVICIO DE DINERO MÓVIL?

SE CONSIDERA QUE UN SERVICIO ES UN SERVICIO DE DINERO MÓVIL CUANDO CUMPLE CON LOS SIGUIENTES CRITERIOS:

Incluye **transferir dinero y realizar y recibir pagos** usando un **teléfono móvil**.



DEBE ESTAR **DISPONIBLE PARA LOS NO BANCARIZADOS** (PERSONAS SIN ACCESO A UNA CUENTA FORMAL EN UNA ENTIDAD FINANCIERA)



DEBE OFRECER UNA RED DE **PUNTOS DE TRANSACCIONES FÍSICAS QUE PUEDEN INCLUIR AGENTES, FUERA DE SUCURSALES BANCARIAS Y CAJEROS AUTOMÁTICOS**, QUE PERMITAN QUE EL SERVICIO SEA MÁS ACCESIBLE PARA TODOS.

Los servicios de banca móvil o de pagos (tales como Apple Pay and Google Wallet) que ofrecen el teléfono móvil como otro canal para acceder a un producto bancario tradicional no están incluidos.



Acercas de este Manual

Establecer un marco que facilite la expresión de todo el potencial de los servicios de dinero móvil requiere un diálogo profundo entre los sectores público y privado. Para este fin, la GSMA se ha comprometido a apoyar los esfuerzos de organismos internacionales, gobiernos y autoridades regulatorias para introducir políticas que promuevan las inversiones y alienten la innovación y la competencia para el logro de los objetivos de política pública.

En el caso del dinero móvil, políticas públicas y regulaciones efectivas y adecuadas pueden promover la inclusión, la integridad y la estabilidad financiera. También pueden ayudar a reducir las desigualdades económicas al tiempo que aumentan el empleo y el crecimiento económico.

El Manual de Políticas Públicas y Regulaciones sobre Dinero Móvil forma parte de los esfuerzos de la GSMA para promover dicha colaboración. El Manual reúne una serie de consideraciones clave para reguladores financieros y otros actores interesados de la industria del dinero móvil bajo un mismo

título. Tiene el propósito de servir como una guía práctica para el tratamiento de estas cuestiones, una ventana a las perspectivas de la industria, el lugar donde encontrar las mejores prácticas regulatorias y donde se pueda obtener información fiable, con base en los conocimientos únicos de la GSMA sobre el sector móvil y la industria del dinero móvil. A medida que el dinero móvil continúa cerrando la brecha de inclusión financiera para el beneficio de muchas personas alrededor del mundo, la necesidad de contar con una sólida comprensión de las cuestiones regulatorias y de las políticas públicas nunca ha sido mayor.

Dinero móvil para la creación de ecosistemas financieros eficientes e inclusivos

El dinero móvil permite tanto el almacenamiento de dinero digital, como la realización de pagos y transferencias. La difusión del dinero móvil ha servido como un paso crítico hacia la creación de un sistema financiero funcional en aquellos países donde el sector financiero aún está poco desarrollado. En algunos mercados, el dinero móvil ya está llegando a gran cantidad de clientes de bajos ingresos aún no bancarizados, permitiendo a millones de hogares de bajos ingresos pasar de una economía de pagos realizados solo en efectivo a un sistema financiero formal.

A medida que el dinero móvil adquiere escala, se pueden proporcionar otros servicios, como ahorros, créditos y seguros, a través del canal de dinero móvil, gracias a asociaciones con bancos, compañías de seguros y otros actores del sistema. Las asociaciones con otras organizaciones que dependen en gran medida de la recepción o dispersión de pagos (como gobiernos,

empleadores o el sector minorista) también pueden ayudar a impulsar la digitalización de los mercados emergentes. La habilitación de pagos y transferencias digitales constituye, por lo tanto, un paso importante hacia el acceso universal para una amplia gama de servicios financieros, y la mejora de la estabilidad e integridad del sistema financiero.

Además, el uso innovador y efectivo de los datos de los proveedores de dinero móvil puede contribuir a mejorar la eficiencia operativa y la llegada a los clientes, al mismo tiempo que impulsa productos y servicios nuevos y mejorados para los consumidores y empresas que utilizan plataformas del dinero móvil. Los proveedores han demostrado su avance en áreas tales como acceso al crédito, pero aún queda por mejorar el acceso a productos y servicios financieros y no financieros mediante

la identificación de los clientes desatendidos o atendidos de manera deficiente, la personalización de los servicios y la generación de perfiles confiables. Algunos proveedores liderados por las MNOs pueden estar bien posicionados para combinar datos de telecomunicaciones con datos de pagos, sobre todo aquellos que adoptaron plataformas de análisis de big data que permiten contar con conocimientos en tiempo real, más rápido y a un menor costo.¹



¹ L. Gidvani, June 8, 2018, "Opportunities to leverage mobile money data to improve access to the digital economy", GSMA Mobile for Development blog, <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/mobile-money/opportunities-to-leverage-mobile-money-data-to-improve-access-to-the-digital-economy/>

Figura 1

Ecosistema de pagos digitales



Fuente: Manual de políticas públicas de telecomunicaciones móviles, GSMA, 2018

En los países donde el dinero móvil alcanzó escala, los beneficios ya son ampliamente percibidos por las empresas, los gobiernos y, más importante aún, por los millones de clientes para quienes la capacidad de guardar dinero, enviar fondos y pagar bienes y servicios de forma conveniente y segura con un teléfono móvil constituye una transformación social y económica.² El dinero móvil también está ayudando a reducir drásticamente los costos de infraestructura del sector financiero, facilitando la distribución de los servicios financieros minoristas tales como créditos y seguros, y desplegando

otras innovaciones a nivel de servicio.

El dinero móvil beneficia actualmente a más de 690 millones de clientes en todo el mundo. Más del 20 por ciento de las implementaciones ahora ofrecen algún producto de ahorros, pensión o inversión, y se planea que la cifra alcance el 37% el año próximo. Sin embargo, en muchos mercados las barreras regulatorias están evitando que los MNO puedan aprovechar efectivamente sus activos y puedan realizar las inversiones necesarias para lanzar y ganar escala en los servicios de dinero móvil.

Figura 2

Las cuentas activas están creciendo y ahora la industria del dinero móvil procesa un promedio de mil millones de USD por día.



² Ver "Better Than Cash Alliance", Fundación Bill & Melinda Gates y el Banco Mundial, 2014, "Digital payments vital to economic growth" (Pagos digitales son vitales para el crecimiento de la economía), <http://betterthancash.org/news-releases/world-bank-report-digital-payments-vital-to-economic-growth/>.

Como los servicios de dinero móvil todavía están en proceso de evolución, las políticas que los sustentan y la regulación que los facilita no se han podido mantener al día con los cambios. Sin embargo, existe un ímpetu positivo en varios de los mercados en los que ya opera el dinero móvil, en especial, en lograr la inclusión financiera y aumentar

el impacto socioeconómico de las inversiones del sector privado. Los reguladores financieros se encuentran trabajando para lograr el equilibrio justo entre crear un entorno propicio que apoye la competencia y la innovación en la industria del dinero móvil y salvaguardar las inversiones del sector privado.



El impacto del dinero móvil en otras áreas del desarrollo

Las mujeres y el dinero móvil

El dinero móvil es una herramienta clave para el empoderamiento de las mujeres y puede contribuir a reducir la brecha de género en la inclusión financiera. Los datos recabados por nuestra Encuesta de Adopción Global sugieren que el 36 por ciento de los usuarios de dinero móvil son mujeres. Sin embargo, esta cifra varía significativamente por implementación, de 15 por ciento a casi 50 por ciento.³ Nuevos datos del 2017 World Bank Global Findex indican que existe una brecha de género en el dinero móvil en los países de ingresos bajos y medios; y que el dinero móvil puede ayudar a reducir la brecha de género en la titularidad de cuentas y promover la inclusión financiera de las mujeres. El estudio halló que en ocho economías donde 20 por ciento o más de los

adultos tienen una cuenta de dinero móvil, existe una brecha de género en la titularidad de cuenta, pero que solo dos de ellos tienen una brecha de género entre aquellos que solo tienen una cuenta de dinero móvil. En Costa de Marfil, por ejemplo, los hombres tienen el doble de probabilidades que las mujeres de tener una cuenta en una entidad financiera, sin embargo, es probable que las mujeres, al igual que los hombres, tengan solo una cuenta de dinero móvil.⁴

Las barreras impuestas a las mujeres en la adopción de servicios financieros digitales se basan en un conjunto complejo de barreras sociales, económicas y culturales y requiere una intervención específica de múltiples interesados. Es importante abordar

³ Dinero Móvil de GSMA, 2017, "State of the Industry Report on Mobile Money" (Reporte del estado de la industria de dinero móvil), https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2018/05/GSMA_2017_State_of_the_Industry_Report_on_Mobile_Money_Full_Report.pdf

⁴ Estas ocho economías son: Burkina Faso, Costa de Marfil, Gabón, Kenia, Senegal, Tanzania, Uganda y Zimbabue. En estas economías, existe estadísticamente una brecha significativa entre hombres y mujeres en la titularidad de cuentas en una entidad financiera y en la titularidad de tanto una cuenta en una entidad financiera como una cuenta de dinero móvil. Sin embargo, la brecha de género en titularidad solamente de cuentas de dinero móvil se presenta solo en Burkina Faso y Tanzania. Por ejemplo, en Kenia es 18 por ciento más probable que los hombres tengan una cuenta en una entidad financiera y es 18 por ciento más probable que tengan ambos tipos de cuenta; aunque es 11 por ciento más probable que las mujeres tengan solo una cuenta de dinero móvil. Fuente: <https://globalfindex.worldbank.org/>

cuestiones de normas sociales y asegurar que los servicios de dinero móvil sean accesibles, asequibles, relevantes, seguros y que los usuarios cuenten con las habilidades para utilizarlos.

- **Accesibilidad:** Asegurarse de que los servicios móviles y digitales sean accesibles tanto para hombres como para mujeres, incluye aspectos como acceso a cobertura de red de calidad, dispositivos, electricidad, agentes e identificaciones (ID) formales.

Las intervenciones específicas pueden incluir:

Abordar la brecha de género en la titularidad de teléfonos móviles

que impide que las mujeres accedan a servicios financieros móviles. Aquellos que poseen teléfonos móviles tienen más probabilidades de conocer el dinero móvil, tener una cuenta de dinero móvil y ser usuarios activos del servicio que aquellos que no poseen un teléfono.

Adoptar una regulación flexible de agentes para mejorar el acceso de las mujeres a los agentes del dinero móvil. Para las mujeres, es fundamental tener un fácil acceso al agente del dinero móvil y la adopción y el uso continuo depende de que los agentes estén disponibles para ayudarlas a confiar en el servicio. En general, las mujeres

requieren más interacciones con los agentes que los hombres antes de sentirse cómodas con el uso del servicio.

Usar esquema escalonado de 'Conozca a su Cliente' (tiered KYC)

para facilitar que las mujeres se registren para utilizar dinero móvil y se simplifique el proceso de registro. También es menos probable que las mujeres tengan los documentos de identificación oficiales requeridos para abrir una cuenta de dinero móvil. En algunos mercados, se requiere la firma de un hombre para que las mujeres abran una cuenta bancaria y realicen transferencias de dinero a nivel nacional.

- **Asequibilidad:** Un estudio de la GSMA sobre el acceso y uso de teléfonos móviles por parte de las mujeres en países en desarrollo indicó que el costo era una de las mayores barreras a la titularidad de un teléfono móvil.⁵ Con frecuencia las mujeres son más sensibles a los precios porque tienden a ganar menos y, a menudo, tienen menos control sobre los gastos del hogar que los hombres. Los costos de transacción pueden ser una mayor preocupación para las mujeres porque también es más probable que hagan transacciones menores con mayor asiduidad. En este contexto, los impuestos a los teléfonos móviles y al dinero móvil tienden básicamente a afectar a las mujeres y pueden,

por ende, afectar el avance hacia la reducción de la brecha de género para la inclusión financiera.

- **Funcionalidad y habilidades:** También es importante asegurarse de que los servicios de dinero móvil sean amigables para el usuario, que las mujeres tengan las habilidades y confianza para usarlos de manera significativa y que las mujeres conozcan estos servicios y la importancia que pueden tener para sus vidas. En muchos países, la proporción de mujeres analfabetas es más alta que la de los hombres y/o tienen un menor nivel de educación. El conocimiento técnico y la confianza son una cuestión clave para las mujeres. Las mujeres tienden a tener menos conocimientos técnicos y financieros que los hombres y tienden a poseer menos confianza en su capacidad de utilizar los servicios de dinero móvil. Invertir en habilidades digitales e iniciativas de educación financiera puede desempeñar un rol fundamental para garantizar que las mujeres cuenten con las habilidades y la confianza para usar los servicios de dinero móvil.
- **Políticas públicas, productos y servicios relevantes** que satisfacen las necesidades tanto de mujeres como de hombres incluyen asegurar que las mujeres sean consideradas al momento de definir políticas públicas, productos y servicios móviles y que éstos se desarrollen en base a un entendimiento de los

deseos y necesidades de las mujeres. También incluye ofrecer productos que sean especialmente relevantes para las mujeres, tales como el uso de dinero móvil para remesas internacionales o pagos de gobierno.

- **La seguridad y la protección** constituyen una cuestión crítica cuando se considera el uso del dinero móvil por parte de las mujeres. Incluye la seguridad contra hurtos, acoso y fraude. En este contexto, el dinero móvil puede aparecer como una gran solución para las mujeres que buscan más privacidad y seguridad cuando realizan transacciones financieras, ya que minimiza la necesidad de llevar efectivo y correr los riesgos asociados con él.

Los datos son fundamentales para ayudar a los reguladores y los responsables de la formulación de políticas a comprender las barreras que enfrentan las mujeres a la hora de acceder y usar los servicios financieros. Los datos del lado de la demanda, en particular, son una fuente invaluable de información que puede ayudar en la definición de políticas y el monitoreo del estado de la brecha de género.

En base a lo anterior, las intervenciones de políticas gubernamentales desempeñarán un rol fundamental para ayudar a los proveedores a conectar a más mujeres, garantizando que los servicios móviles sean accesibles, asequibles, seguros y relevantes, y que las mujeres tengan las habilidades y confianza para usarlos.

5 Connected Women GSMA, 2018, "The Mobile Gender Gap Report 2018" (Reporte sobre la brecha de género móvil 2018), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/connected-women/the-mobile-gender-gap-report-2018/>

Dinero móvil como respuesta ante desastres y emergencias humanitarias

Con presupuestos para asistencia humanitaria exigidos al máximo, las transferencias de dinero móvil ofrecen una alternativa más económica, rápida, segura y transparente que el efectivo. Como consecuencia, el sector de ayuda humanitaria depende cada vez más de las ofertas de pagos masivos para entregar transferencias de dinero de ayuda humanitaria en forma digital.

El cambio hacia la distribución digital de efectivo ha sido posibilitado gracias al surgimiento de innovadores servicios financieros digitales, sobre todo, ante el auge sin precedentes de la industria del dinero móvil. A lo largo de la mayoría de

los mercados en desarrollo, el acceso a los productos y servicios bancarios, inclusive a cuentas bancarias básicas, es limitado. Solo 5 por ciento de las personas de economías avanzadas no tienen una cuenta financiera formal, pero, en las economías emergentes, el promedio llega a un sorprendente 45 por ciento.⁶ El porcentaje es incluso superior para muchas personas con desplazamiento forzado (FDP, por sus siglas en inglés) que tal vez no cuenten con los documentos de identificación requeridos conforme a las regulaciones Conozca a su Cliente (KYC) para abrir una cuenta.

Recomendaciones para legisladores para facilitar el acceso móvil a personas con desplazamiento forzado (FDPs)⁷

En un esfuerzo por promover un marco regulatorio y de políticas públicas favorable, los gobiernos y reguladores (incluyendo los bancos centrales) de los países anfitriones deberían considerar la adopción de enfoques flexibles y proporcionales para cumplir con los requisitos que prueban la identidad de personas con desplazamiento forzado (FDP) a fin de que accedan a los servicios móviles, sobre todo en contextos de emergencia. Tales enfoques pueden incluir:

1. Ofrecer pautas claras sobre qué identificación resulta aceptable para que las FDP puedan acceder a los servicios móviles y garantizar que una masa crítica de FDP tenga acceso a una prueba de identidad aceptable;
2. Permitir el uso de la identificación emitida por ACNUR, cuando se encuentre disponible, para cumplir cualquier registro obligatorio de SIM o los requisitos de Conozca a su Cliente (KYC) para abrir cuentas de dinero móvil;
3. Permitir umbrales más bajos y 'escalonados' de KYC para permitir que los FDP abran cuentas de dinero móvil básicas en contextos de emergencia;
4. Armonizar los requisitos de registro de SIM relativos a la identidad con el menor nivel de requisitos KYC en los países donde el registro de SIM es obligatorio;
5. Establecer procesos de evaluación de riesgos proporcionales para considerar los diferentes tipos de FDP cuando se consideran las políticas públicas de prueba de identidad;
6. Explorar el uso de nuevas tecnologías de identidad digital; y
7. Promover procesos robustos de validación de identificación mientras se adoptan marcos de protección y privacidad de datos consistentes.

⁶ McKinsey Global Institute, septiembre 2016, "Digital Finance for All: Powering Inclusive Growth in Emerging Economies" (Finanzas digitales para todos: Impulsando el crecimiento inclusive de las economías emergentes), https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/publication_files/mg-digital-finance-for-all-full-report-september-2016.pdf

⁷ Digital Identity Mobile Money de GSMA, 2017, "Enabling Access to Mobile Services for the Forcibly Displaced: Policy and Regulatory Considerations for Addressing Identity- Related Challenges in Humanitarian Contexts" (Facilitando el acceso a servicios móviles para personas con desplazamiento forzoso: consideraciones regulatorias y de políticas públicas para abordar los desafíos relacionados con la identidad en un contexto humanitario), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2017/09/Policy-Note-FDPs-and-Mobile-Access.pdf>

Los organismos humanitarios y los países anfitriones comprueban la identidad de diferentes formas. El registro de beneficiarios y la administración de ID actualmente se encuentran muy fragmentados en las organizaciones y requieren cada vez más exigencias de atributos

mínimos que se deben recolectar en forma estandarizada. Por ejemplo, en Jordania y Ruanda, los bancos centrales revisaron las regulaciones de KYC para dinero móvil a fin de permitir que la identificación emitida por la ONU sea un KYC aceptable para usar en pagos de ayuda humanitaria.⁸

CASO DE ESTUDIO: Uganda Bidi Bidi

En Bidi Bidi, uno de los asentamientos de refugiados más grandes del mundo en el norte de Uganda, por primera vez, los MNOs se están asociando con las ONGs para usar las ofertas de pago masivo del dinero móvil a fin de recibir transferencias de dinero de ayuda humanitaria. Algunos de los desafíos con los que se encontraron fueron mantenerse actualizados con regulaciones locales que experimentan rápidos cambios, llegar a los residentes más vulnerables del campamento, que la mayoría de las veces son quienes tienen menos probabilidades de contar con un dispositivo móvil, y administrar la liquidez de los agentes de forma tal de garantizar que tengan las denominaciones de efectivo correctas para facilitar los retiros.

Al mismo tiempo, se está tomando una serie de medidas para apoyar las transferencias exitosas de ayuda humanitaria con base en dinero móvil hacia Bidi Bidi. Incluyen importantes inversiones tanto de MNO como de organizaciones humanitarias para (1) capacitar y sensibilizar sobre cómo usar el dinero móvil; y (2) infraestructura de conectividad, una red de agentes y administración de liquidez para garantizar que los beneficiarios tengan una experiencia positiva y fluida. El proyecto también se benefició gracias a la sólida capacidad organizativa, relaciones confiables y la agilidad de lograr proyectos exitosos en un contexto difícil.⁹

8 Disaster Response y Mobile Money de GSMA, "Landscape Report: Mobile Money, Humanitarian Cash Transfers and Displaced Populations" (Reporte sobre Panorama de dinero móvil, transferencias de efectivo en situaciones humanitarias y población desplazada), https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2017/05/Mobile_Money_Humanitarian_Cash_Transfers.pdf

9 Disaster Response y Mobile Money de GSMA, 2017, "Humanitarian Payment Digitisation: Focus on Uganda's Bidi Bidi Refugee Settlement" (Digitalización de pagos humanitarios: enfoque en el asentamiento de refugiados de Bidi Bidi en Uganda), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2017/11/Humanitarian-Payment-Digitisation.pdf>

Dinero móvil e identidad digital

A medida que avanzamos en la era digital, comprobar la propia identidad cobra una importancia cada vez más crítica para obtener acceso a conectividad móvil y una amplia gama de servicios móviles. Para abrir una cuenta de dinero móvil, los consumidores deben proporcionar una prueba de identidad ya que todos los proveedores de servicios financieros (FSP, por sus siglas en inglés), incluidos los proveedores de dinero móvil, deben cumplir con los requisitos de KYC y seguir las mejores prácticas. Esto es necesario tanto para garantizar la confiabilidad comercial de los servicios financieros como para cumplir con las normas sobre KYC de los reguladores financieros, particularmente a los efectos de las políticas contra el lavado de activos (AML) y contra la financiación del terrorismo (CFT). Los requisitos de identificación KYC para servicios financieros (impuestos predominantemente por los bancos centrales y ministerios de hacienda) a menudo se suman a los requisitos para el registro de tarjetas SIM, impuestos por los reguladores de telecomunicaciones en más de 140 países.¹⁰ En consecuencia, muchos operadores móviles que ofrecen productos y servicios financieros deben cumplir dos conjuntos de

requisitos de prueba de identidad que también pueden tener un impacto en la experiencia del cliente.

Los requisitos de prueba de identidad tanto para el registro de tarjetas SIM como para KYC, plantean la preocupación de que pueden impedir el acceso de algunos segmentos de la población a las comunicaciones móviles básicas y a los servicios de dinero móvil cuando las personas no disponen de una forma aceptable de identificación. A partir de abril de 2018, el Banco Mundial estima¹¹ que más de mil millones de personas en todo el mundo carecen de una identificación oficial. Por lo tanto, estos grupos vulnerables enfrentan un mayor riesgo de quedar excluidos digital, social y financieramente, incluso en países donde los servicios de dinero móvil se encuentran disponibles.

Si bien los servicios de dinero móvil están disponibles en 92 países del mundo, se estima que 530 millones de personas en esos países corren el riesgo de quedar excluidos financieramente por no poder cumplir con los requisitos de identificación/KYC para abrir una cuenta de dinero móvil a su nombre.

10 Digital Identity de GSMA, 2016, "Regulatory and policy trends impacting Digital Identity and the role of mobile" (Tendencias regulatorias y de políticas públicas que afectan la identidad digital y el rol de la industria móvil), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/digital-identity/digital-identity-regulatory-trends-and-the-role-of-mobile>

11 Banco Mundial/ID4D, "ID4D Data: Global Identification Challenge by the Numbers" (Datos de ID4D: Desafío de la identificación a nivel global en números), <http://id4d.worldbank.org/global-dataset>

A nivel mundial, solo el 50 por ciento de los países que exigen el registro de tarjetas SIM¹² ha implementado un marco de protección de privacidad y/o protección de datos –al igual que el 40 por ciento de los países africanos. Si bien otras regulaciones y condiciones de licencias pueden ofrecer a los consumidores diferentes grados de protección, la ausencia de marcos integrales puede llevar a que los clientes exijan mayor transparencia sobre el uso de sus datos personales. Además, la transparencia sobre cómo se usan estos datos es importante para mantener elevados niveles de confianza en los ecosistemas digitales y móviles. Mantener la confianza ayuda a alentar la adopción de los servicios de identidad digital facilitados por los servicios móviles.

Si bien la falta de identificación tiene, sin dudas, un impacto en la exclusión

digital y financiera de los grupos vulnerables (debido a que la prueba de identidad es un requisito de acceso, como se explicaba anteriormente), el efecto exacto es difícil de cuantificar ya que supone que, al menos, una minoría de las personas sin identificación puede contar con amigos o familiares para obtener acceso al dinero móvil y otros servicios financieros, cuando se presenta la oportunidad de hacerlo.

No obstante, existen pruebas de que el 20 por ciento de los adultos mencionan la falta de prueba de identidad como una barrera clave para la inclusión financiera y nadie puede negar que millones de personas que carecen de prueba de identidad se enfrentan a un mayor riesgo de exclusión social, digital y financiera cuando no pueden cumplir con los requisitos obligatorios de registro de tarjetas SIM y de KYC del dinero móvil.

Dinero móvil y agricultura

Los agricultores integrados en cadenas de valor formales pueden obtener los beneficios de su digitalización a través de una mayor transparencia y visibilidad en la última milla agrícola, la reducción del riesgo de fraude y un acceso más fácil a los requisitos de certificación y, por ende,

a los mercados. Fundamentalmente, la transición del pago en efectivo al dinero móvil es para la adquisición de cultivos puede respaldar la creación de una identidad económica para los agricultores a través de registros digitales de venta de productos agrícolas que, junto con otros puntos

de datos, franquean el camino hacia una plena inclusión financiera (acceso a cuentas de crédito, seguro y ahorro).¹³

Para facilitar la adopción de servicios de dinero móvil en áreas rurales, es importante minimizar los requisitos de debida diligencia y al mismo tiempo mantener la integridad del sistema financiero. Un KYC proporcional para los agricultores y el cumplimiento simplificado para los agentes pueden ayudar a superar este desafío sistémico.

Los requisitos de KYC para la apertura de una cuenta de dinero móvil pueden presentar un desafío, sobre todo para la población pobre de zonas rurales, incluidos los agricultores, que muy probablemente no cuenten con la identificación necesaria.

Con el fin de resolver el problema de los onerosos requisitos de debida diligencia de los clientes, los reguladores aplican cada vez más el principio de proporcionalidad: si se considera que un producto tiene bajo riesgo, un KYC simplificado facilita la identificación y verificación del cliente.

El principio de proporcionalidad permite que se acepten formas alternativas de identificación (por ejemplo, una carta del empleador) y establece límites de transacción ad hoc en cuentas donde se proporciona una identificación menos formal o no se proporciona identificación. Para respaldar la digitalización de la última milla, el KYC proporcional debe permitir:

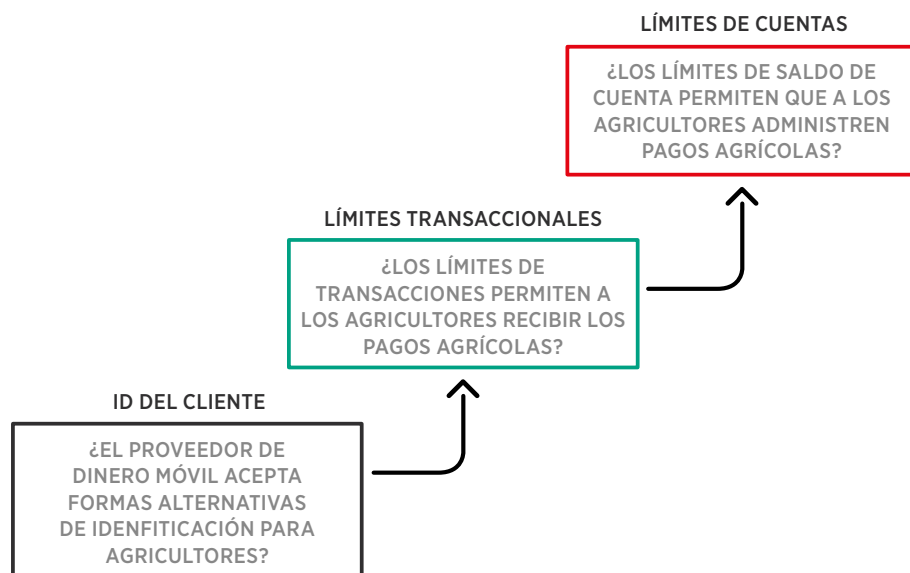
- formas alternativas de identificación del cliente para agricultores;
- límites adecuados de valor de transacción individuales y diarios para permitir que los agricultores reciban pagos agrícolas; y
- límites máximos de saldos de cuentas adecuados para permitir que los agricultores manejen los pagos agrícolas en sus cuentas.

12 Digital Identity de GSMA, 2018, "Access to Mobile Services and Proof-of-Identity: Global policy trends, dependencies and risks" (Acceso a servicios móviles y prueba de identidad: tendencias globales de políticas públicas, dependencias y riesgos), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2018/02/Access-to-Mobile-Services-and-Proof-of-Identity.pdf>

13 mAgri de GSMA, 2018, "Prerequisites to digitising the agricultural last mile" (Requisitos preliminares para la digitalización de la última milla en la agricultura), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2018/07/mAgri-Toolkit-2018-Prerequisites-to-digitising-the-agricultural-last-mile.pdf>

Figura 3

Digitalización de la cadena de valor: Componentes del KYC proporcional



Comprender el interés y el éxito de los MNOs en el dinero móvil

Los operadores de redes móviles (MNOs) han tenido especial éxito en establecer implementaciones de dinero móvil (con frecuencia a través de subsidiarias totalmente reguladas y supervisadas por las autoridades financieras) y aprovechar los tres activos que los posicionan de manera singular para prestar servicios de dinero móvil. Si bien los bancos también pueden ofrecer servicios de dinero móvil, y muchos lo están haciendo con éxito, sus estructuras de alto costo hacen que sea difícil atender a clientes de bajos ingresos de manera sostenible. El dinero móvil es un negocio de bajo margen y alto volumen, que exige un conjunto de capacidades y una mentalidad que no todas las entidades están dispuestas a adoptar.

Hay una serie de razones por las cuales los MNOs son los más adecuados para prestar servicios de dinero móvil:





- Los MNOs tienen una serie de activos que pueden aprovechar para ofrecer servicios de dinero móvil. Además de su experiencia en la distribución del tiempo de aire, la tarjeta SIM y el canal de datos sobre los dispositivos de los clientes brinda a los usuarios y terceros una interfaz interactiva a un costo muy bajo.
- Los MNOs brindan una serie de habilidades que son centrales para su negocio principal y necesarias para el dinero móvil, incluidos el conocimiento técnico en marketing masivo y la creación y administración de una amplia infraestructura de distribución. Un activo intangible importante es el reconocimiento de la marca y la confianza que los MNOs han establecido con los clientes en muchos países.
- Los MNOs también han utilizado el dinero móvil para realizar ventas cruzadas de nuevos servicios a sus

clientes (sus propios subscriptores) y para atraer clientes de otras redes. Sin embargo, los MNOs generan cada vez más ingresos directos del dinero móvil y, por lo tanto, no sorprende que los MNOs

estén ahora más interesados que los bancos y otras entidades no bancarias en invertir en el desarrollo y la ampliación de los servicios de dinero móvil.

Figura 4

Los operadores móviles se encuentran en una posición única para ofrecer servicios de dinero móvil que sean asequibles para quienes no se encuentran bancarizados

ACTIVOS			INCENTIVOS
			
CANAL DE DISTRIBUCIÓN	PROPIETARIOS DE UN CANAL MÓVIL	MARCAS CONFIABLES	INCENTIVO A LAS INVERSIONES
Los usuarios de Dinero Móvil pueden realizar depósitos y retiros en una red de agentes independientes, aprovechando su experiencia en gestión para administrar redes de distribución de tiempo de aire en forma ubicua.	Los MNOs pueden colocar aplicaciones de dinero móvil directamente en la tarjeta SIM del cliente o usar el canal UUSD para permitir que los clientes puedan enviar dinero, pagar cuentas, ahorrar, etc. de forma segura.	La prevalencia de las comunicaciones móviles incluso en las zonas más rurales significa que los operadores móviles poseen las marcas con las que los clientes están familiarizados y confían, siendo un enorme activo para la introducción de servicios financieros.	Los MNOs cuentan con los incentivos adecuados para invertir en el dinero móvil gracias a la posible reducción de su 'churn' y al ahorro en la distribución de tiempo de aire.

Creación de un entorno de políticas públicas y regulación favorable

El entorno regulatorio de los servicios de dinero móvil tiene un fuerte impacto sobre el ingreso o no al mercado de un proveedor para ofrecer servicios de manera sostenible, determinar la mejor solución para ser interoperable y ofrecer una amplia gama de servicios que crean valor para las billeteras. Desde una perspectiva regulatoria, la propuesta básica para que el servicio móvil tenga éxito es crear un terreno de juego abierto y nivelado que permita a los proveedores de dinero móvil no bancarios, incluidos los MNOs, ingresar al mercado y emitir dinero electrónico (o equivalente).¹⁴ Las evidencias anecdóticas, las lecciones comerciales y los principios regulatorios internacionales defienden la apertura del mercado a los proveedores con diferentes propuestas de valor. Las regulaciones prudenciales de los

proveedores de servicios móviles no bancarios mitigan efectivamente el riesgo de que los clientes de dinero móvil pierdan el dinero que guardaron en el sistema. Los desafíos del cumplimiento de AML/CFT se pueden abordar mediante la promoción de procedimientos de KYC basados en los riesgos. También existen soluciones regulatorias económicamente eficaces para desarrollar y establecer redes de distribución y acelerar la adopción de los clientes.¹⁵

Por consiguiente, los MNOs deberían:

- Estar licenciados directamente como emisores de dinero electrónico; u
- Estar licenciados a través de una subsidiaria establecida para este negocio.

¹⁴ M. Almazan, 2013, "Mobile Money Regulation in Latin America: Leveling the Playing Field in Brazil & Peru" (Regulación de dinero móvil en América Latina: igualando el campo de juego en Brasil y Perú), blog de Mobile Money, <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/mobile-money/mobile-money-regulation-in-latin-america-leveling-the-playing-field-in-brazil-peru>.

¹⁵ S. di Castri, 2013, "Mobile Money: Enabling regulatory solutions" (Dinero móvil: facilitando soluciones regulatorias), <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2013/02/MMU-Enabling-Regulatory-Solutions-di-Castri-2013.pdf>.

ADEMÁS, LA REGULACIÓN DEBERÍA:

Ester coordinada con el conjunto de autoridades regulatorias que supervisan al mercado y al proveedor

(por ej., autoridades de telecomunicaciones, Unidades de Inteligencia Financiera, autoridades de la competencia);



PERMITIR TANTO A BANCOS COMO A ENTIDADES NO BANCARIAS UTILIZAR AGENTES PARA EL REGISTRO Y ACTIVACIÓN DE CLIENTES, Y PARA REALIZAR OPERACIONES DE DEPÓSITO Y REITRO DE EFECTIVO



IMPONER REQUISITOS DE CAPITAL INICIAL Y PERMANENTE PROPORCIONALES A LOS RIESGOS DEL NEGOCIO DEL DINERO MÓVIL

Requerir controles de AML/CFT proporcionales, como permitir esquema escalonado de cuentas en países que no cuentan con un sistema de identificación universal y de apertura de cuentas en forma remota, aprovechando la información provista por el cliente para el registro de tarjetas SIM.



Estos son los elementos básicos de un enfoque regulatorio facilitador y son congruentes con las recomendaciones de las entidades que establecen normas internacionales, tales como el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y el Grupo de Acción Financiera (GAFI), que han recomendado que los reguladores adopten un marco regulatorio funcional y proporcional.

El contexto político también juega un rol crítico. El establecimiento de objetivos audaces de políticas públicas en inclusión financiera puede ayudar a movilizar la voluntad política y a coordinar a los organismos de gobierno/reguladores para permitir reformas de mercado que promuevan el crecimiento del dinero móvil y el desarrollo de un ecosistema más amplio.

En conjunto, las reformas que permiten múltiples casos de uso son necesarias para desarrollar un negocio del dinero móvil exitoso y sostenible y para que el ecosistema financiero digital florezca. En última instancia, esto creará una mayor inclusión financiera y un mayor crecimiento económico.

Las cuestiones regulatorias contempladas en estas páginas buscan introducir el debate y realizar consideraciones clave que los hacedores de políticas, reguladores pertinentes, proveedores de dinero móvil y otros actores clave interesados pueden tener en cuenta para la prestación de servicios de dinero móvil.



1. Autorización

Antecedentes

Las regulaciones financieras deberían permitir una diversidad de métodos de pago y un amplio alcance para transferir y guardar fondos. Para permitir que se exprese todo el potencial del dinero móvil y se desarrolle un sector financiero eficiente, los reguladores deben crear un campo de juego abierto y nivelado que permita tanto a bancos como a proveedores no bancarios ofrecer estos servicios de almacenamiento y pago y, en especial, a los MNOs, quienes están bien preparados para desarrollar los servicios en forma sostenible y extender el alcance del sector financiero formal a las personas desatendidas o atendidas de manera deficiente en forma rápida y sólida.

Un campo de juego abierto y nivelado donde los reguladores financieros

puedan permitir que tanto bancos como proveedores de dinero móvil no bancarios (incluidos los MNOs) puedan ingresar al mercado es fundamental para el éxito del dinero móvil. La amplia mayoría de las implementaciones de más rápido crecimiento operan en mercados donde el regulador financiero permite que bancos y MNOs presten servicios de dinero móvil. En varios mercados, la cantidad de cuentas de dinero móvil abiertas por los MNOs es mayor que la cantidad de cuentas bancarias. La cantidad de países que facilitaron o están facilitando el desarrollo de un mercado abierto y competitivo es cada vez mayor y están permitiendo que los MNOs y otras entidades no bancarias lancen sus implementaciones directamente o a través de entidades legales de propiedad exclusiva separadas.

¿CUÁLES SON LOS MODELOS DE NEGOCIOS DE DINERO MÓVIL MÁS COMUNES?



Modelo no bancario

- Se observa comúnmente en el Este, Sur y partes de África Occidental.
- Los MNOs registran clientes para que utilicen el servicio de dinero móvil que prestan los MNOs, aunque existen variantes. Por ejemplo: En Uganda, los MNOs no tienen acceso al banco central ni licencia del regulador.
- El modelo de MNO es el más flexible y permite la evolución de la regulación apropiada y en tándem con los productos y servicios.
- Muchos mercados que implementan el modelo de MNO adoptan una posición de “esperar y observar” (watch and learn) que permite la innovación y que la regulación sea introducida más adelante. Otros han introducido una nueva regulación para que se adapte el servicio.



Modelo liderado por la banca

- Un banco es un proveedor de servicios. El rol del MNO es más periférico, se limita a ofrecer infraestructura de comunicaciones y/o servicios de agencia.
- Se puede observar este modelo en Nigeria, Sudáfrica, Egipto y partes de Asia y de América Latina.
- El modelo de banco enfrenta desafíos bancarios y regulatorios exigentes y existen pruebas sólidas de que es menos probable que escale tan rápido como el modelo de MNO.
- Son más lentos para innovar en nuevos productos y servicios y se desincentiva a participar de forma plena a las instituciones no bancarias, lo cual lleva a una falta de inversiones adecuadas.



El modelo de ‘banco de alcance limitado’ (narrow banking)

- Una variante para el modelo liderado por la banca.
- Se crea un nuevo tipo de institución con licencia conforme a las leyes de los bancos, con mayores limitaciones en términos de los servicios que puede prestar. En general, no puede ofrecer servicios de créditos.
- Se renuncia a algunos elementos de la regulación de bancos para garantizar la gestión de los riesgos asociados al crédito, pero, en general, se mantienen los requerimientos de KYC.
- Se puede observar el modelo de banco acotado en India, México y Colombia.
- Los bancos acotados, tales como los Bancos de Pagos en India, pueden ser una solución para los mercados que tienen una visión conservadora del dinero móvil.
- Este modelo es muy nuevo y resta por verse si logrará escala.



Modelo centralizado

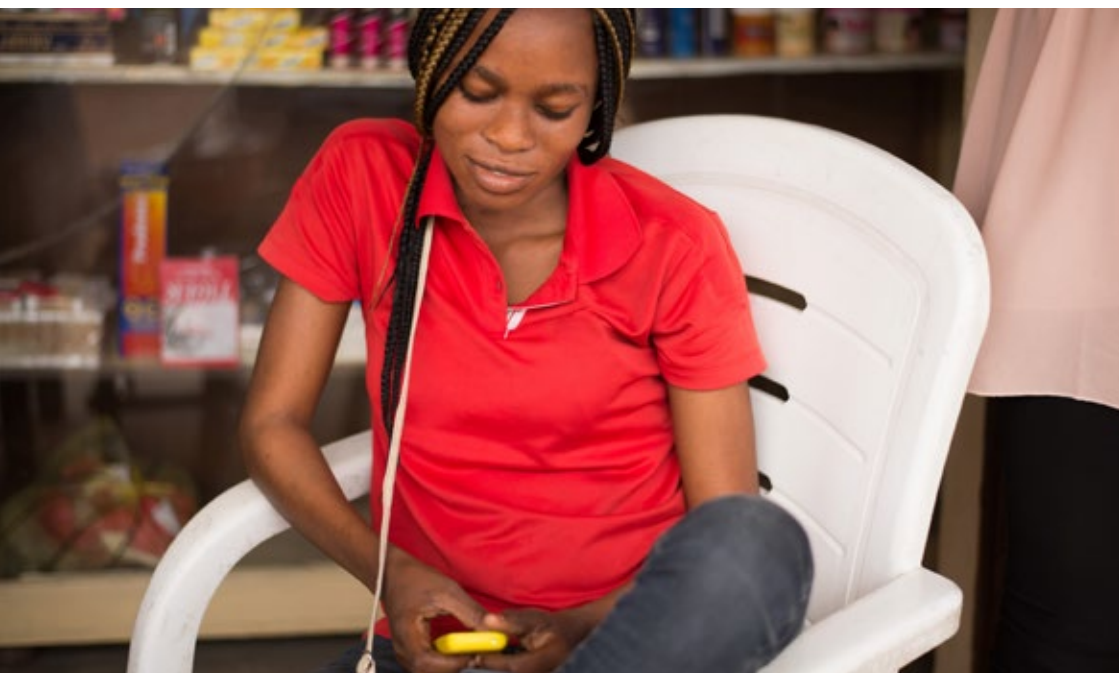
- Los bancos centrales emiten dinero electrónico y administran la plataforma central de procesamiento, convirtiéndose esencialmente en un jugador del mercado.
- Los modelos controlados, como los de Jordania y Sudán, tienen bancos centrales que desempeñan un rol clave en el negocio del dinero móvil.
- En Jordania, por ejemplo, el Banco Central encargó el desarrollo de una plataforma central de conmutación para actuar como switch de pagos del dinero móvil.

Debate

1. ¿Cómo pueden los reguladores ofrecer un entorno que apoye un enfoque colaborativo entre los proveedores de dinero móvil bancarios y no bancarios?
2. ¿Cuáles son los riesgos de regular la función en lugar de regular a las entidades que prestan estos servicios?

Consideraciones clave para reguladores y otros actores interesados

- Los reguladores financieros deberían aplicar el principio de no discriminación para promover una competencia justa y equitativa en el sector financiero.
- Regular por tipo de servicio, como pagos, ahorro, créditos y seguros, y no por entidad que los ofrece permitirá a los reguladores considerar la función y las características de cada servicio. Esto mejorará la capacidad del regulador para calibrar las regulaciones de acuerdo a los riesgos, para que los clientes puedan aprovechar los servicios en forma segura y conveniente.



2. Almacenar y proteger los fondos de los clientes

Antecedentes

Permitir a los bancos y a otras entidades no bancarias emitir dinero móvil fomenta la inclusión financiera. Sin embargo, también conlleva el riesgo de pérdida de los fondos de los clientes, el cual se debe mitigar a fin de

aumentar la integridad y estabilidad financieras. A continuación se definen los tres riesgos principales que surgen a partir del uso del dinero móvil, como también las estrategias que pueden adoptarse para mitigar esos riesgos:

RIESGO	ESTRATEGIA PARA LA MITIGACIÓN
<p>Liquidez: fondos insuficientes reservados en inversiones líquidas y seguras para pagar a los clientes.</p>	<p>Financiación previa: exigir al emisor de dinero electrónico que reserve fondos por un monto equivalente al 100% de los pasivos de dinero electrónico pendientes y que los mantenga en bancos con licencia u otras inversiones líquidas seguras.</p>
<p>Insolvencia del emisor: activos insuficientes para pagar a los clientes en caso de insolvencia del emisor (o fiduciario).</p>	<p>Aislamiento de los fondos: exigir al emisor de dinero electrónico que mantenga fondos reservados para pagar al cliente en un fideicomiso (o instrumento fiduciario similar).</p>
<p>Insolvencia bancaria: activos insuficientes para pagar a los clientes en caso de insolvencia del banco.</p>	<p>Seguro de depósito: procurar que los fondos destinados al pago a los clientes estén cubiertos por un seguro de depósito directo o de transferencia (o adoptar otras medidas para mitigar el riesgo de insolvencia bancaria).</p>

Para garantizar la adecuada protección de los fondos de los clientes, los proveedores de dinero móvil necesitan orientación sobre cómo proteger dichos fondos de manera efectiva, teniendo en cuenta los diversos instrumentos legales que se encuentran disponibles en las diferentes jurisdicciones. Por ejemplo, el seguro de depósito no se encuentra disponible en la mayoría de los países. Por otra parte, los proveedores de dinero móvil deben tener la capacidad de brindar los fondos de dinero móvil con un nivel de protección similar a los depósitos bancarios tradicionales, pero de manera económica.

Por último, las mejores estrategias de resguardo son aquellas que permiten alcanzar un elevado nivel de protección de los fondos de los clientes de la manera menos gravosa y más rentable posible. Esto varía según cada país, dadas las diferencias significativas que existen en los instrumentos legales disponibles y la infraestructura del mercado. Los reguladores deben consultar de cerca con los emisores de dinero móvil y otros actores interesados de la industria para elaborar medidas de protección bien adaptadas y rentables que no tengan un impacto negativo en la adopción de los servicios de dinero móvil por parte de clientes de bajos ingresos y no bancarizados.

Debate

1. ¿De qué manera los proveedores de dinero móvil pueden garantizar mejor la adecuada protección de los fondos de los clientes?
2. ¿De qué manera los reguladores financieros pueden brindar una orientación efectiva a los proveedores de dinero móvil para garantizar la protección de los fondos de los clientes?

Consideraciones clave para reguladores y otros actores interesados

- Se ha observado que la prohibición de la intermediación de los fondos de los clientes garantiza la protección de los fondos en la mayoría de las jurisdicciones. No obstante, eso no significa que no se deba contemplar la intermediación en los mercados donde el regulador ha tenido en cuenta todos los riesgos. Además, se puede exigir a los proveedores de dinero móvil que reserven fondos por un monto equivalente al 100 por ciento de los pasivos pendientes de dinero móvil en inversiones líquidas seguras, como cuentas bancarias¹⁶ o instrumentos del tesoro público, desvinculadas de los fondos propios del proveedor.
- Los reguladores deben adoptar las soluciones que mejor se ajusten a sus mercados y, a su vez, garantizar la protección de los fondos contra la insolvencia.

¹⁶ Deben ser en instituciones financieras de excelente reputación.

3. Requisitos de capital

Antecedentes

Casi todas las jurisdicciones exigen que los emisores de dinero móvil no bancarios cumplan ciertos requisitos de capital inicial mínimos para obtener una licencia para operar.¹⁷ En el ámbito de la regulación bancaria, el requisito de capital mínimo constituye una norma prudencial que cumple tres funciones:

1. *Estipula qué activos debe mantener el proveedor como requisito mínimo a fin de asegurar a los acreedores (incluidos los depositantes) contra el riesgo de insolvencia y minimizar interrupciones posteriores en el sistema (función de garantía).*
2. *Garantiza que la institución puede cubrir los costos operativos, como infraestructura, el sistema de gestión de información (SIG) y las pérdidas iniciales del negocio, para alcanzar una escala viable (función organizativa).*

3. *Apunta a fijar un costo que cree una barrera contra el ingreso al mercado de nuevas instituciones que quieran dedicarse a esta iniciativa empresarial (función selectiva).*¹⁸

Además de los requisitos de capital mínimos, algunas jurisdicciones también exigen a los emisores cumplir requisitos de capital permanente mínimos. Los requisitos de capital permanente, que normalmente se calculan como porcentaje de los pasivos pendientes de dinero móvil, están pensados para garantizar que el capital de un emisor de dinero móvil siga creciendo a la par de sus obligaciones. Si al cliente no se le reintegran todos los fondos en caso de insolvencia bancaria, es de esperar que el emisor cuente con el capital suficiente para compensar la diferencia.¹⁹ Pese a los beneficios que ofrecen los requisitos de capital,

¹⁷ Simone di Castri (2013), "Mobile Money: Enabling Regulatory Solutions" (Dinero móvil: facilitando soluciones regulatorias), GSMA, disponible en <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2013/02/MMU-Enabling-Regulatory-Solutions-di-Castri-2013.pdf>

¹⁸ Íbidem.

¹⁹ Safeguarding mobile money: How providers and regulators can ensure that customer funds are protected (2016) (Resguardo del dinero móvil: cómo proveedores y reguladores pueden garantizar la protección de los fondos de los clientes) 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

cuando estos son desorbitadamente elevados, pueden incrementar los costos de cumplimiento hasta el punto de dificultar la justificación

del caso de negocio incluso para las compañías más grandes, y detener a las más pequeñas de ingresar al mercado.

Debate

1. ¿Cómo deberían establecerse los requisitos de capital inicial para lograr un equilibrio adecuado entre el costo para el negocio y la garantía de que todos los proveedores tienen los recursos para ser actores responsables del mercado?
2. ¿Cómo pueden establecerse los requisitos de capital permanente para alcanzar sus objetivos y a su vez minimizar la necesidad de que las empresas se recapitalicen periódicamente?

Consideraciones clave para reguladores y otros actores interesados

- Idealmente, los requisitos de capital inicial y permanente deberían evaluarse en función de las características del negocio y de como ciertos riesgos se mitigan a través de otros requisitos prudenciales y por parte de los proveedores.
- Al decidir sobre los requisitos de capital, los reguladores financieros deberían tener en cuenta que los proveedores de dinero móvil están sujetos a otros requisitos que protegen los fondos de los clientes y reducen el perfil de riesgo del dinero móvil.
- Por último, en los casos en que se aplican requisitos de capital, estos deben ser proporcionales a los riesgos que implica el modelo de negocio. Si se deja una excesiva cantidad de capital inmovilizada, puede aumentar el costo del negocio e impedir la innovación, reducir la competencia e incrementar los costos, lo que en última instancia dificulta la inclusión financiera.

4. Requisitos antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (AML/CFT)

Antecedentes

El dinero móvil disminuye el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, ya que las transacciones electrónicas se pueden monitorear y rastrear con mayor facilidad que el dinero en efectivo. Los requisitos de regímenes de AML/CFT proporcionales y procesos simplificados de debida diligencia del cliente (CDD) basada en riesgos son cruciales para la adopción del dinero móvil por parte de los clientes.

Los servicios de dinero móvil pueden diseñarse para fortalecer la integridad financiera mediante el uso de controles apropiados que mitiguen el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo. Además, mejoran la transparencia, mientras que los servicios basados en efectivo son normalmente anónimos y difíciles o imposibles de rastrear. El dinero móvil reduce la

dependencia del efectivo, genera datos sobre transacciones y clientes que se pueden revelar a organismos de aplicación de la ley, y contribuye al cumplimiento de los objetivos de integridad e inclusión financieras.

Asimismo, es importante recordar que los regímenes de AML/CFT no tienen la intención de impedir el acceso a servicios financieros formales por parte de quienes respetan las leyes, sino que detectan y disuaden a los delincuentes que buscan abusar del sector financiero para el lavado de activos o la financiación del terrorismo. Los servicios de dinero móvil pueden contribuir a la integridad e inclusión financiera si la regulación es proporcional y los proveedores aplican medidas adecuadas para mitigar los riesgos.

Sin embargo, un enfoque extremadamente cauteloso de las medidas de protección de AML/CFT puede tener la consecuencia no deseada de excluir a empresas y consumidores legítimos del sistema financiero formal. En reconocimiento de este hecho, en 2013, el FATF publicó una guía sobre medidas de AML/CFT e inclusión financiera²⁰ que sirven de base para el diseño de medidas de AML/CFT que cumplen con los objetivos de inclusión financiera sin comprometer su eficacia en la lucha contra el crimen. La guía explicaba como aplicar un enfoque basado en los riesgos, reforzado en las recomendaciones de 2012, en un contexto de inclusión financiera.

Los marcos regulatorios proporcionales y las medidas de mitigación de la industria han hecho del dinero móvil un canal relativamente poco atractivo para el lavado de activos y la financiación del terrorismo (ML/FT). No obstante, los proveedores de dinero móvil deben continuar desarrollando y adoptando las mejores prácticas para evitar el abuso de los servicios de dinero móvil. La colaboración entre el sector público y el sector privado, con el objetivo común de combatir el crimen, es un indicador de un sólido régimen de AML/CFT. Si bien se deben implementar medidas de AML/CFT efectivas, los requisitos engorrosos reducen la activación de clientes y ponen en peligro la viabilidad del modelo de negocio.

Debate

1. ¿Qué orientación deben brindar los reguladores financieros a la industria con respecto a la aplicación de la guía del GAFI sobre un enfoque basado en el riesgo para las medidas de AML/CFT?

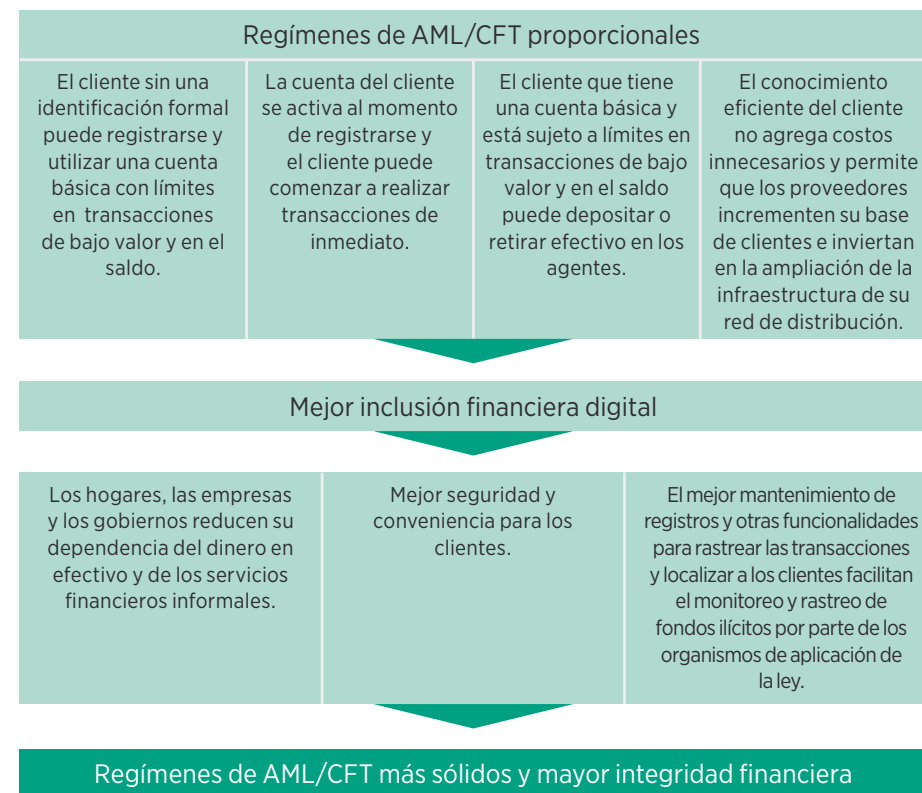
Consideraciones clave para reguladores y otros actores interesados

- Los reguladores deben diseñar un reglamento proporcional y basado en riesgos, el cual es fundamental para permitir el desarrollo de servicios de dinero móvil seguros y sustentables, proteger la integridad del sistema financiero y brindar acceso a servicios financieros convenientes a millones de personas.
- Los proveedores deben evaluar y proporcionar capacitación continua al personal, a los agentes y a los agentes agregadores para garantizar que comprenden sus obligaciones de AML/CFT y están preparados para cumplirlas.

- La regulación debe contemplar la mitigación de riesgos mediante la imposición de límites sobre el valor y la frecuencia de las transacciones, como también otros límites sobre las funcionalidades de las cuentas.
- El enfoque escalonado de 'Conozca a su Cliente' (tiered KYC) es popular porque permite al regulador financiero hacer una distinción entre escenarios de menor y mayor riesgo, lo que a su vez permite que los procedimientos de KYC se realicen de acuerdo con los riesgos específicos que plantean los diferentes tipos de clientes y transacciones, y además mejora la inclusión financiera.

Figura 5

Consecuencias positivas de los regímenes de AML/CFT proporcionales



20 Financial Action Task Force, 2013, "FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion", http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/AML_CFT_Measures_and_Financial_Inclusion_2013.pdf

Fuente: GSMA, 2015, "Proportional risk-based AML/CFT regimes for mobile money - A framework for assessing risk factors and mitigation measures" (AML/CFT proporcional basados en riesgos: un marco para evaluar factores de riesgo y medidas para su mitigación).

5. Requisitos de Conozca a su Cliente (KYC)

Las iniciativas impulsadas en varios países demuestran que se pueden hallar soluciones para ofrecer acceso a servicios financieros regulados a personas desatendidas o atendidas de manera deficiente, y al mismo tiempo cumplir con los requisitos de CDD. Estas iniciativas muestran que los problemas de integridad financiera que afectan la inclusión en el plano financiero deben entenderse en un contexto amplio que incluye: (1) entender los riesgos de ML/FT; (2) implementar una estrategia de inclusión financiera, que comprende la educación financiera, a fin de ampliar el acceso a servicios financieros regulados, especialmente para los segmentos de bajos ingresos desatendidos o atendidos de manera deficiente; (3) ofrecer mecanismos de acreditación de identidad confiables, incluido el apoyo para desarrollar sistemas de identidad digital; y (4) apoyo para el desarrollo de servicios financieros digitales, incluso a través de la infraestructura técnica necesaria, con el fin de promover el uso de dispositivos móviles, así como de otros canales tecnológicos y formas innovadoras de brindar acceso a los servicios financieros.²¹

Antecedentes

Uno de los principales obstáculos para brindar servicios o productos financieros regulados apropiados a los clientes no bancarizados es la falta de documentación de identidad confiable y de verificación de datos apropiada. Las personas de bajos ingresos o las personas desplazadas, como los refugiados, a menudo no poseen la documentación de identificación adecuada y, por lo tanto, no

pueden cumplir con los requisitos de debida diligencia del cliente convencionales. Un enfoque basado en riesgos permite contar con un cierto nivel de flexibilidad para brindar acceso a productos financieros básicos regulados a una mayor proporción de la población. Los clientes de dinero móvil generan grandes volúmenes de transacciones de bajo valor —la transferencia peer-to-peer

(P2P) promedia es USD 57²² —, por lo que los costos de cumplimiento para los agentes y proveedores también deben ser razonables a fin de que los servicios de dinero móvil sean viables.

En 2017, el GAFI complementó la Guía de 2013²³ con medidas de debida diligencia de los clientes. Destacó que “uno de los principales problemas de la integridad financiera en un contexto de inclusión financiera es la falta de documentación de identidad y la verificación de datos confiables de los clientes potenciales. Esta limitación genera un obstáculo para llevar a cabo el nivel requerido de debida diligencia.”²⁴

Para registrarse y abrir una cuenta de dinero móvil, un cliente nuevo normalmente visita a un agente de dinero móvil y acredita su identidad. Sin embargo, en algunos países, muchos usuarios potenciales de los servicios no pueden cumplir con los requisitos de identificación porque carecen de facturas de servicios públicos, o de un documento de identidad formal, otro tipo de identificación con foto aceptable (las personas más pobres a menudo no tienen un empleo donde se emita una identificación con foto del empleado o no asisten a una institución educativa en la que se exija una identificación de

estudiante), o incluso certificados de nacimiento (muchas personas pobres nacen en su casa y no en un hospital). Los clientes que carecen de alguno de estos tipos de identificación no pueden registrarse para utilizar el servicio, a menos que la regulación de KYC permita que el proveedor de servicios acepte una forma alternativa de identificación.

Muchos países en desarrollo no poseen un sistema de identificación nacional y utilizan otros métodos tradicionales para identificar a los residentes. En algunos casos, los reguladores permiten formas de identificación alternativas acreditadas, que van desde la tarjeta de votante o estudiante hasta una carta del jefe del pueblo u otro líder de la comunidad. La Guía de inclusión financiera del GAFI cita varios ejemplos de identificación aceptable, pero advierte a los países sobre la toma de conciencia acerca de las prácticas fraudulentas y abusivas. Las formas de identificación alternativas a menudo se aceptan solo para ciertos tipos de transacciones y tienen umbrales y límites específicos.

Para quienes no pueden acreditar su identidad a fin de abrir una cuenta, puede haber algunas alternativas. Dependiendo del país, podrían (1) quedar excluidos del sistema financiero

21 FATF, 2017, “FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion – With a Supplement on Customer Due Diligence” (Recomendaciones del GAFI: Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo e inclusión financiera – Con un suplemento sobre debida diligencia del cliente)

22 GSMA Mobile Money, 2017, “State of the Industry Report on Mobile Money” (Reporte sobre el estado de la industria de dinero móvil), https://www.gsma.com/mobileforddevelopment/wp-content/uploads/2018/05/GSMA_2017_State_of_the_Industry_Report_on_Mobile_Money_Full_Report.pdf

23 FATF, 2013, “FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion” (Recomendaciones del GAFI: Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo e inclusión financiera), http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/AML_CFT_Measures_and_Financial_Inclusion_2013.pdf

24 FATF, 2017, “FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion – With a Supplement on Customer Due Diligence” (Recomendaciones del GAFI: Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo e inclusión financiera – Con un suplemento sobre debida diligencia del cliente), <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Updated-2017-FATF-2013-Guidance.pdf>

formal; (2) abrir una cuenta con límites de transacciones y saldos muy bajos sin verificación de identidad; (3) realizar transacciones over-the-counter (OTC) en vez de a través de una cuenta; o (4) efectuar un depósito directo.

Algunos países han establecido procedimientos onerosos para registrar y verificar la identidad de los clientes, tales como exigir que los agentes generen copias digitales de fotos y formularios de solicitud. Los requisitos de KYC para la apertura de cuentas exigen que los agentes tomen una foto del solicitante y del documento de identidad y que envíen dicha información a los funcionarios de los bancos, quienes luego la verifican en una base de datos.

Para cumplir con este requisito, los proveedores de dinero móvil deberían

equipar a cada agente con un teléfono con cámara, lo cual podría traducirse en un emprendimiento costoso al multiplicarlo por decenas de miles de agentes de dinero móvil. Además, muchos agentes carecen de la capacidad tecnológica para digitalizar estos documentos de manera confiable y la conectividad de la red puede no ser confiable.

Estos son algunos de los desafíos que pueden derivar en que tan solo un pequeño porcentaje de agentes tenga la capacidad de registrar cuentas de esta manera. Por el contrario, las transacciones OTC solo exigen que el cliente presente un documento de identificación y entregue el dinero a un agente. En consecuencia, un gran porcentaje de transacciones de dinero móvil se realiza con la metodología OTC en lugar de a través de una cuenta.

- Los reguladores financieros deben asegurar que los requisitos de CDD para las cuentas de valores bajos sean lo suficientemente sencillos como para que los agentes realicen el proceso de CDD en representación de los proveedores.
- En los países que carecen de un sistema de identificación universal, las autoridades regulatorias pertinentes deberían tener en cuenta el uso de un método de apertura de cuentas escalonado con un enfoque basado en riesgos.

CASO DE ESTUDIO: Flexibilización temporal de los requisitos de identificación tras un desastre natural en Filipinas

En 2013, el tifón Haiyan, uno de los más fuertes registrados en el mundo, devastó partes del sudeste asiático, particularmente Filipinas. Arrasó con la infraestructura y afectó gran parte de la capacidad del gobierno y de las organizaciones internacionales de llevar adelante actividades de socorro. En apoyo a las operaciones de recuperación, el Banco Central de Filipinas (BSP) ofreció paquetes de asistencia regulatoria a todos los bancos afectados por el tifón Haiyan,

los cuales incluían una flexibilización de los requisitos de identificación. Los bancos podían aceptar una certificación por escrito de parte de los clientes donde explicaran que, como consecuencia del tifón, habían perdido sus documentos de identidad como constancia de identificación. Esta medida fue acompañada de una serie de controles, entre ellos, umbrales de transacciones diarias para los clientes y requisitos de monitoreo de cuentas.²⁵

Debate

1. ¿Cómo deberían las autoridades regulatorias pertinentes asegurar que la falta de documentos de identificación a nivel nacional no dificulte la adopción de servicios de dinero móvil?
2. ¿Qué mecanismos de autorregulación pueden aplicarse para eliminar la exclusión financiera debido a la (falta de) identificación?

Consideraciones clave para reguladores y otros interesados

- La regulación debe permitir que los proveedores utilicen una red de agentes para (1) el registro de clientes, (2) la verificación de identidad, (3) la activación de cuentas y (4) la prestación de servicios de depósito y retiro de efectivo.



25 FATF, 2017, "FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion – With a Supplement on Customer Due Diligence" (Recomendaciones del GAFI: Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo e inclusión financiera – Con un suplemento sobre debida diligencia del cliente, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Updated-2017-FATF-2013-Guidance.pdf>)

6. Redes y supervisión de agentes

Antecedentes

Los agentes de dinero móvil son un activo esencial para los proveedores de dinero móvil y han sido fundamentales para el crecimiento de la industria durante la última década. En diciembre de 2017, había más de 2,9 millones de agentes activos y 690 millones de cuentas de clientes registradas en todo el mundo. Los agentes de dinero móvil son los principales responsables de registrar cuentas de clientes y continúan incrementando las transacciones e impulsando los ingresos de los proveedores año a año. Los valores totales anuales de las transacciones de depósito y retiro de efectivo (CICO) treparon de USD 39.930 millones en 2012 a USD 192.930 millones en 2017, lo que representa un 54,6 por ciento del valor total de las transacciones de dinero móvil en 2017.²⁶

Asimismo, los proveedores permiten que los agentes lleven a cabo tareas de debida diligencia del cliente para el dinero móvil, porque lo consideran un producto y canal de bajo riesgo para el

lavado de dinero y la financiación del terrorismo, y porque se imponen límites a los depósitos y a las transacciones en los productos de dinero móvil.

Por lo tanto, las redes de distribución son fundamentales para el éxito del dinero móvil y es imperioso que la regulación sirva para ampliar esta relación a fin de alcanzar a quienes son atendidos de manera deficiente. Los problemas que surgen de la prestación de redes de agentes y su supervisión incluyen lograr un equilibrio entre redes de distribución adecuadamente distribuidas, garantizar la elegibilidad de dichos agentes y mantener agentes de alta calidad mediante capacitación y monitoreo periódicos.

En cierta medida, los proveedores pueden controlar la calidad de sus agentes de dinero móvil estableciendo requisitos de elegibilidad. Algunos de estos criterios seguramente serán prescritos de manera regulatoria, pero es posible que los proveedores tengan que elaborar sus propios

criterios de selección en la mayoría de los mercados. Los reguladores a menudo reconocen que las decisiones de negocio acerca de la red de distribución deben negociarse

libremente entre el proveedor y el tercero, y limitan su intervención al establecimiento de estándares de base para la aprobación de terceros.

Debate

1. ¿Cuáles son los estándares mínimos que el regulador puede imponer para permitir una ampliación responsable de la red de agentes?
2. ¿Cómo pueden asegurar los reguladores financieros que se aborde la responsabilidad de los terceros sin aumentar los requisitos regulatorios de los proveedores y de los agentes en sí?

Consideraciones clave para reguladores y otros

- La regulación debe analizar detenidamente las redes de agentes para garantizar el apoyo continuo a medida que evoluciona la oferta de productos. Esto se puede realizar a través de una regulación proporcionada y rentable que no imponga requisitos ni estándares desproporcionados a las redes de distribución de agentes.
- Para aliviar la carga regulatoria, la regulación debe exigir que la responsabilidad por los agentes recaiga en el proveedor y debe establecer términos generales de capacitación, monitoreo y reporte respecto de las actividades de los agentes. En gran parte, el regulador debe permitir que el proveedor establezca sus propias medidas y estándares para la selección de terceros.
- En lugar de exigir autorización, la regulación debería exigir que los proveedores notifiquen al banco central sobre todos los terceros. Un régimen de notificación puede brindar la misma protección que uno de autorización, pero a un costo menor para el regulador, el proveedor y el cliente. Los reguladores también pueden requerir que el proveedor aplique ciertos estándares al proceso de debida diligencia de un tercero y conserve el derecho de inspeccionar a los terceros mientras ofrezca mecanismos de capacitación, monitoreo y reporte.

²⁶ GSMA Mobile Money, 2018, "Distribution 2.0: The future of mobile money agent distribution networks" (Distribución 2.0: el futuro de las redes de distribución de agentes de dinero móvil), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2018/07/Distribution-2.0-The-future-of-mobile-money-agent-distribution-networks.pdf>

7. Defensa del consumidor

Antecedentes

Se suele citar la seguridad del dinero móvil respecto del dinero en efectivo como uno de los beneficios clave del dinero móvil para los clientes. La protección de los fondos de los clientes que se conservan como valor almacenado en forma electrónica y la reducción de las oportunidades de fraude por parte de los agentes y otras acciones perjudiciales se han analizado en secciones anteriores. Sin embargo, además de eso, se puede brindar incluso una mayor protección a los clientes a través de un nivel más elevado de transparencia, de procesos de recursos para los clientes, y de protección a través de seguros y medidas de privacidad y seguridad de los datos. El dinero móvil debe encontrar un equilibrio entre crear formas innovadoras de acceso a los servicios financieros y ofrecer un nivel aceptable de defensa del consumidor. Las buenas prácticas de defensa del consumidor son fundamentales para aumentar la confianza del consumidor y promover las asociaciones comerciales que permitirán un mayor uso del dinero móvil.

También es necesario educar a los consumidores acerca de los riesgos potenciales y aumentar la concientización sobre las medidas que

pueden adoptar para evitarlos. La GSMA y sus miembros desempeñan un rol protagónico para promover la aplicación de prácticas sistemáticas de mitigación de riesgos y defensa del consumidor en áreas clave del negocio. Esto se logra a través de prácticas responsables de defensa del consumidor, que resultan esenciales para ayudar a los reguladores a alcanzar sus objetivos en torno a la inclusión, estabilidad e integridad financieras.

Mantener la confianza del consumidor es fundamental para el crecimiento de los servicios de dinero móvil. Las inquietudes de los consumidores con respecto a la privacidad y seguridad de los datos afectan la confianza. Los proveedores de dinero móvil manejan actualmente enormes cantidades de datos que incluyen, entre otros, identidad, historial de transacciones y ubicación geográfica, los cuales también pueden estar sujetos a consideraciones regulatorias. En última instancia los proveedores de dinero móvil se encuentran bien posicionados para aprovechar las capacidades técnicas y de cumplimiento del negocio principal de GSM para avanzar en la protección de datos en el dinero móvil a través de iniciativas de la industria.



Por lo tanto, es necesario que los gobiernos y el ecosistema más amplio colaboren para garantizar soluciones prácticas que permitan a los consumidores tomar decisiones informadas y efectivas, encontrando un equilibrio entre el deseo de privacidad de cada persona y su deseo de acceder a servicios financieros.

En un entorno tan complejo, es importante que las intervenciones regulatorias se mantengan proporcionadas de modo que no se incrementen los costos para el consumidor, ni se restrinja el acceso a los servicios que tenían por objeto proteger.

Debate

1. ¿Cuál es la mejor manera en que las autoridades regulatorias pertinentes pueden brindar orientación a los proveedores de dinero móvil en el área de defensa del consumidor?
2. En la era del análisis de datos, ¿cuál es el mejor enfoque que pueden adoptar los reguladores para asegurar que los proveedores están aprovechando las oportunidades que brindan los datos y protegiendo al mismo tiempo los derechos de los usuarios?

Consideraciones clave para reguladores y otros

- La regulación debe ayudar a aumentar la defensa del consumidor mediante la regulación de una conducta del mercado que impulse la transparencia. Por ejemplo, exigir que los agentes publiquen las tasas correspondientes, exigir la divulgación de los precios de las transacciones móviles, prohibir a los agentes cobrar tasas extra sin informarlas con claridad a los clientes, exigir que los contratos sean sencillos e incluyan todas las tasas y cargos pertinentes y exigir que los agentes revelen su condición como agente de una institución con licencia.
- Los reguladores también deben tener en cuenta los costos de implementar los requisitos de transparencia para los clientes que en última instancia realizan transacciones de bajo valor y brindar protección contra la creación de normas extremadamente prescriptivas o complejas, o exigir estándares y protocolos de tecnología que son costosos o poco prácticos en las áreas de bajos ingresos.

- Además, es fundamental la educación y la concientización de los clientes para asegurar que los consumidores entienden y tienen acceso a recursos y procedimientos de queja y reclamo para solucionar errores o resolver controversias.
- Las prácticas responsables de gobierno digital que sustentan la protección de derechos de privacidad requieren una estrecha colaboración entre los formuladores de políticas públicas, los diversos reguladores y los proveedores de dinero móvil. A medida que el valor, el volumen y la variedad de datos continúan creciendo, existe una mayor oportunidad para que los proveedores de dinero móvil analicen los datos personales a fin de desarrollar servicios innovadores para los consumidores y garantizar la sustentabilidad de la industria a largo plazo. Contar con marcos de privacidad de datos adecuados no sólo permitirá a los proveedores desarrollar una mejor oferta de productos y servicios para su base de consumidores, sino que también fortalecerá la detección de fraudes y al mismo tiempo mejorará las eficiencias para los proveedores. Esto conducirá en definitiva a reducir los costos de operadores y consumidores.

8. Interoperabilidad

Antecedentes

La interoperabilidad en el contexto del dinero móvil puede significar muchas cosas diferentes, pero uno de los casos de uso más frecuentemente citado es para que los proveedores de dinero móvil ofrezcan a los clientes la capacidad de realizar transferencias de dinero entre dos cuentas de esquemas de dinero móvil diferentes, junto con la capacidad de transferir dinero entre cuentas bancarias y de dinero móvil.²⁷

No cabe duda de que tanto los clientes como los proveedores de dinero móvil podrían beneficiarse de la interoperabilidad de los servicios de dinero móvil. La interoperabilidad es una prioridad estratégica para los proveedores, que permitirá el crecimiento a largo plazo del dinero móvil, a la vez que aumentará la importancia de las cuentas de dinero móvil para los consumidores. En la industria de los servicios financieros, es responsabilidad del regulador asegurar que los proveedores empleen sistemas de pago eficientes y seguros.

Los proveedores de servicios y los formuladores de políticas públicas

deben trabajar en conjunto en sus respectivos mercados para entender los diferentes tipos de interoperabilidad, incluidos los beneficios, los costos y los riesgos. El formulador de políticas públicas debe actuar como facilitador, ayudando a los proveedores a elaborar una hoja de ruta que se encargarían principalmente de diseñar e implementar. También puede ayudar a los proveedores con la evaluación a fin de asegurar que la interoperabilidad se establece en el momento correcto y genera valor tanto para los clientes como para los proveedores, mientras que identifica y mitiga cualquier riesgo regulatorio que pudiera surgir.

Por último, la interoperabilidad sólo contribuirá a una mayor eficiencia y escala de los mercados de dinero móvil si se diseña e implementa con un enfoque orientado al mercado que añada valor para los proveedores, consumidores y otros actores del ecosistema. Cuando los proveedores estén preparados, deberán analizar los diferentes modelos comerciales y técnicos de interoperabilidad —así

como los beneficios, los costos y los riesgos de cada uno de ellos— a fin de identificar cuál es el mejor para su mercado en ese momento particular. Hacer esto ayudará a garantizar que los clientes valoren la interoperabilidad, que tiene sentido desde el punto de vista comercial y está diseñada para operar de manera segura y confiable.

La interoperabilidad también conlleva diferentes costos y riesgos

regulatorios y, por lo tanto, requiere que los proveedores celebren contratos donde especifiquen las responsabilidades tanto individuales como conjuntas, por ejemplo la responsabilidad de garantizar que se cumplen y controlen los requisitos de KYC mínimos a nivel de distribución. La forma en que se dividen los ingresos también debe acordarse, así como las políticas públicas de distribución y los sistemas de recursos disponibles para los clientes.

Debate

1. ¿Cuáles son las características de los modelos de gobernanza para los esquemas de interoperabilidad que facilitan la participación de los proveedores de dinero móvil?

Consideraciones clave para reguladores y otros actores interesados

- Para que la interoperabilidad obtenga los resultados deseados, los formuladores de políticas públicas deben permitir soluciones basadas en el mercado, asegurando la implementación de la interoperabilidad en el momento adecuado (cuando genere valor para el cliente y los proveedores) y a través de soluciones comerciales y técnicas que tengan sentido para los proveedores.
- Las cuestiones de especificaciones técnicas, gobernanza, términos comerciales y operativos y gestión de riesgos, deben resolverse de manera que se adapte a la naturaleza específica del dinero móvil y a la satisfacción de todas las partes involucradas. Esto es más fácil de lograr cuando se basa en el mercado, si bien los reguladores deben ser consultados a medida que se desarrollan las soluciones.

²⁷ D. Clark and G. Camner, 2014, "A2A Interoperability: Making Mobile Money Schemes Interoperate" (Interoperabilidad A2A: cómo garantizar la interoperabilidad de esquemas de dinero móvil), https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2014/03/A2A-interoperability_Online.pdf

9. Remesas internacionales

Antecedentes

Las remesas internacionales son esenciales para el sustento de cientos de millones de personas en el mundo en desarrollo, y la tecnología móvil es una de las fuerzas más interesantes que están dando forma a la manera en que la gente se las envía y recibe hoy en día. En todo el mundo, las personas están moviéndose cada vez más hacia los canales digitales, incluidos los teléfonos móviles.

Por lo tanto, el dinero móvil se ha establecido como herramienta fundamental para facilitar las remesas internacionales, mientras que reduce los costos de las remesas y maximiza el impacto que tienen sobre el desarrollo. Por su alcance y creciente uso entre las personas atendidas de manera deficiente, el dinero móvil se encuentra en una posición excepcional para transformar los mercados de las remesas formales y fomentar la inclusión financiera. Los proveedores de dinero móvil están a la vanguardia de los servicios de pago a nivel local en muchas de las economías de los mercados emergentes y, en la actualidad,

el dinero móvil puede utilizarse para realizar transferencias internacionales en 51 de los 90 países donde el servicio se encuentra disponible.²⁸

Las características del dinero móvil, tales como conveniencia, privacidad y alcance, hacen que sea un canal particularmente atractivo a los fines de las remesas para las mujeres y los hogares rurales. Los datos brindados por WorldRemit indican que el dinero móvil es la manera preferida por sus clientes para el envío de dinero a zonas rurales. Por lo tanto, el dinero móvil juega un papel crucial en la formalización de las remesas internacionales.

Si bien el flujo de remesas formales hacia países en desarrollo llegó a los USD 450.000 millones en 2017, se cree que su verdadero volumen es muchísimo mayor, con grandes flujos que van por canales informales no regulados. Los proveedores de dinero móvil líderes y los hubs de remesas internacionales han unificado sus fuerzas para definir un conjunto de pautas sobre la prestación del servicio de remesas a través de

dinero móvil. Estas pautas sirven para brindar apoyo en las áreas de gestión de riesgos y defensa del consumidor para las remesas internacionales.²⁹

Debate

1. ¿El regulador financiero debería prescribir los modelos de asociación a través de los cuales los proveedores de dinero móvil y las compañías de remesas deberían participar?
2. ¿De qué manera los proveedores de dinero móvil deberían garantizar la protección de los datos personales sin restringir el flujo transfronterizo de datos que son esenciales para la economía digital?

Consideraciones clave para reguladores y otros interesados

- La regulación de las remesas internacionales debe ofrecer criterios estandarizados y transparentes para el otorgamiento de licencias, así como tiempos de respuesta máximos fijos a fin disminuir la incertidumbre de los proveedores. En última instancia, esto fortalecería la planificación empresarial y alentaría las inversiones.
- Los reguladores deben permitir que los proveedores de dinero móvil seleccionen el modelo de asociación que mejor se adecua a un contexto particular para lograr servicios de remesas internacionales eficientes y asequibles a través del dinero móvil.
- Los reguladores deben facilitar el ingreso al mercado de proveedores no tradicionales y permitir que proveedores de dinero electrónico con licencia reciban y envíen remesas internacionales. Finalmente, el establecimiento de un terreno de juego regulatorio más nivelado para las compañías interesadas en facilitar las remesas internacionales aumentará la competencia y redundará en resultados positivos para los consumidores.
- El intercambio de todos los datos personales relacionados con transacciones con terceros debe realizarse a través de canales seguros para garantizar la protección e integridad de los datos.

28 GSMA Mobile Money, 2017, "Working Paper: Guidelines on International Remittances through Mobile Money" (Documento de trabajo: directrices sobre remesas internacionales con dinero móvil), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2017/09/GSMA-September-2017-Guidelines-On-International-Remittances-via-Mobile-Money-1.pdf>

29 GSMA Mobile Money, 2017, "Working Paper: Guidelines on International Remittances through Mobile Money" (Documento de trabajo: directrices sobre remesas internacionales con dinero móvil), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2017/09/GSMA-September-2017-Guidelines-On-International-Remittances-via-Mobile-Money-1.pdf>

10. Cuentas de dinero móvil con intereses

Antecedentes

El pago de intereses en las cuentas de dinero electrónico ofrece varios beneficios a los clientes y reguladores por igual. En el caso de los clientes, los intereses estimulan la educación financiera y enseñan el valor del dinero en el tiempo a los usuarios de bajos ingresos. Otorga a muchos usuarios de bajos ingresos la oportunidad de recibir dinero según los ingresos que han generado. Las cuentas de dinero móvil con intereses también pueden alentar la retención de fondos en forma digital y, de esta manera, promueven la liquidez de los agentes al estimularlos a conservar el dinero en su flotación.

Debate

1. ¿Los reguladores financieros deben fomentar que los proveedores de dinero móvil obtengan intereses sobre los fondos agrupados de los clientes?
2. En los casos en que se les permite a los proveedores de dinero móvil no bancarios obtener intereses sobre los fondos de los clientes, ¿cómo deberían distribuirse esos intereses?
3. ¿Quiénes deberían ser los custodios de los intereses obtenidos y quiénes deberían ser los beneficiarios?

En el caso de los reguladores, brindar un incentivo adicional para que los consumidores utilicen servicios financieros digitales estimula el flujo de fondos hacia la economía formal y rastreable.

A pesar de que el dinero móvil es un método de pago establecido, la cuestión de si se debe permitir el pago de intereses sobre el dinero móvil sigue siendo objeto de debate. Por último, los intereses generados en las cuentas de los clientes tienen el potencial de modificar las tasas de uso de los productos de dinero móvil.

Consideraciones clave para reguladores y otros actores interesados

- Se les debería permitir a los proveedores de dinero móvil no bancarios obtener intereses sobre los fondos depositados en las cuentas fiduciarias abiertas en un banco comercial.
- Los métodos de distribución deberían definirse en consulta con los diversos proveedores, reguladores y otros actores interesados involucrados. Se debería considerar una variedad de modelos posibles, entre ellos, el simple depósito de intereses en cuentas, subsidios por los costos de transacción o la inversión de los ingresos por intereses en el negocio del dinero móvil.



11. Fijación de impuestos

Antecedentes

El aporte positivo del sector móvil a la economía es bien reconocido. No obstante, el tratamiento impositivo del sector no siempre está alineado con los principios de las mejores prácticas de tributación y puede distorsionar el desarrollo de la industria. En tanto el gobierno busca apuntalar los ingresos públicos, el instinto de gravar el dinero móvil con impuestos a veces ha revelado confusión acerca de la diferencia entre el valor de las transacciones que fluyen a través de la plataforma de dinero móvil y las tasas obtenidas por el proveedor. Una investigación de la GSMA publicada en 2017 demostró que el dinero móvil en un país actualmente está tributado a una tasa de impuesto interno más elevada que el alcohol y los cigarrillos (ambos han tenido externalidades negativas, a diferencia del dinero móvil, que tiene externalidades positivas). Esta es una señal preocupante para los inversores y para quienes desean ver una continua propagación de servicios financieros de bajo costo. Cerca del 26 por ciento

de los impuestos y tasas que paga la industria móvil está relacionado con tributación en este sector específico, en lugar del régimen tributario más amplio.³⁰

La asequibilidad constituye un obstáculo importante para la adopción de servicios móviles. Los impuestos gravados sobre los servicios de dinero móvil, especialmente los que se aplican además de las tasas estándar, exacerban este problema al perder los servicios digitales su atractivo frente al dinero en efectivo. Es esencial que los gobiernos recauden impuestos para apuntalar las finanzas públicas, y se puede lograr de manera efectiva a través de un régimen tributario de base amplia. El direccionamiento específico para los servicios financieros digitales produce un efecto distorsivo sobre los mercados y puede retrasar el proceso de digitalización más amplio. También hay fuerte evidencia de que permitir el uso del dinero móvil para los pagos de las personas al gobierno

(P2G) puede reducir los costos para los gobiernos y para los trabajadores que, de lo contrario, podrían sufrir pérdidas salariales para efectuar pagos personalmente.

En los países en que la mayoría de los usuarios de dinero móvil son personas de bajos ingresos, o en los casos en que estas personas dependen más del dinero móvil que los sectores adinerados de la sociedad, los impuestos pueden ser regresivos.

CASO DE ESTUDIO: Los impuestos sobre el dinero móvil en Uganda

El 1 de julio de 2018 el gobierno de Uganda introdujo un impuesto del uno por ciento sobre todas las transacciones de dinero móvil. Charles Abuka, el director de estadísticas del Banco de Uganda, posteriormente expresó que "(...) el valor de las transacciones de dinero móvil descendió UGX 672.000 millones en las primeras dos semanas de julio de 2018, en comparación con las primeras dos semanas de junio del mismo año, en parte, tras el anuncio de la Ley de enmienda de los impuestos internos de 2018, que introduce un tributo del uno por ciento del valor de la transacción y que se aplicaría sobre las transacciones de dinero móvil."³¹

Tras la protesta y presión del público, el gobierno sometió a discusión un proyecto de ley de enmienda, el Proyecto de ley de enmienda de los impuestos internos N° 2 de 2018, para reducir el impuesto sobre el dinero móvil al 0,5 por ciento y solo para las extracciones. Desde entonces, los proveedores de dinero móvil han informado una baja en el uso de dinero móvil tras la introducción del tributo. Además, MTN manifestó que el dinero móvil sustenta 5.000 Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito (SACCO) y que gravar con impuestos la actividad es un gran riesgo. Esto también fue ratificado por funcionarios del Banco de Uganda, quienes calificaron los nuevos tributos de discriminadores e injustos, y que restringen el crecimiento de la inclusión financiera.³²

30 Estas estadísticas se basaron en un estudio que se llevó a cabo en 12 países de África subsahariana. GSMA Intelligence y Connected Society de GSMA, 2017, "Taxing mobile connectivity in Sub-Saharan Africa: A review of mobile sector taxation and its impact on digital inclusion" (Impuestos sobre la conectividad móvil en África subsahariana: un estudio sobre los impuestos al sector móvil y su impacto en la inclusión digital), <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/connected-society/taxing-mobile-connectivity-sub-saharan-africa-review-mobile-sector-taxation-impact-digital-inclusion/>

31 N. Wesonga and M. Kyeyune, 2 de agosto de 2018, "Uganda: Mobile Money Usage Drops by Shs672 Billion in Two Weeks" (Uganda: uso de dinero móvil cae Shs 672.000 millones en dos semanas), allAfrica, <https://allafrica.com/stories/201808020096.html>

32 The Observer, 2 de agosto de 2018, "Telecoms, Bank of Uganda want mobile money tax scrapped" (Telecomunicaciones, Banco de Uganda quieren eliminar el impuesto al dinero móvil), <https://observer.ug/news/headlines/58334-telecoms-bank-of-uganda-want-mobile-money-tax-scrapped.html>



Un enfoque correcto de los impuestos puede jugar un papel clave en el desarrollo y la diversificación de la oferta de productos en la industria del dinero móvil y, en consecuencia, aumentaría la inclusión financiera. Los gobiernos deben analizar ciertos principios para reformar el régimen tributario y las tasas específicas del sector a fin de alinear los impuestos de la industria móvil con los aplicados en otros sectores y con los principios de tributación de mejores prácticas.

EL IMPACTO DE IMPUESTOS PROPORCIONALES SOBRE EL DINERO MÓVIL:



INDIVIDUOS

- Más empleo e inversiones
- Acceso más amplio al ahorro, el crédito y los seguros
- Profundización de la inclusión financiera



GOBIERNO

- Mayor base tributaria e ingresos fiscales más elevados debido a los ingresos y el empleo del sector
- Menor riesgo de fraude y robo de fondos públicos remitidos a grupos vulnerables a través de la asistencia social



SUBSIDIOS

- Mayor acceso a servicios del gobierno para las áreas con deficiencia de atención



ECONOMÍA

- Mayores ingresos per cápita debido a productividad y tasas de empleo en ascenso
- Ahorro en costos y tiempo para las instituciones financieras y las empresas al digitalizar los pagos
- Inversión en educación y salud que redundan en un mayor desarrollo de capital

Debate

1. ¿Cuál es el posible impacto de los tributos aplicados al dinero móvil sobre el fomento de la inclusión financiera y la digitalización económica en forma más amplia?
2. ¿Los ingresos públicos se pueden sustentar de manera más efectiva con alternativas a los impuestos sobre el dinero móvil? En ese caso, ¿cuáles son esas alternativas?

Consideraciones clave para reguladores y otros actores interesados

- Los principios tributarios de las mejores prácticas deben apuntar a minimizar las posibles ineficiencias y los efectos distorsivos del régimen tributario y tener en cuenta problemas prácticos importantes. Por lo tanto, el régimen tributario debe tener una base amplia y contemplar las externalidades del sector y del producto.
- Los impuestos de la industria del dinero móvil no deben recaer desproporcionadamente sobre aquellos que tienen ingresos más bajos, y deben ser sencillos y fáciles de comprender y aplicar. Por último, para fomentar la inclusión financiera y la digitalización más amplia de las economías, es fundamental que los impuestos no desincentiven las inversiones eficientes ni la competencia en la industria del dinero móvil.

gsma.com/mobilemoney



Para más información sobre GSMA Mobile Money,
visite gsma.com/mobilemoney

OFICINA CENTRAL DE GSMA

Floor 2

The Walbrook Building

25 Walbrook

London EC4N 8AF

United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7356 0600

Fax: +44 (0)20 7356 0601