finReg360

AL CALOR DE LA REGULACIÓN

por finReg

Sandbox, ¿la solución para que la regulación no sea un obstáculo a la innovación financiera?

Octubre 2017

Índice

¿Qué es el *regulatory sandbox* y por qué todos hablan de ello? 3

¿Qué motiva la iniciativa regulatoria del *sandbox*? 5

Experiencia internacional en *sandbox* 7

Cuestiones clave para el éxito de un *regulatory sandbox* en España 9

Resumen final 12

Sandbox, ¿la solución para que la regulación no sea un obstáculo a la innovación financiera?[1]

¿Qué es el *regulatory sandbox* y por qué todos hablan de ello?

Fue en la primavera pasada cuando algunos medios españoles publicaron que la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) se mostraba abierta a que España pusiera en marcha un *regulatory sandbox*. La noticia creó cierto revuelo y provocó algunos artículos sobre el asunto. No obstante, no hay una posición oficial aún sobre esta iniciativa en la fecha de publicación de este trabajo.

También recientemente la Asociación Española FinTech e Insurtech ha solicitado en su *Libro Blanco de la Regulación FinTech en España* la utilización de instrumentos similares al *regulatory sandbox* por parte de los supervisores financieros en nuestro país.

Sandbox es una palabra inglesa que significa "caja de arena". En el ámbito doméstico el *sandbox* es un juguete que consiste en un montón de arena o una caja llena de arena para que los niños jueguen y experimenten con él. En el lenguaje informático se refiere a un entorno de pruebas separado del de producción o a un sistema de aislamiento de procesos, a menudo usado como medida de seguridad.

Para ofrecer una definición desde la perspectiva regulatoria, podemos acudir a la Comisión Europea que recientemente, en su consulta de marzo de 2017, ha delimitado el *regulatory sandbox*[2] (en adelante en este artículo referido también como *sandbox*) como un conjunto de herramientas para que las empresas y los supervisores exploren cómo deben interpretar y aplicar la regulación, a la vista de las nuevas soluciones tecnológicas y de los modelos de negocio financieros, por medio de su testeo en un marco controlado con consumidores reales.

---

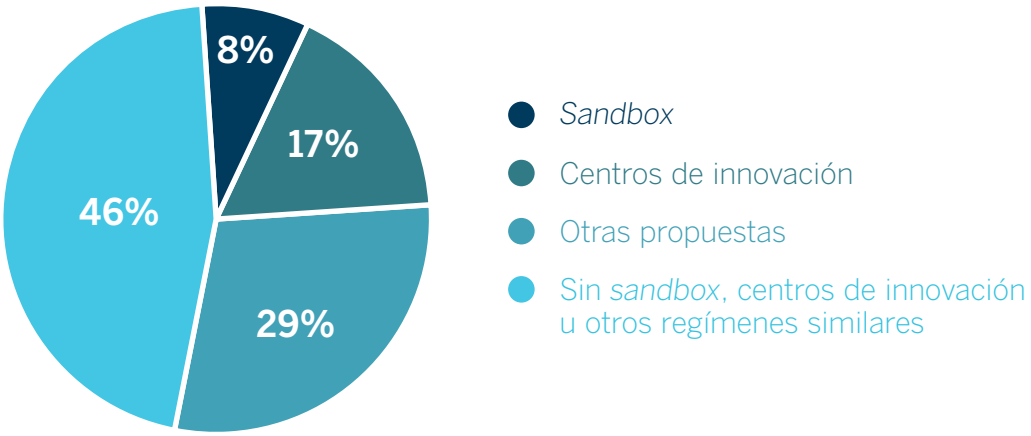
1. Este artículo ha sido elaborado por el equipo de finReg con la colaboración esencial de Mariona Pericas. El texto ha sido editado por José Zurita y Mariano Franco.

2. Comisión Europea: Fintech: a more competititve and innovative european financial sector. Documento de consulta, marzo 2017, pág. 16 Más información

El *sandbox* se liga a veces a la autorización de las *fintech*, pero no tiene por qué limitarse a ellas, y puede ser aplicable a entidades financieras en funcionamiento que quieran probar nuevos servicios, negocios o formas de desarrollarlos. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de autorización y supervisión de nuevas actividades que caen dentro de los servicios regulados (ya sean de inversión, bancarios, pagos o seguros) y que implica una autorización más ágil y temporal, acompañada de una supervisión cercana, para probar una idea innovadora, sin tener que atravesar el procedimiento formal y, en ocasiones largo en exceso, que se suele exigir para obtener una licencia de actividad regulada. Y ello sin riesgo de sanción.

A raíz de la citada consulta de la Comisión Europea, la Autoridad Bancaria Europea (en adelante, por sus siglas en inglés, EBA), publicó el pasado mes de agosto de 2017 sus respuestas en un *discussion paper*[3], en el que recoge información interesante sobre el número total estimado de regímenes de *sandbox*, centros de innovación y otros instrumentos similares en la UE[4]:

Enfoque de las políticas FinTech en la UE



3. European Banking Authority (EBA): Discussion Paper on the EBA's approach to financial technology (FinTech). 4-8-2017 (respuesta a la Comisión Europea): Más información

4. EBA, doc. cit., pág. 32.

¿Qué motiva la iniciativa regulatoria del *sandbox*?

Cuando las empresas que invierten en innovación, al igual que cualquier otro empresario, tienen una idea o una solución digital que consideran que puede mejorar la experiencia de sus clientes, quieren lanzarla al mercado cuanto antes. La rapidez es relevante porque permite, en primer término, verificar si la idea tiene éxito o es bien acogida por el público y, en segundo lugar, porque ser el primero ofrece a la empresa una ventaja competitiva frente al resto de agentes.

A continuación, se enumeran algunos de los problemas que el *regulatory sandbox* está llamado a resolver:

1. **Incertidumbre de mercado:** no se conoce el verdadero impacto ni el grado de aceptación de cualquier idea, por mucho que se desarrolle en planes de negocio, hasta que no se lanza al mercado, a los clientes. Los mismos clientes ayudan a la evolución y definición de la idea, tal y como describe, por ejemplo, el método *Lean Startup*[5]. No se sabe qué ocurrirá con un producto o servicio innovador hasta que no se prueba. Por tanto, el primer reto que afronta cualquier idea innovadora es la incertidumbre sobre su éxito y no se puede invertir mucho tiempo ni recursos sin interactuar con el mercado que es el que situará la idea en el lugar que le corresponde.

2. **Incertidumbre regulatoria:** en el ámbito particular de las empresas *fintech*, otro de los obstáculos a los que se enfrentan frecuentemente es entender no solo que la actividad está sujeta a autorización, sino a qué autorización, y cuáles son los costes tanto de la inversión inicial como también la de estructura y de funcionamiento *on going* que implica estar sometido a supervisión.

3. **Complejidad:** es muy habitual que en el ámbito *fintech* se propongan modelos de negocio que no están previstos por la normativa actual, de modo que estas empresas se ven forzadas a solicitar las licencias para los vehículos que se recogen en la normativa vigente y que, en ocasiones, exigen requisitos más onerosos de los que realmente les deberían resultar aplicables por su actividad. Por tanto, el hecho de que no existan autorizaciones o licencias a medida para los nuevos modelos complica el lanzamiento de estas ideas, de estas nuevas empresas.

---

5. Eric Ries, *El método* Lean Startup: Deusto, 2012.

4. **Coste del proceso de autorización sin actividad:** afrontar el expediente de constitución, con el tiempo que implica y los costes financieros y de estructura que exige la normativa, sin haber testeado antes la idea, supone un esfuerzo inicial con el riesgo de no conseguir llevar a cabo el proyecto. Recordemos que muchos emprendedores son jóvenes que cuentan con recursos limitados.

5. **Tiempo:** como ya se ha apuntado la velocidad del *go to market* en las *fintech* es clave para el éxito, por lo que finalmente se asume el riesgo de llegar tarde al mercado y perder la oportunidad, habiendo hecho una inversión relevante.

No han sido pocas las quejas que han recibido los legisladores y supervisores por no ser capaces de ofrecer soluciones al sector financiero para aprovechar o ajustarse a los cambios tecnológicos y económicos con la velocidad con que estos se producen.

No cabe duda del empeño que los reguladores españoles están poniendo últimamente en adaptarse a los nuevos modelos y a las soluciones digitales (pueden citarse como ejemplos el Plan de Actividades de la CNMV de 2017, la iniciativa *fintech* también de la CNMV (CNMV *fintech*[6]) o la autorización de la identificación por videoconferencia del SEPBLAC, entre otras iniciativas recientes). Un paso más en esta dirección sería el lanzamiento en España de un *regulatory sandbox*.

6. La CNMV indica sobre el particular en su página web (www.cnmv.es): «Con la intención de promover las iniciativas en el ámbito FinTech en España, la CNMV ha puesto en marcha este punto de contacto con dos objetivos: 1. Facilitar ayuda a los promotores y entidades financieras sobre los aspectos normativos del mercado de valores que pudieran afectar a sus proyectos. 2. Crear un espacio informal de comunicación con los promotores y entidades financieras sobre sus iniciativas en este ámbito.»

Experiencia internacional en sandbox

Hace más de dos años la Financial Conduct Authority británica (FCA) lanzó un *regulatory sandbox*.

El *regulatory sandbox* de la FCA se caracteriza por ser un proyecto en el que participan diferentes empresas seleccionadas (no se limita a *fintech*) que se beneficiarán de un marco regulatorio en el que podrán testar su modelo de negocio de forma segura, sin tener que asumir el cumplimiento de toda la regulación antes de lanzar su empresa al mercado y con la seguridad de no incurrir en el riesgo regulatorio derivado de ser un "chiringuito financiero". ¿Cómo se consigue? Desde la FCA se explica que con este proyecto se pretende reducir las barreras de entrada para poder probar nuevas ideas de productos y servicios en el marco regulatorio existente, asegurando al mismo tiempo que los riesgos que puedan resultar no se transfieren a los consumidores.

Las primeras licencias concedidas a *fintech* y *neobanks* han supuesto una primera parte del proceso muy particular destinada a lograr una comprensión adecuada por la FCA de la licencia requerida y el procedimiento para llevar a cabo la actividad. La FCA ha adquirido con el lanzamiento de su *sandbox* un mayor conocimiento de la operativa de estas nuevas entidades.

En efecto, el *sandbox* permite crear una fase en la que el regulador puede analizar cómo impactará la nueva idea y adoptar medidas desde el inicio, así como adaptar la norma con mayor agilidad, no anticipándose, pero sí de la mano de la innovación.

El *sandbox* británico ya seleccionó el pasado año a las entidades que iban a participar en el proyecto. Sin embargo, tras el Brexit, la inversión en el Reino Unido en las *fintech* cayó, y abrió así una oportunidad para el resto de países de la Unión Europea (UE) que, con la creación de un *sandbox*, lograrían atraer mayores inversiones.

En Europa no existe un apoyo unificado y homogéneo a las *fintech*. Por ello, la Comisión Europea celebró el pasado mes de marzo una conferencia sobre "*Fintech* en la UE", con la siguiente pregunta como título "¿La regulación de la UE es apta para las nuevas tecnologías?". Esta consulta finalizó el pasado 15 de junio de 2017.

En la consulta de la Comisión Europea se anunció un plan de acción para la protección de los consumidores en la prestación de servicios financieros, que se adaptará a la innovación que está revolucionando las finanzas.

Esta adaptación requiere un cambio en la aplicación de la regulación vigente para aprovechar las ventajas que ofrece la tecnología. Claramente, las nuevas formas de realizar pagos, de gestionar el ahorro, de solicitar préstamos o las criptomonedas, son un desafío para el regulador europeo que no quiere quedarse atrás. La regulación no puede ser un obstáculo a la innovación, sino la palanca para garantizar y fomentar la competencia y seguridad.

La consulta de la Comisión incluye la cuestión de la oportunidad de crear un *sandbox*, es decir, plantea reflexionar sobre el desarrollo de un *sandbox* europeo dirigido específicamente a *fintech* que deseen operar en diversos países con un grupo europeo de expertos en supervisión. Sobre las respuestas recibidas la Comisión propondrá la estrategia europea.

Otros países de fuera de la UE no han querido quedarse atrás y han decidido lanzar su *regulatory sandbox*. Entre otros, Singapur, Hong Kong, Abu Dhabi, Suiza, Australia, México, EE.UU.

En EE.UU., en 2016 se presentó el proyecto de la Ley de Innovación de Servicios Financieros que propone crear una Oficina de Innovación de Servicios Financieros dentro de diferentes agencias y organismos. Esta propuesta nace con una cláusula de extinción: si en cinco años no recibe ninguna petición, será suprimida.

La propuesta presentada consiste en que la empresa *fintech* propone a la Oficina de Innovación una estrategia de cumplimiento alternativo para la prestación de sus servicios con la que logra aumentar el acceso a los productos y servicios, promueve la protección al consumidor y no presenta un riesgo sistémico para el sistema financiero. Esta oficina analiza la propuesta y, en caso de ser aprobada, la empresa *fintech* entra en un acuerdo de cumplimiento exigible por el que se le exime de cumplir con algunos requisitos normativos. Este proyecto está en fase incipiente.

Nadie duda a estas alturas de las enormes ventajas de la innovación y los reguladores parece que han tomado buena nota de ello. Los datos hablan por sí mismos: a más innovación menos pobreza en el mundo..., pero la innovación necesita ser tutelada en el sector financiero para evitar tanto riesgos para los inversores como riesgos sistémicos.

Cuestiones clave para el éxito de un *regulatory sandbox* en España

Si finalmente España creara un *regulatory sandbox*, se deberá regular adecuadamente su funcionamiento para garantizar la protección a los consumidores y el fomento de la libre competencia con suficientes medidas de control. Esta solución requiere para encontrar su virtud un equilibrio aristotélico.

Desde finReg creemos que los aspectos que el regulador español debería tomar en consideración para definir nuestro *sandbox* serían los siguientes:

1. Establecer claramente los criterios para seleccionar a las empresas que participen en el *sandbox*, sin limitarse a *fintech*, e invitar a entidades financieras en funcionamiento que quieran testear ideas de negocio innovadoras.

Es importante fomentar el *sandbox* como una propuesta para todo el sector financiero.

Desde la perspectiva de finReg, no es adecuado desarrollar regulación o métodos de autorización y supervisión específicos para las *fintech*.

La regulación financiera establece normas que tienen como fin ordenar determinadas actividades económicas por la relevancia que tienen en el conjunto de la economía y en la sociedad, independientemente del agente que las realice. Por lo que, en definitiva, las *fintech* quedan bajo supervisión porque desarrollan actividades sujetas a regulación y, en ese sentido, deben ser tratadas igual que los actores ya existentes en el mercado que realizan actividades reguladas (bancos, empresas de servicios de inversión, aseguradoras, etc.).

Por ello, el *sandbox* no debe ser una vía destinada solo a las *fintech*, sino que, por ejemplo, cualquier banco debería poderse acoger a él para probar nuevas soluciones de alta de clientes (*onboarding*) totalmente digital o la implantación de *smart contracts* con soluciones *blockchain*, por ejemplo.

Este punto es muy relevante. Precisamente una posible objeción al *sandbox* podría ser que conllevara, al reducir las barreras de entrada regulatorias, una ventaja competitiva para las nuevas empresas del sector, pero que perjudicara a los agentes clásicos que deben soportar elevados costes para cumplir con los requisitos regulatorios. Con el *sandbox* se quiere impulsar la innovación en todo el sector financiero, y por ello no se debe limitar a empresas recién creadas. En el caso de empresas no autorizadas que estén seleccionadas en el *sandbox*, se les aplicaría un proceso de autorización *ad hoc* que les permia testear su modelo; en el caso de entidades ya autorizadas, el *sandbox* les permitiría testear nuevos servicios o canales.

2. Un *sandbox* financiero que combine la regulación de CNMV, Banco de España, DGSFP, AEPD y SEPBLAC.

La EBA, en el *discussion paper* antes citado, ha reconocido que la división de las empresas de servicios financieros en categorías fácilmente identificables, según las actividades realizadas (banca, seguros, inversiones en valores, pagos…) y los riesgos correspondientes para los clientes y para la economía en su conjunto, hoy ya no es posible, "ya que las oleadas de innovación financiera y tecnológica han erosionado las fronteras entre los productos y servicios financieros". Por ello, el reto provocado por los nuevos modelos *fintech* debe afrontarse conjuntamente por los supervisores de los tres pilares financieros: banca, valores y seguros. En estos ámbitos se entrecruzan además los aspectos transversales de la protección de datos y la prevención del blanqueo de capitales.

Los modelos de negocio que están surgiendo en los últimos tiempos ofrecen por nuevos canales productos bancarios, de inversión o de seguros combinados, o prestan nuevos servicios como la agregación financiera y al mismo tiempo ofrecen asesoramiento financiero; o bien aparecen los *neobanks* que son escaparate de productos y servicios financieros de distinta naturaleza, entre innumerables ejemplos. Ante estas nuevas ideas de negocio, tal y como indica la EBA, ya no es tan fácil identificar el vehículo regulatorio apropiado para llevar a cabo dicho negocio, pues en muchos casos exige distintas licencias con más de un supervisor.

En opinión de finReg, si en el *sandbox* español se involucraran todos los supervisores nacionales citados, creemos que se podrían ofrecer soluciones regulatorias adaptadas a la nueva realidad y más eficientes. Probablemente requiera que estos órganos, agencias y organismos públicos hagan un esfuerzo en sus dotaciones presupuestarias para incorporar los perfiles adecuados que puedan participar en este proceso que lógicamente es exigente en medios y talento. Podría también explorarse la constitución de algún comité con participación de los distintos supervisores españoles que tuviera como mandato impulsar la iniciativa del *sandbox*.

3. Concebir el *sandbox* como un mecanismo de utilidad no solo para las empresas sino para el propio supervisor.

El regulador, con el *sandbox*, conseguirá comprender mejor y de primera mano las nuevas soluciones y modelos de negocio desde el inicio. De este modo, el regulador podrá detectar aquellas deficiencias que la normativa presenta para la innovación, ayudar en la interpretación y poder dotarse de cierta flexibilidad regulatoria velando siempre por los consumidores.

El análisis preliminar de los datos de la encuesta realizada en el *discussion paper* antes citado publicado por la EBA muestra que, en casi la mitad de las jurisdicciones, existen regímenes de *sandbox*, centros de innovación o instrumentos similares, que tienen como objetivo apoyar el desarrollo de las *fintech* y mantener un sistema financiero sano y estable.

La posibilidad de que el regulador participe en el desarrollo de los modelos de negocio de estas empresas proporciona mayores garantías de control, al mismo tiempo que enriquece de primera mano el conocimiento de las nuevas ideas. En este sentido, la EBA incluye como próximo paso el evaluar con mayor profundidad las características de los distintos *sandboxes*, centros de innovación y regímenes similares en la UE y trabajar para armonizar los procesos de autorización con el fin de lograr una mayor coherencia en las prácticas de supervisión.

4. Apostar por fomentar el crecimiento de empresas de gran valor potenciando la inversión y la atracción de las empresas de otros países.

El *sandbox*, si se regula de manera eficiente en España, puede atraer a emprendedores de otras jurisdicciones, especialmente del Reino Unido, donde, como consecuencia del Brexit, se abre una ventana de oportunidad. El *sandbox* puede ayudar a crear en nuestro país nuevas empresas financieras con todo lo que ello conlleva de generación de empleo y riqueza.

Resumen final

El *regulatory sandbox* es un conjunto de herramientas que facilitarían a los supervisores aunar la innovación financiera con la necesaria protección de los consumidores financieros. Su lanzamiento en España podría ayudar a colocar a nuestro país en una situación promitente para atraer empresas de otras jurisdicciones, especialmente del Reino Unido.

El *sandbox* español no debería limitarse a empresas *fintech*, sino poder utilizarse también por los bancos y agentes tradicionales para que puedan testear sus nuevas ideas, canales y productos y así aumentar la innovación financiera en nuestro país, contando con la participación de todos los actores, los que ya están y los que están por venir.

Para más información sobre este asunto, puede ponerse en contacto con:

Gloria Hernández Aler
ghernandezaler@finreg360.com

Sara Gutiérrez Campiña
sgutierrez@finreg360.com

Úrsula García Giménez
ugarcia@finreg360.com

Jorge Ferrer Barreiro
jferrer@finreg360.com

Mariona Pericas Estrada
mpericas@finreg360.com

© finReg // Octubre 2017

finReg360