

Evolución del Sistema Nacional de Pagos de Colombia y las Recomendaciones del FSAP

Evento del Lanzamiento del Foro de Sistemas de Pago de Colombia

José Antonio García

Payment System Development Group



El ejercicio “FSAP” sobre los pagos en Colombia

- El “FSAP” es la evaluación del sector financiero que periódicamente realizan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a sus países miembros.
- En el 2012 se hizo una evaluación de los diversos componentes del Sistema Nacional de Pagos (SNP) de Colombia, prestando especial atención a la estabilidad y robustez de las infraestructuras del mercado financiero (FMIs), aunque también se hizo una revisión general de los arreglos para los pagos minoristas
 - Evaluación detallada del CUD, DCV, Deceval, Entidad de Contrapartida Central y la Cámara de Compensación de Divisas con base en los PFMI de CPMI-IOSCO
 - Nota técnica sobre los sistemas y servicios de pago minoristas
- Cabe señalar que en 2012, el interés de la gran mayoría de los bancos centrales del mundo en lo relativo a “pagos” se centraba más que nada en la “estabilidad y eficiencia” de los sistemas de pago, en particular las FMIs.
 - Poca atención en ese entonces al concepto de “servicios de pago”.

Principales hallazgos del FSAP 2012 en el área de pagos

- Todas las FMIs operaban de manera robusta (estable y eficiente). No hubo ningún incumplimiento de importancia de alguna de las FMIs vis-a-vis los PFMI.
- Por otra parte, llamó la atención el hecho de la coexistencia de los dos depósitos de valores y sistemas de liquidación de valores para títulos valores de renta fija (DCV y Deceval) y de las dos cámaras de compensación de pagos con liquidación diferida (CENIT y ACH Colombia)
 - Principio 21 de “eficiencia y efectividad” de los PFMI.
- Esta aparente duplicación fue un señalamiento de los participantes de mercado. Aunque en principio estas FMIs ofrecen servicios diferenciados, consideraron que una FMI de cada tipo podría realizar todos los servicios. Esta fragmentación representaba costos extra para los participantes por duplicación de infraestructura, costos de participación, capacitación, etc.
- Lo anterior fue una razón fundamental para que desde el 2012 se recomendara formalmente la creación de un Consejo Nacional de Pagos.

FSAP 2012 – Pagos minoristas y rol de las autoridades

- Pagos minoristas
 - En el área de sistemas de pago minoristas se señaló la necesidad de avanzar con la “bancarización” – entonces no mayor al 40% de los adultos según diversas fuentes– y la profundización de los pagos digitales (uso y desarrollo de puntos de acceso).
 - Se reconoció el importante papel del Tesoro Nacional en la digitalización de los pagos, si bien a nivel subnacional seguía habiendo un atraso importante en esta área.
 - Abrir el mercado a los proveedores no bancarios de servicios de pago.
- Rol de las autoridades
 - Es bien conocido que en el área de pagos Colombia sigue un modelo de vigilancia, regulación y supervisión diferente al de la mayoría de los países, ya que:
 - ✓ La SFC regula y supervisa algunos sistemas de pago en lo individual y a participantes.
 - ✓ El Banco de la República es el regulador de los sistemas de pago de alto valor y monitorea el SNP como un todo con una perspectiva de riesgo sistémico.
 - ✓ Sin definición clara de la autoridad responsable del mercado de “servicios de pago”.

El ejercicio FSAP de 2021

- A diferencia del ejercicio de 2012, el FSAP de 2021 se centró en la evolución de los pagos digitales, en particular en el sector minorista.
 - La base metodológica es el reporte “Aspectos de Pagos de la Inclusión Financiera” o “PAFI”, emitido por el Banco Mundial y el CPMI
- El ejercicio reconoció las importantes reformas legales y regulatorias (Ej. Ley de inclusión financiera/SEDPEs, regulación de los sistemas de pago de bajo valor, cuentas de bajo monto, Sandbox regulatorio) y el importante avance en el país en la inclusión financiera
 - Para 2021 se estimaba que el 87,5% de la población ya tenía una cuenta transaccional con un proveedor de servicios de pago regulado – aunque el uso sigue siendo bajo.
 - Digitalización de pagos de salarios y pensiones, y el caso de Ingreso Solidario
 - Desarrollo de una exitosa red de agentes (corresponsales no bancarios), logrando cubrir el 100% de los municipios del país.
- Por otra parte, a pesar de diversas iniciativas (Ej. billeteras digitales, Transfiya), aún no se ha avanzado suficientemente en el área de pagos inmediatos, que hoy en día parece ser la vía clave para seguir aumentando la inclusión (acceso y uso) y la digitalización general de pagos.

FSAP de 2021 – Principales deficiencias

- Fragmentación del marco regulatorio y de supervisión para la función de pagos de los distintos tipos de entidades que ofrecen servicios de pago: los diversos PSPs son autorizados/supervisados por distintas autoridades bajo estándares no uniformes - y algunos otros sin regulación alguna - lo cual puede derivar en inconsistencias en los niveles de servicio, seguridad, protección del consumidor, etc.
- Fragmentación e insuficiente coordinación del marco institucional:
 - No existe regulación específica para los servicios de pago (incluyendo una autoridad responsable de esa función específica)
 - Falta de un mecanismo efectivo para la cooperación entre autoridades en el área de pagos
 - Falta de un Consejo Nacional de Pagos o equivalente para promover la cooperación de las autoridades con el sector privado y entre jugadores del mercado en el área de pagos

FSAP de 2021 – Principales deficiencias (II)...

- Principales deficiencias observadas en los actuales arreglos para los Pagos Inmediatos
 - Baja participación y cobertura en términos de PSPs involucrados, en especial los no bancarios
 - Bajos volúmenes y pocos casos de uso - en particular ausencia de P2B en términos generales
 - Insuficiente involucramiento del banco central en la liquidación final de las posiciones entre participantes (Ej. Transfiya no liquida en “dinero del banco central”) y en la gestión de la liquidez fuera de los horarios de operación del CUD
 - Y más en general, hay una ausencia de una estrategia o política amplia – que incluya a bancos, SEDPEs y otros - para apalancar los pagos instantáneos para impulsar la digitalización a gran escala. Ej., hay múltiples iniciativas particulares que al parecer no coadyuvan al desarrollo de un gran sistema nacional de pagos inmediatos.

FSAP de 2021 – Recomendaciones más relevantes

- Dar mayor claridad y consistencia al marco de sistemas y servicios de pago, a través de una nueva ley (Ej. una Ley de Pagos) y reglamentos que pudieran derivarse de la misma, así como para dar mayor impulso a la competencia e innovación.
- Más en específico:
 - Establecer una regulación funcional de los servicios de pagos: reglas a aplicar de manera uniforme a toda entidad que realice la misma función (Ej. “Proveer de servicios de pago al público en general”) en temas como la seguridad, transparencia, protección al consumidor, etc. Esto, sin menoscabo de que se puedan establecer reglas prudenciales diferenciadas (proporcionalidad) .
 - Crear un tipo de licencia para “instituciones de pago”, con lo que se podría abarcar también a aquellas entidades que ofrecen servicios de pago sin que operen cuentas transaccionales.
 - Articular las facultades de las autoridades de manera clara y consistente con los estándares y mejores prácticas internacionales en temas de regulación, vigilancia y supervisión.
 - Evaluar las bases legales para la vigilancia de todos los sistemas y mecanismos de pagos, independientemente de si liquidan o no en banco central. Considerar desarrollar un documento de política de la función de vigilancia.
 - Considerar el surgimiento y regulación de entidades que operan en ámbitos innovadores, como cripto-activos; como mínimo, aplicar estándares internacionales (ej. FATF, CPMI-IOSCO).

FSAP de 2021 – Recomendaciones más relevantes (II)...

- Priorizar el desarrollo de un plan concreto a mediano y largo plazo (“hoja de ruta” o *roadmap*) para los pagos inmediatos en Colombia, para enfrentar las deficiencias actuales y alcanzar objetivos relevantes (Ej. interoperabilidad).
 - Todo esto, en consulta con los diversos jugadores de la industria.
 - No descartar que el Banco de la República pueda tener un rol más relevante en los pagos inmediatos, incluyendo quizás el de propietario y/u operador
- Para ayudar a solventar las diversas deficiencias encontradas (en pagos inmediatos así como en otros ámbitos) se recomendó ampliamente la creación de un Consejo Nacional de Pagos

Sistemas de Pagos Inmediatos y el Foro de Sistemas de Pago



Factores de éxito de un Sistema de Pagos Inmediatos

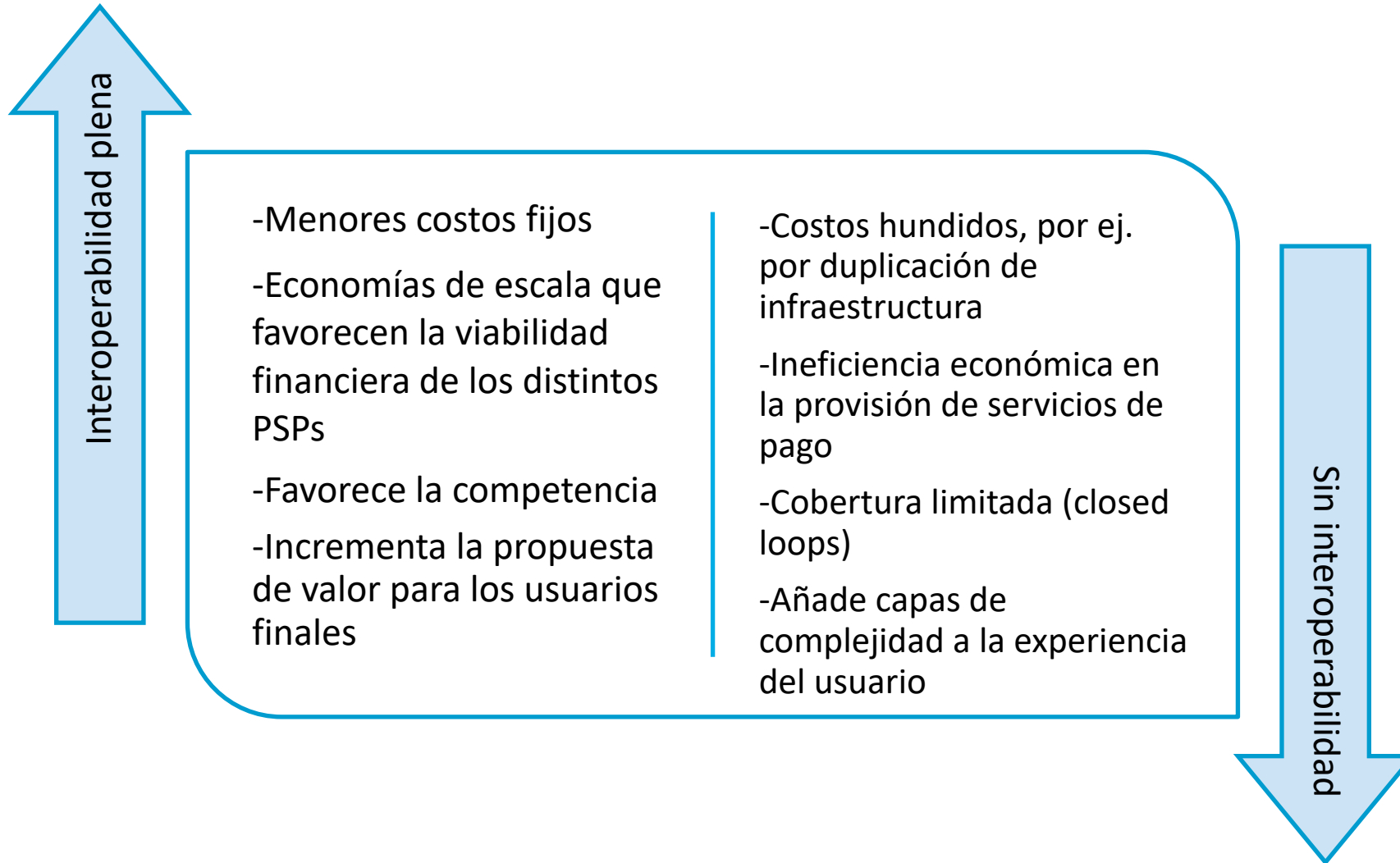
- Permitir el envío de órdenes de pago y la acreditación de fondos en tiempo real (o lo más cercano posible) a cualquier beneficiario, 24 x 7, sin límites sobre los importes o sin que los límites reduzcan en forma relevante la propuesta de valor del Sistema.
- Desarrollo de múltiples funcionalidades y servicios de valor agregado para pagadores y beneficiarios
 - Desarrollo de “*overlay services*” que mejoren y simplifiquen la experiencia de los usuarios, tales como *request-to-pay* o “RTP”, reconciliaciones, pagos programados, etc.
 - ✓ Uso de “alias”: dirección de correo electrónico, número de móvil, etc.
 - Vinculación de fintechs vía APIs, por ejemplo para facilitar la iniciación de pagos.
 - ✓ Y en general flexibilidad del sistema para lograr un “plug and play”.
- Amplia participación de bancos y PSPs no bancarios que ofrecen cuentas transaccionales.
- Interoperabilidad en todos los niveles (ver más adelante): Uso de múltiples canales para iniciar pagos, uso de varios medios para recibir pagos, incluyendo códigos QR y otros, etc.

Factores de éxito de un Sistema de Pagos Inmediatos (II)

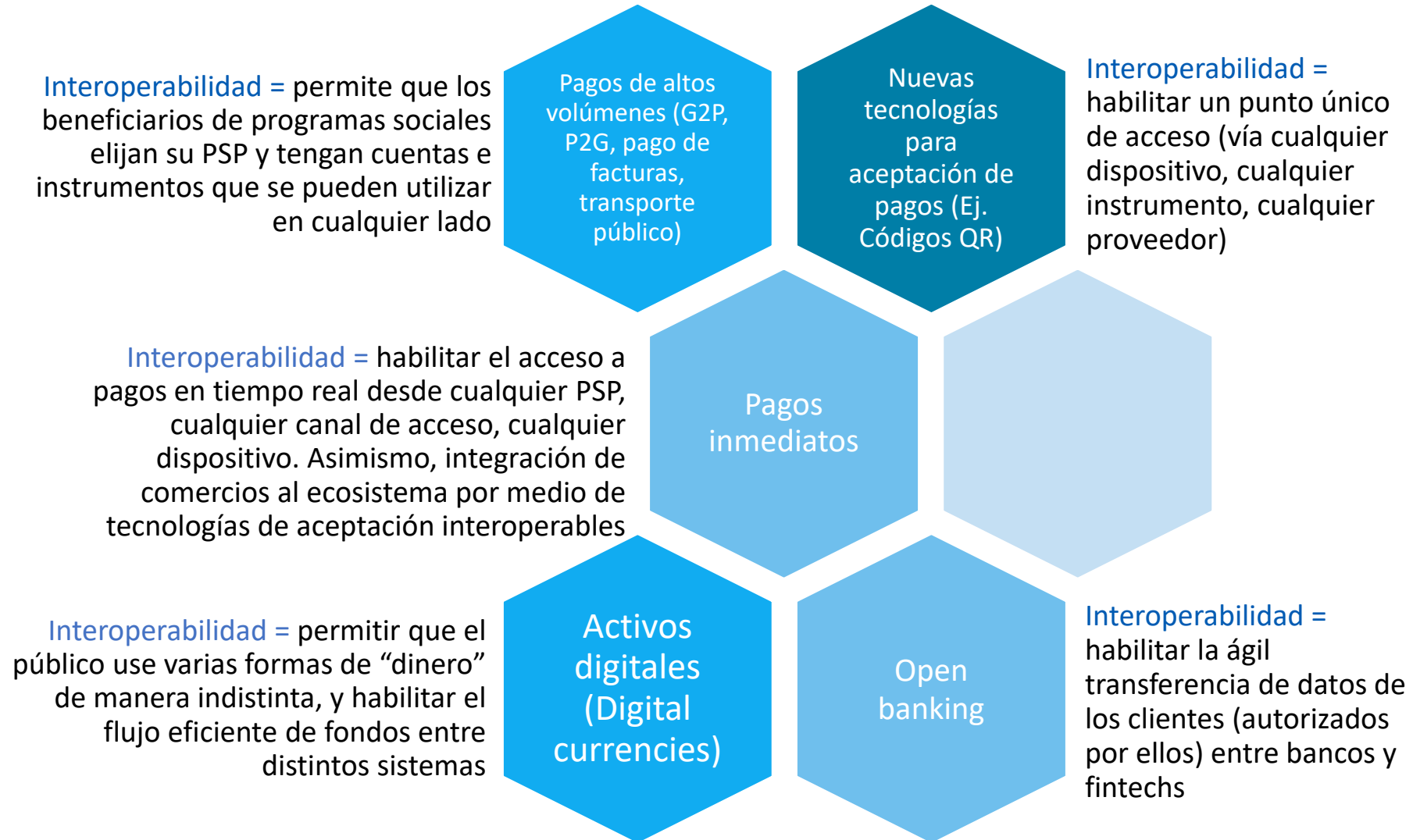
- Atender todos los tipos de pagos/casos de uso. Empezando quizás por P2P y también P2B, que son fundamentales para lograr altos volúmenes. Pero también B2P, G2P, P2G, etc.
- Minimización de los riesgos de crédito, de liquidez y operacionales - entre otros – entre los participantes del sistema.
- Seguridad y agilidad para los usuarios finales.
- Tarifas que aseguren una amplia participación, pero que a su vez aseguren la sostenibilidad (e incluso la rentabilidad a largo plazo) del sistema.
- Un costo “razonable” para los usuarios finales, que promueva una rápida adopción.

A final de cuentas, el éxito o fracaso de un Sistema de Pagos Inmediatos habrá de manifestarse en indicadores clave como la adopción de estos pagos (Ej. % de cuentahabientes que usan pagos inmediatos, cuentahabientes que empezaron a hacer pagos digitales gracias a los pagos inmediatos) y grado de uso de los pagos inmediatos (números absolutos y relativos), posibles efectos en otros tipos de pagos (mejora en la propuesta de valor, menor precio, etc.)

¿Por qué es importante la interoperabilidad en los pagos?



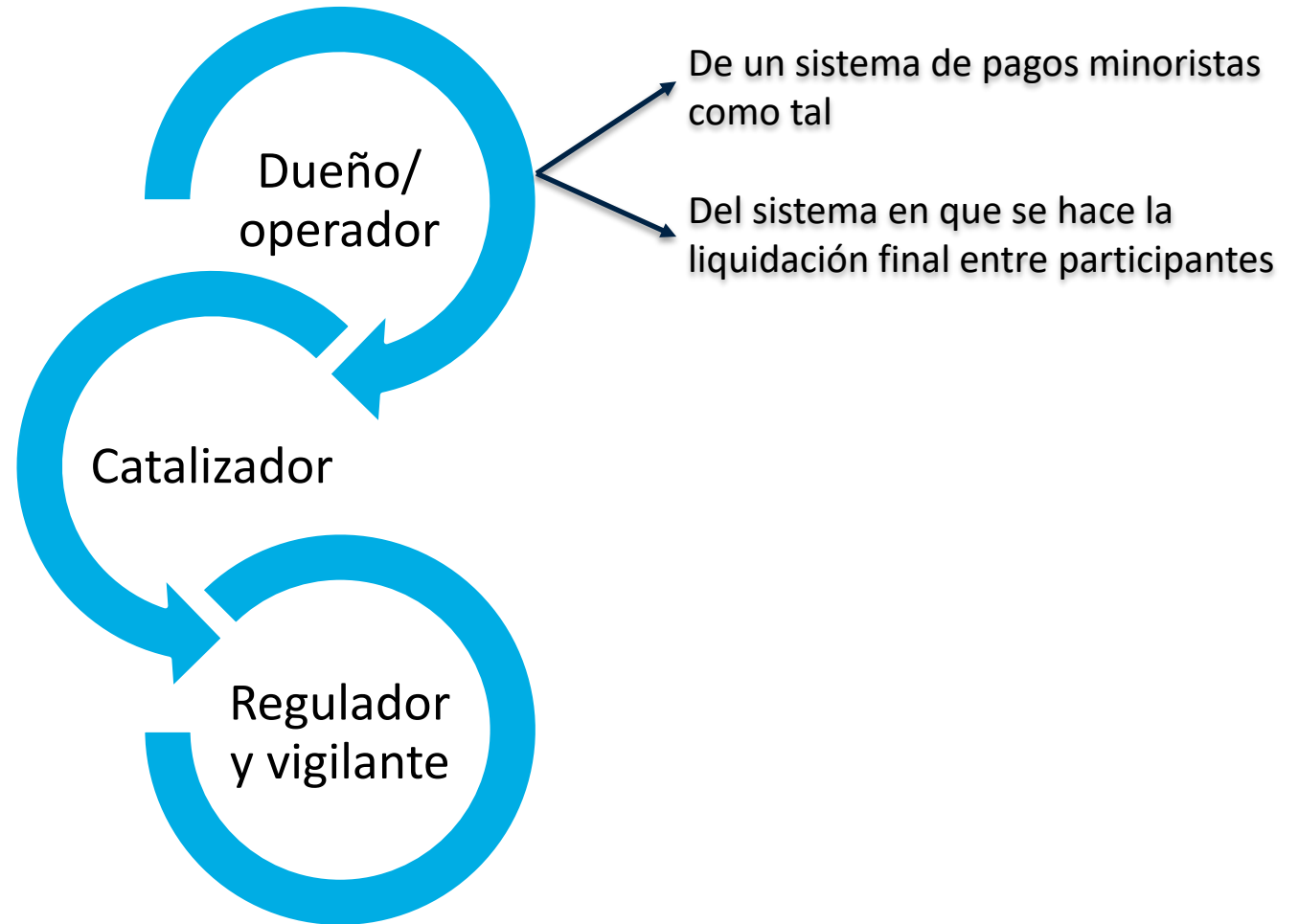
La interoperabilidad en el mundo de pagos actual



Interoperabilidad y casos de uso



Posibles roles del banco central en los pagos minoristas



El banco central como dueño/operador de un SPI

- Es común que tanto el sector privado como el público sean propietarios de sistemas de pagos inmediatos. En el caso del sector público prácticamente siempre es el banco central
 - En algunos casos el Sistema es copropiedad del banco central y el sector privado.
 - En otros casos, se crea una entidad específica que es la propietaria del Sistema y quizás de otros sistemas de pago minoristas, con el banco central y sector privado como accionistas, o sólo el sector privado.
- El banco central como propietario y operador es más común cuando el banco central tradicionalmente ha operado otros sistemas de pago minoristas relevantes (Ej. la ACH)
- La decisión sobre propiedad y operación de un SPI también suele depender de ciertas decisiones sobre el desarrollo de la plataforma:
 - Si el Sistema será fundamentalmente una nueva funcionalidad de otro sistema ya existente, la entidad propietaria de esta última normalmente será la propietaria y operadora del SPI
 - Si es una plataforma completamente nueva, puede ser el banco central, el sector privado o un híbrido
 - Es posible que aún cuando el banco central es el dueño y operador de la plataforma, el sector privado o una organización gremial sea el dueño del “rulebook” (conjunto de reglas y estándares que rigen las relaciones entre las partes en el SPI).

El banco central como dueño/operador de un SPI (II)...

- En todo caso, hay que considerar que:
 - El que un país cuente con un sistema de pagos inmediatos que funcione en forma efectiva ha sido en la mayoría de los casos un objetivo de política pública. Y existe un reforzamiento de esta tendencia en la política pública para pagos y digitalización...
 - La mayoría de las iniciativas de un SPI son o han sido impulsadas directamente por el banco central (y a veces también otras entidades del sector público) – más de un 75% de los casos según un estudio reciente del Banco Mundial

Sistemas de pagos inmediatos y pagos transfronterizos

- El enlazar sistemas de pago, incluyendo SPIs, con la ayuda de nuevas tecnologías y estándares de mensajería puede reducir la dependencia de la banca corresponsal y lograr que los pagos transfronterizos sean menos caros y más rápidos para los usuarios finales
 - El creciente uso de APIs y la adopción del estándar ISO 20022 están abriendo nuevas posibilidades para enlazar sistemas de pago (ver Nexus).
- Ejemplos de sistemas de pagos instantáneos que se han enlazado: India (UPI)-Singapur (PayNow) y Singapur (PayNow) –Tailandia (PromptPay)
- También se observa que algunos grupos de países han desarrollado una Plataforma común (multilateral) para facilitar los pagos transfronterizos. Estos sistemas pueden usar una única moneda o varias monedas, e incluir un mecanismo o arreglo para la conversión de monedas. Ejemplos de plataformas que procesan pagos inmediatos transfronterizos:
 - TIPS en Europa
 - Buna para los países miembros del Fondo Monetario Árabe (AMF)
 - TICB para los países miembros de la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC)
 - P27 para los países nórdicos

Cooperación para el desarrollo de un SPI

- Con base en la información de la Encuesta Global de Sistemas de Pago 2018 del Banco Mundial, al menos 40 países ya tienen un Consejo Nacional de Pagos o equivalente.

	Existe un Consejo Nacional de Pagos o equivalente formalmente establecido		Aunque no formalizado, el Banco Central mantiene reuniones regulares con los niveles más altos de las instituciones interesadas para discutir aspectos estratégicos del Sistema Nacional de Pagos		El Banco Central mantiene consultas casi exclusivamente con la asociación de bancos		El Banco Central consulta esporádicamente a las partes interesadas sobre temas operativos concretos, y en general lo hace en forma bilateral		El Banco Central consulta a las partes interesadas sobre temas operativos concretos, pero estas consultas son regulares y a veces se crean grupos de trabajo ad-hoc	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Global	40	41%	28	29%	15	15%	8	8%	7	7%
High income	16	46%	9	26%	6	17%	2	6%	2	6%
Upper middle income	8	27%	10	33%	7	23%	2	7%	3	10%
Lower middle income	10	38%	8	31%	2	8%	4	15%	2	8%
Low income	6	86%	1	14%	0	0%	0	0%	0	0%
Europe & Central Asia	7	44%	3	19%	3	19%	1	6%	2	13%
Latin America & Caribbean	3	16%	7	37%	6	32%	2	11%	1	5%
Sub-Saharan Africa	11	65%	5	29%	0	0%	0	0%	1	6%
High income OECD	13	50%	6	23%	3	12%	2	8%	2	8%
East Asia & Pacific	4	36%	2	18%	2	18%	2	18%	1	9%
Middle East & North Africa	2	33%	3	50%	1	17%	0	0%	0	0%
South Asia	0	0%	2	67%	0	0%	1	33%	0	0%

Cooperación para el desarrollo de un SPI

- Para el caso concreto del desarrollo de un sistema de pagos instantáneos, un reciente estudio del Banco Mundial muestra que el principal eje de cooperación ha sido entre el Banco Central y la Asociación de Bancos, y en ciertos casos también se ha involucrado a otras asociaciones gremiales como las de PSPs no bancarios (si es que existen).
- El rol principal de las asociaciones gremiales ha sido el de generar consensos entre sus participantes en temas tan variados como políticas de precios y tarifas, gestión de riesgos, resolución de disputas, gobernanza y otros.