

Recuadro 3

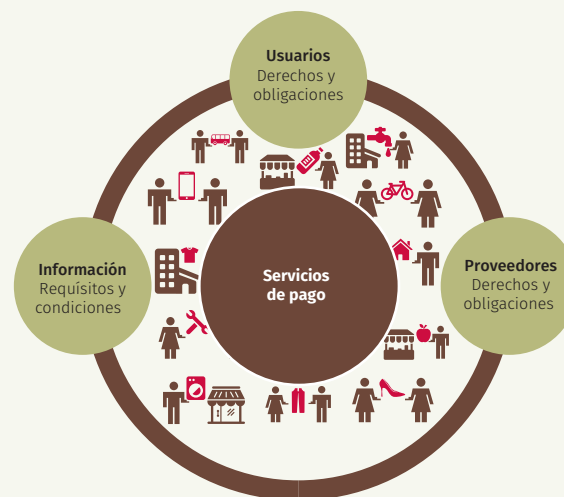
Elementos clave de la normatividad internacional sobre el mercado de pagos electrónicos al por menor

Los pagos al por menor son considerados fundamentales para un buen funcionamiento del mercado de pagos en la economía. Ante el auge de los nuevos servicios de pagos al por menor, que se caracterizan por su mayor volumen y su apoyo en la innovación tecnológica, la normatividad internacional ha venido adaptándose a la nueva prestación de servicios. A continuación se presentan algunos elementos clave de la normatividad que han sido tenidos en cuenta en la Unión Europea y México con el propósito de identificar los principios base sobre los cuales se plantean las condiciones actuales en regulación.

La normativa más reciente de la Unión Europea sobre los servicios de pago¹ plantea que sus objetivos primordiales frente al tema son: 1) el desarrollo continuo de un mercado único integrado de pagos electrónicos seguros que apoye el crecimiento de la economía de la Unión y garantice a los consumidores, comerciantes y empresas en general la posibilidad de elegir, en condiciones de transparencia, dichos servicios; 2) garantizar las condiciones jurídicas y operativas de los prestadores de servicios existentes y de los nuevos: cumplir los estándares de comunicación entre los diferentes prestadores, para así garantizar la interoperabilidad de las diferentes soluciones tecnológicas, y 3) facilitar que las innovaciones en los servicios lleguen a un mayor número de consumidores, con eficiencia en todo el sistema de pagos y mayor confianza de los participantes en el mercado de pagos.

La directiva se desarrolla a partir de tres ejes fundamentales (Diagrama R3.1) a saber: 1) las definiciones sobre proveedores y servicios de pago; 2) los requisitos y condiciones de información de los servicios de pago, y 3) los derechos y obligaciones de los usuarios y proveedores de servicios de pago.

Diagrama R3.1
Servicios de pago



Fuentes: Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Directiva 2366, 2015; elaborado por el Banco de la República.

En cuanto al primer eje, la directiva determina principalmente las categorías para los proveedores de servicios de pago en la Unión Europea (Diagrama R3.2). Asimismo, establece cuáles son los servicios que entran dentro de la categoría de servicios de pago:

- Depósito y retiro de efectivo de una cuenta de pago y todas las operaciones necesarias para la gestión de una cuenta de pago;
- Ejecución de operaciones de pago, incluida la transferencia de fondos:
 - Transferencias débito (así no sean recurrentes)
 - Tarjetas de pago o dispositivo similar
 - Transferencias crédito
- Ejecución de operaciones de pago cuando los fondos estén cubiertos por una línea de crédito abierta para un usuario de servicios de pago:
 - Transferencias débito (así no sean recurrentes)
 - Tarjetas de pago o dispositivo similar
 - Transferencias crédito
- Emisión de instrumentos de pago o adquisición de operaciones de pago
- Envío de dinero²
- Servicios de iniciación de pago
- Servicios de información sobre cuenta

Al definir tanto los proveedores como los servicios, la reglamentación está delimitando los agentes y actividades que

¹ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2015). Directiva 2366.

² Es considerado un servicio de pago sencillo que consiste en la entrega de efectivo por un ordenante a un proveedor de servicios de pago quien se encarga de transferir el valor a un beneficiario o a otro proveedor de servicio de pago autorizado por el beneficiario. Este servicio incluye en general los pagos de facturas de servicios públicos y otros pagos periódicos.

Diagrama R3.2
Proveedores de servicio de pago



Fuentes: Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2366. 2015; elaborado por el Banco de la República.

tienen permitida su participación en el mercado de servicios de pago al por menor, y además articulando su operación, al considerar transversal la regulación de información y de los temas pertinentes a las etapas de la cadena de pagos.

El segundo eje del desarrollo de la directiva, se refiere a la transparencia de las condiciones y requisitos de información de los servicios de pago. Este determina que el proveedor de servicios de pago debe facilitar información suficiente y comprensible al usuario de dichos servicios, permitiéndole una libre elección. Se establece el derecho del consumidor a recibir la información pertinente sin costo antes de vincularse con un contrato de servicios de pago.

El proveedor de servicios de pago debe facilitar al usuario las condiciones sobre el identificador único, plazo de

ejecución del pago, valor de los gastos que debe pagar al proveedor, su nombre y domicilio, los datos de la autoridad competente, entre otras.

Todas las condiciones y requisitos se deben plasmar por parte del proveedor de servicios de pago en un contrato marco que establece en detalle los requisitos de información. El Diagrama R3.3 presenta los requisitos de información en algunas etapas del proceso de pago.

Por último, en cuanto al eje que desarrolla los derechos y obligaciones en relación con la prestación y utilización de servicios de pago, estos se plantean en la directiva a partir de los gastos aplicables, la autorización y ejecución de la operación de pagos, la protección de datos, los riesgos operativos, de seguridad y de autenticación, entre otros temas.

Con respecto a los gastos aplicables, el proveedor de servicios de pago no cobrará al usuario de servicios de pago por el cumplimiento de sus obligaciones de información. Los gastos aplicables corresponderán a los acordados entre el usuario y el proveedor de servicios de pago y serán consecuentes con los costos soportables por dichos proveedores. También, se establece que el beneficiario pague los gastos que cobre su proveedor de servicios y el ordenante lo que cobre el suyo (esto específicamente para cuando el proveedor de servicios de pago del ordenante como el del beneficiario estén ubicados en la Unión Europea o en situaciones donde solo intervenga un proveedor) (Diagrama R3.4). La directiva complementa un reglamento anterior relacionado con el cobro de las tasas de intercambio para las operaciones con tarjetas débito y crédito³.

Las condiciones de la autorización de las operaciones de pago también se encuentran reglamentadas, con relación al

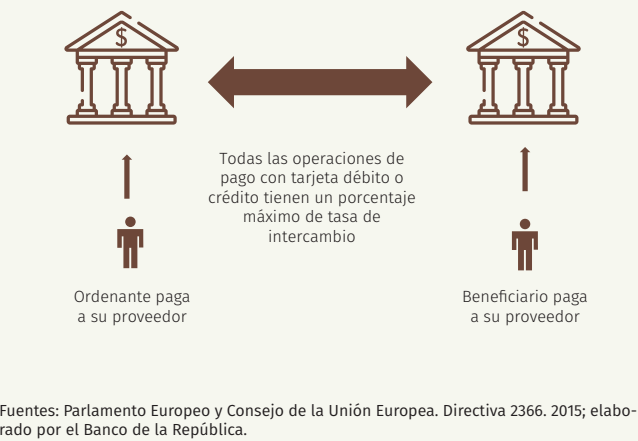
Diagrama R3.3
Requisitos mínimos de información de un pago^{a/}



a/ También la Directiva establece las condiciones de anulación de los contratos de servicios de pago.
Fuentes: Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2366. 2015; elaborado por el Banco de la República.

3 *Diario Oficial de la Unión Europea* (2015). Reglamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo y del Consejo: sobre las tasas de intercambio aplicadas a las operaciones de pago con tarjeta.

Diagrama R3.4
Gastos aplicables al ordenante y al beneficiario



ordenante y proveedor de los pagos, como se puede apreciar de forma resumida en el Diagrama 3.5.

La ejecución de las operaciones de pago comprende las condiciones de los temas relacionados con la recepción de órdenes de pago, irrevocabilidad de una orden de pago (en general los usuarios no pueden revocar una orden de pago después de recibida por el proveedor del ordenante), valores transferidos y valores recibidos (el beneficiario podrá acordar con su proveedor que, del valor transferido antes del abono, se paguen sus gastos). También, el proveedor del ordenante garantizará que el valor de la operación de pago sea abonado en la cuenta del proveedor del beneficiario a más tardar al final del día hábil siguiente (plazo y fecha de disponibilidad de los fondos); el proveedor del beneficiario dispondrá del valor inmediatamente posterior a la recepción de los fondos (ingresos de efectivo a cuentas de pago); la responsabilidad en los casos de identificadores incorrectos, y la no ejecución de la orden de pago, entre otros.

Diagrama R3.5
Condiciones de autorización de las operaciones de pago



Fuentes: Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2366. 2015; elaborado por el Banco de la República.

Con respecto a la protección de datos, los proveedores de servicios de pago obtendrán, tratarán y conservarán los datos personales necesarios para proveer servicios de pago, únicamente con el consentimiento del usuario. Además, los proveedores de servicios deben gestionar de manera adecuada los riesgos operativos y de seguridad. La Autoridad Bancaria Europea (ABE) tiene la responsabilidad de promover la cooperación entre las autoridades competentes, con el fin de intercambiar información relacionada con dichos riesgos. Igualmente, la ABE, en cooperación con el Banco Central Europeo (BCE), son los responsables de las normas técnicas de regulación sobre autenticación y comunicación dirigidas a los proveedores de servicios de pago.

Se plantea que las normas de acceso a los sistemas de pago por parte de los proveedores de servicios sean objetivas, no discriminatorias y proporcionadas. El propósito es que promuevan la estabilidad operativa y financiera de los sistemas de pago y no dificulten el acceso.

Por su parte, las exclusiones se establecen limitándolas a los pagos que se consideren con bajo riesgo. Uno de los casos hace referencia a los esquemas cerrados, los cuales se excluyen al cumplir requisitos específicos sobre participantes, cantidad de bienes y servicios, y el tipo de instrumento de pago. Ejemplos de estos esquemas son: las tarjetas de gasolina, tarjetas de transporte público, tiquetes de parqueadero, vales de alimentación, entre otros. El instrumento utilizado tiene un fin específico, pero de convertirse en uno de uso más generalizado debe salir de la exclusión.

En el Senado de la República (octubre 2017)⁴ y la Cámara de Diputados (marzo 2018) de México tramitaron y aprobaron la llamada Ley Fintech, cuyo fin es regular a las instituciones de tecnología financiera (ITF)⁵, y establecer las condiciones para que las entidades financieras ya reguladas desarrollen innovaciones tecnológicas con regulación segura.

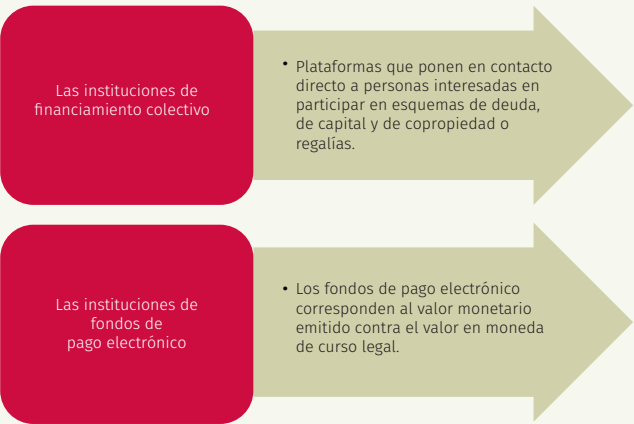
Esta propuesta se contempla bajo los principios de inclusión e innovación financiera, protección al consumidor, preservación de la estabilidad financiera, promoción de la sana competencia y prevención del lavado de dinero y de financiamiento al terrorismo. Específicamente se establecen dos tipos de instituciones de tecnología financiera (Diagrama R3.6).

Las primeras son las instituciones de financiamiento colectivo, que ofrecen instrumentos de crédito a la población que no es objeto del sector financiero tradicional. Las segundas son las instituciones de fondos de pago electrónico, entre cuyas funciones se encuentran las siguientes: 1) emitir, co-

4 Iniciativa de decreto por el cual se expide la Ley para regular las instituciones de tecnología financiera. Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos, octubre de 2017.

5 Las ITF agrupan las instituciones de financiamiento colectivo y las instituciones de fondos de pago electrónico.

Diagrama R3.6
Instituciones de Tecnología Financiera (ITF)



Fuente: Presidencia de la República de México (Ley para regular las instituciones de tecnología financiera, octubre de 2017); elaborado por el Banco de la República.

mercionalizar o administrar instrumentos para la disposición de fondos de pago electrónico; 2) prestar el servicio de transmisión de dinero; 3) prestar servicios relacionados con las redes de medios de disposición; 4) procesar la información de servicios de pago correspondiente a estos fondos o cualquier otro medio de pago; 5) otorgar créditos en la forma de sobregiros en las cuentas que administren, y 6) realizar operaciones con activos virtuales⁶.

La mencionada ley propone que las ITF tengan interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas⁷, tal como las que poseen otras entidades financieras (p. e.: transmisores de dinero, sociedades de información crediticia, cámaras de compensación, etc.), con el propósito de lograr la interconectividad de los servicios financieros digitales, compartiendo datos e información.

Con respecto a la estabilidad financiera, se propone evitar alteraciones en el funcionamiento del sistema financiero o del sistema de pagos, intercambiando entre las autoridades financieras la información disponible para el ejercicio de sus facultades, buscando la mayor coordinación entre las diferentes entidades. Para lo anterior se exige celebrar convenios de intercambio de información.

En este sentido, se creó el grupo de innovación financiera como instancia de consulta, asesoría y coordinación, con el objeto de establecer un espacio de intercambio de opiniones, ideas y conocimiento entre el sector público y privado para compartir innovaciones en materia de tec-

nología financiera y planear su desarrollo y regulación de forma ordenada.

Con lo anterior es posible llegar a las siguientes conclusiones. A pesar de la particularidad de los casos presentados, por su institucionalidad, desarrollo de sus economías, nivel de actividad en el mercado de pagos, entre otras, resulta de utilidad estudiar los elementos que se tuvieron en cuenta dentro de su normatividad, con el propósito de plantear una mirada estratégica del ecosistema local. Esto permitiría responder a las necesidades regulatorias en pro del desarrollo eficiente del mercado de pagos electrónicos al por menor en Colombia. Uno de los elementos clave de los ejemplos presentados consiste en establecer condiciones, derechos y obligaciones de manera transversal a todas las entidades que presten el servicio de pagos electrónicos, reconociendo la participación de nuevos actores que han incursionado en el mercado de pagos con servicios demandados tanto por los usuarios como por los proveedores de bienes y servicios. Con lo anterior, se esperan mayores beneficios para los usuarios de pagos y propiciar la competencia entre los diferentes prestadores de dichos servicios.

Los ejemplos son muestra de que la regulación puede aportar a la transformación digital, estableciendo reglas claras para la oferta de servicios que satisfagan las necesidades de los crecientes usuarios digitales, dado el auge de los nuevos servicios de pago y del comercio electrónico.

Temas como la interoperabilidad, la protección de los datos, la confianza del público en los pagos electrónicos, la competencia, las nuevas tecnologías y nuevos productos, el acceso a los sistemas de pago y, en general, el cubrimiento regulatorio de todos los agentes y actividades del mercado de pagos, son elementos intrínsecos en los casos aquí presentados. A su vez, se constituyen en modelos que invitan a su estudio y al de otros innovadores en el mundo, con el fin de abordar de forma completa y consistente la regulación del mercado de pagos electrónicos en Colombia.

En lo local, la responsabilidad de su regulación, operación, supervisión, y seguimiento se debería realizar con independencia institucional, diferenciando por funciones (en muchos países parte de la regulación, operación, supervisión y seguimiento se concentra en el banco central). Lo anterior implica una alta coordinación de las instituciones públicas y privadas que intervienen en este mercado, con el fin de impulsar su desarrollo eficiente.

El eje de la coordinación institucional sería el diseño del ecosistema de pagos electrónicos al por menor, con una estructura regulatoria que genere un óptimo y claro desempeño de las interacciones entre los diferentes actores en la cadena de pagos, iniciando por identificar las actividades que hacen parte de este ecosistema (uno a uno los servicios de pago) en pro de la competencia, de la protección del consumidor, del comercio y para un propósito final: la contribución al desarrollo eficiente del mercado de pagos electrónicos en Colombia.

6 El activo virtual es el valor registrado electrónicamente y utilizado entre el público como medio de pago para todo tipo de actos jurídicos y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos.

7 APIs por su sigla en inglés

Referencias

- BBVA. (2016). "Todo lo que hay que saber de la PSD2", octubre. Página electrónica.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2015). Directiva 2366.
- Presidencia de la República de México (2018). Ley para regular las instituciones de tecnología financiera, marzo.
- Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de México (2017). Iniciativa de decreto por el cual se expide la Ley para regular las instituciones de tecnología financiera, octubre.