

A stylized shopping cart icon composed of horizontal bars and two circular wheels, rendered in shades of yellow and brown against a background of diagonal lines.

E-COMMERCE Y LA
REGULACIÓN DE PAGOS
DIGITALES EN BOLIVIA



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

AGRADECIMIENTOS A
PPO Abogados Legal & Tax
www.ppolegal.com



• LEGAL & TAX •

AUTORES

Salomón Eid
Andrea Lizárraga
Ma. Fernanda Ribera

Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia
(FES Bolivia)
Av. Hernando Siles 5998, esq. Calle 14, Obrajes
Tel: (591 2) 2750005
www.bolivia.fes.de

COORDINACIÓN EDITORIAL
Hugo Miranda

EDICIÓN
José Manuel Baptista

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO
Marcelo Lazarte

Agradecimiento a Claudia Andia.

Esta obra está disponible bajo licencia Creative
Commons Attribution 4.0 Internacional (CC BY 4.0):
www.creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es

La Paz, Bolivia 2023



Contenido

E-COMMERCE Y LA REGULACIÓN DE PAGOS DIGITALES EN BOLIVIA

I.	CONCLUSIONES	2
II.	EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DEL SISTEMA DE PAGOS DIGITALES	4
III.	REGULACIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS DIGITALES	8
	A. Actores relevantes del Sistema de Pagos	9
	a. Empresas Administradoras de Tarjetas Electrónicas	9
	b. Pasarelas de pago	10
	c. Empresas de Servicios de Pago Móvil y Billetera Móvil	13
	B. Instrumentos Electrónicos de Pago	14
	a. Ordenes Electrónicas de Transferencia de Fondos y Pagos QR	14
	b. Billetera Móvil	14
IV.	TENDENCIAS EN LA REGIÓN	16
	A. Tendencias sobre pagos digitales	16
	B. Desarrollo de <i>e-commerce</i>	18
V.	RECOMENDACIONES	19
VI.	BIBLIOGRAFÍA	20

Abreviaturas y acrónimos

ASFI	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero
APP	Administradora de Pasarelas de Pago
BCB	Banco Central de Bolivia
<i>Blockchain</i>	Cadena de bloques digitales que contiene información. Una vez generada la información, es muy difícil de modificar. Incluye datos sobre el remitente, el destinatario y el monto de dinero
EATE	Empresas Administradoras de Tarjetas Electrónicas
EIF	Entidades de Intermediación Financiera
ESPM	Empresas de Servicio de Pago Móvil
ESP	Empresas de Servicio de Pago
IEP	Instrumentos Electrónicos de Pago
OETF	Orden Electrónica de Transferencia de Fondos
PIB	Producto Interno Bruto
POS	<i>Point Of Sale</i> (Terminal de Punto de Venta)
QR	<i>Quick Response Code</i> (Código de respuesta rápida)

El comercio electrónico ha ido creciendo exponencialmente en los últimos años en el país y, con ello, la necesidad de analizar el estado regulatorio de una de las partes más importantes de esta industria: el sistema de pagos digitales.

Tanto los comercios como los usuarios han tenido que adaptarse a nuevos servicios y plataformas de pagos en sus relaciones de consumo para poder realizar sus transacciones. Esto ha generado que el sistema de pagos en Bolivia sea cada vez más digital, incrementando la utilización de medios electrónicos de pago e incorporando la participación de nuevos actores, como las pasarelas de pago.

Sin embargo, existen todavía múltiples desafíos para lograr masificar el uso de medios electrónicos de pago y, sobre todo, para que el marco normativo sea cada vez más estructurado, seguro y flexible, permitiendo a los actuales y nuevos actores a prestar sus servicios de una manera que sea sostenible y atractiva para los participantes del mercado.

Señal de esto es que el Banco Central de Bolivia (BCB) ha emitido recientemente regulación con el fin de incorporar a las pasarelas de pagos como nuevos actores del sistema de pagos, donde busca ser lo suficientemente flexible para no generar mayores barreras a la innovación tecnológica en materia de pagos. Al mismo tiempo, busca fortalecer el sistema de pagos y que este sirva de columna vertebral para desarrollar el comercio electrónico en el país.

Este sistema, compuesto por distintos actores e instrumentos de pago, ha ido transformándose en los últimos años hacia una infraestructura que busca democratizar los pagos y transacciones electrónicas y contribuir a la inclusión financiera, apuntando a cada vez estar más interconectada e interoperable.

Dentro del sistema de pagos, la utilización de medios electrónicos de pago ha ido incrementando año tras año, junto a la aparición de nuevos actores que participan en dicha infraestructura y que al mismo tiempo se basan en nuevas tecnologías. A su vez, se han convertido en actores indirectos del sistema de pago todos aquellos comercios que se sirven del sistema para poder prestar sus servicios o productos a través de internet.

Este documento busca servir como base para una conversación estructurada sobre la regulación del sistema de pagos digitales en Bolivia y sobre su fundamental desarrollo para el progreso del comercio electrónico en el país.

En ese sentido, realizaremos una descripción de la evolución del sistema de pagos digitales, el marco normativo actual, incluyendo la regulación de sus actores e instrumentos, identificando los retos y oportunidades para que la infraestructura del sistema de pagos digitales brinde mayor oportunidad de expansión a sus actores, mejore la experiencia de los usuarios, y al mismo tiempo contribuya a la ampliación y fortalecimiento del *e-commerce* en Bolivia.

Para contexto, en este reporte definimos el término “pagos digitales”¹ de una manera amplia para referirse a todos los medios de pagos donde la transferencia de valor monetario entre cuentas sucede utilizando dispositivos digitales, definición que incluye tanto los medios de pago actualmente regulados por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), como algunos otros que todavía no están vigentes en Bolivia.

Por otra parte, usamos el término *e-commerce* también en un sentido amplio para referirnos a los sistemas de compra que no requieren que el cliente esté presente en un comercio, incluyendo plataformas de tipo *e-commerce* o *marketplace*, ya sea enfocado a empresas o a consumidores.

I. CONCLUSIONES

- Actualmente, están regulados en total tres tipos de instrumentos electrónicos de pagos en Bolivia: (i) las Órdenes Electrónicas de Transferencia de Fondos (OETF) (59 % del total del mercado), (ii) las tarjetas electrónicas de débito, crédito y prepagada (17 % del total del mercado) y (iii) billeteras móviles (13 % del total del mercado).²
- La adopción de medios electrónicos de pagos continúa incrementando, llegando el uso de las OETF entre 2020 y 2021 en un 70 % de volumen y 27 % en valor de las transacciones. Lo mismo aplica para el uso de tarjetas electrónicas, con un 41 % y 26 % de incremento de esas métricas, respectivamente.³
- Este incremento fue acelerado por la pandemia, pero es una tendencia que ya se manifestaba en años previos dado el incremento de adopción sostenido que dichos instrumentos electrónicos de pago tenían (aumento en volumen entre 2014 y 2019 de OETF y de Tarjetas Electrónicas por un promedio anual de 40 % y 38 %, respectivamente⁴).

1 Esta definición incluye también la acepción de “pagos electrónicos” que es la terminología usada por la normativa boliviana.

2 Banco Central de Bolivia, Informe de Vigilancia del Sistema de Pagos 2021, marzo de 2022. Disponible en: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2022/03/35/SISTEMA_DE_PAGOS_2021.pdf.

3 Ídem, página 28.

4 Ídem.

- El pago mediante el sistema con códigos rápidos (QR) es una variación de las OETF, y por su volumen y relevancia, lo trataremos por separado en partes de este documento. Es destacable el nivel de adopción del pago inmediato con códigos QR, que pasaron de tener transaccionalidad baja a principios del 2020 a seis mil millones de transacciones acumuladas durante el 2021.⁵
- El BCB ha recientemente reconocido la importancia de las pasarelas de pagos, al específicamente normarlas en su rol de actores de integración entre clientes, comercios y entidades financieras con respecto a las transacciones. Esto permitirá definir claramente la responsabilidad de cada uno de los actores participantes del sistema. El sistema de pagos en Bolivia es el conjunto de normas, procedimientos, servicios de pago, compensación y liquidación, instrumentos de pago y canales de pago que hacen posible el procesamiento de Órdenes de Pago originadas por personas naturales y/o jurídicas. El sistema de pagos hace posible la circulación del dinero en la economía nacional y su regulación es una atribución del BCB frente a cada una de las operaciones procesadas.
- En esa misma línea, el BCB en 2021 ha profundizado la normativa⁶ para que los actores del sistema financiero boliviano puedan introducir nuevos servicios e instrumentos electrónicos de pago, más allá de los actualmente regulados, para que estos puedan ser integrados a la infraestructura del Sistema de Pagos nacional.⁷
- La normativa financiera ha ido incluyendo y determinando el marco legal prudente para la implementación de actores e instrumentos electrónicos de pago. Desde su implementación, el número de operaciones únicamente ha ido en ascenso en el país.
- Las Empresas Administradoras de Tarjetas Electrónicas y las Empresas de Servicios de Pago Móvil son las únicas facultadas a administrar tarjetas electrónicas y prestar el servicio de billeteras móviles, limitando a otras empresas o sujetos que deseen prestar servicios similares con el fin de expandir los métodos de pagos.
- Para lograr un sistema de pagos más diverso, es recomendable flexibilizar el tipo de entidades que puede emitir ciertos métodos de pagos, permitiendo que otras empresas puedan prestar servicios similares, pero sobre todo con el fin de continuar ampliando y facilitando el acceso de empresas y consumidores a un mercado de comercio electrónico dinámico y en continuo crecimiento.

Las siguientes secciones desarrollan más a detalle estas conclusiones preliminares.

5 Ídem, página 30.

6 Banco Central de Bolivia, Circular Externa CIEX N° 24/2021 de 13 de julio de 2021 sobre cambios al procedimiento de no objeción a nuevos servicios e instrumentos electrónicos de pago.

7 Sistema de Pagos Nacional: Es el conjunto de normas, procedimientos, servicios de pago, compensación y liquidación, IP y canales de pago que hacen posible el procesamiento de Órdenes de Pago originadas por personas naturales y/o jurídicas. Reglamento de Servicios de Pago, Instrumentos Electrónicos de Pago, Compensación y Liquidación.

II. EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DEL SISTEMA DE PAGOS DIGITALES

Los sistemas de pagos en la región están cada vez más digitalizados. Los pagos sin contacto, móviles, integrados en apps y en redes sociales, junto al uso de los códigos QR y el pago por voz tendrán cada vez más adopción en relación al comercio electrónico y hay algunas tendencias claras.

La primera es la creciente aparición de nuevos modelos de negocio y el también creciente interés de los reguladores para mantener la seguridad, confiabilidad y un costo accesible de estos sistemas de pagos. La segunda tendencia está relacionada al gran énfasis en interconexión e interoperabilidad de sistemas en el proceso de pagos.

Sobre la interconexión e interoperabilidad, los autores de esta investigación trabajaron junto con la Fundación Internet Bolivia y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung una investigación enfocada regulación sobre *Open Banking*.⁸

En ese documento, argumentamos los beneficios de la adopción de sistemas de banca abierta u *Open Banking*, y detallamos nuestras sugerencias de cambios normativos que serían útiles para continuar profundizando el acceso de terceros proveedores al sistema financiero y su rol en el intercambio de información e iniciación de transacciones.

En relación con los sistemas de pagos, existen dos dinámicas marcadas que son de especial interés desde una perspectiva legal sobre la creciente aparición de nuevos modelos de negocio:

- Nuevos modelos de negocio sobre procesos, productos o servicios actualmente existentes (e.g., machine learning aplicado a análisis de riesgo crediticio o identificación de usuarios para uso y acceso a métodos de pago).
- Nuevos modelos de negocio que apuntan a crear nuevos procesos, productos o servicios (e.g., remesas procesadas sobre redes de *Blockchain*).

8 Salomón Eid, "Open Banking como próximo paso para la innovación financiera en Bolivia" (2022).

Cada una de esas dos dinámicas de nuevos modelos de negocio traen sus propios desafíos para los legisladores, reguladores, y por consecuencia los distintos actores del sistema financiero.

Sobre los modelos que buscan dar eficiencias a productos o servicios ya existentes, el desafío regulatorio en esta dinámica es tener claridad sobre si la actividad es suficientemente similar y por lo tanto regulada por las normativas actuales de un determinado Estado, o si, por el contrario, es suficientemente diferente como para no considerarse alcanzada por dichas regulaciones.

Sobre la segunda dinámica de modelos de negocio nuevos, un ejemplo de sus desafíos regulatorios se manifiestan en Bolivia es, por ejemplo, la regulación de BCB en relación a los criptoactivos, que en 2014 ampliamente prohibió su uso⁹, y el 2020 revisitó su postura y regulación aclarando puntos clave, enfatizando su prohibición a usar instrumentos electrónicos de pagos para compraventa de criptoactivos, asociar criptoactivos a dichos instrumentos de pago, entre otros, con un menor enfoque en su uso.¹⁰

Esta es una muestra del proceso en el tiempo de familiarización y su consecuente regulación por parte de un regulador sobre una nueva tecnología.

El sistema de pagos digitales en Bolivia ha evolucionado en los últimos años, pasando de ser un país con una baja utilización de instrumentos electrónicos de pagos –donde, por ejemplo, 81 % de los usuarios de tarjetas electrónicas hasta el 2014 lo hacía para retirar efectivo de cajeros–¹¹, a un sistema de pagos en que el uso de los medios electrónicos de pagos es esencial para la economía, donde el 2021 se procesaron pagos por un equivalente de 4,8 veces el PIB del país para el mismo periodo.¹²

9 Banco Central de Bolivia, Resolución de Directorio No. 44/2014 de 6 de mayo de 2014.

10 Banco Central de Bolivia, Resolución de Directorio No. 144/2020 de 15 de diciembre de 2020.

11 Banco Central de Bolivia, Informe de Vigilancia del Sistema de Pagos 2021, marzo de 2022.

Disponible en: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2022/03/35/SISTEMA_DE_PAGOS_2021.pdf.

12 Ídem, página 32.

Esto ha sido, en parte, marcado por la implementación y la relativa regulación de sistemas de pagos innovadores en forma de la billetera móvil, pagos instantáneos mediante códigos QR y las más recientes incursiones de las pasarelas de pago.

Sobre estas nuevas tecnologías, la última edición del Informe de Vigilancia del Sistema de Pagos menciona a las Fintechs como nuevos actores relevantes de los sistemas financieros de Latinoamérica, definiéndolos como transformadores de tecnología y de cumplir un rol importante en el desarrollo de pagos minoristas, aportando innovación y competencia al mercado.¹³

Estas menciones son importantes ya que son reconocimientos expresos del regulador sobre el rol de la tecnología, los innovadores en forma de las Fintech, y el efecto que tienen en mercados de la región.

Estas figuras no estaban contempladas en la anterior norma principal del Sistema Financiero, la Ley No. 1488 de Bancos y Entidades Financieras de 1993, al no incluir conceptos como la banca electrónica o transferencia electrónica de fondos.

A partir del 2013, la Ley No. 393 de Servicios Financieros estableció el marco legal de los Instrumentos Electrónicos de Pago, e incorporó la figura de banca electrónica, permitiendo que los usuarios puedan acceder a servicios financieros sin la necesidad de presentarse físicamente en las entidades financieras.

Todo esto fue conducente para que la regulación emitida por la ASFI y el BCB se desarrollara dentro del marco establecido por la ley y al mismo tiempo definieran los mecanismos para poder implementar estas nuevas herramientas electrónicas que serían el inicio de un sistema de pagos digital.

En ese contexto, las instituciones financieras acogieron a las tecnologías emergentes tales como: banca electrónica y móvil, pasarelas de pago, transferencias de pago inmediato mediante código QR, digitalización del comercio, pagos por voz, multicanalidad, tokenización de tarjetas, pagos sin contacto (*contactless*), entre otros.

A partir del 2013, el uso de Instrumentos Electrónicos de Pago (IEP)¹⁴ fue en ascenso. Se puede ver una gran diferencia en la magnitud de transacciones en los cinco últimos años, pasando de 15 millones de operaciones en 2017 con un valor de 55,000 millones de bolivianos a 94 millones de operaciones con un valor de 502,000 millones de bolivianos el 2021.¹⁵

13 Banco Central de Bolivia, Informe de Vigilancia del Sistema de Pagos 2021, marzo de 2022, página 18. Disponible en: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2022/03/35/SISTEMA_DE_PAGOS_2021.pdf.

14 Término generalmente usado en la normativa boliviana que actualmente incluye a las OETF, tarjetas electrónicas y billeteras móviles.

15 Banco Central de Bolivia, Informe de Vigilancia del Sistema de Pagos 2021, marzo 2022. Disponible en: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2022/03/35/SISTEMA_DE_PAGOS_2021.pdf.

Respecto a los pagos inmediatos con códigos QR implementados el 2019, las operaciones pasaron de un total de 447.962 en 2020 a 6.063.163 operaciones en 2021, evidenciando un crecimiento de 1.253 %. El valor de los pagos inmediatos pasó de 244,8 millones de bolivianos en 2020 a 3.082,9 millones de bolivianos en 2021.¹⁶

La utilización de los IEP aumentó en el 2021 y su expansión colaboró a que se mejore el acceso de la población a servicios financieros.¹⁷

A esto se suma el creciente uso de la Billetera Móvil como alternativa a los servicios financieros tradicionales orientado hacia la población no bancarizada y de áreas periurbanas y rurales. Actualmente es posible efectuar transferencias entre cuentas del sistema financiero y cuentas de billetera móvil, lo que también viabilizó la implementación de pagos inmediatos con QR a través de la billetera móvil.

Uno de los canales de pago con mayor crecimiento en el último año son las pasarelas de pago. Desde el 2021, el BCB ha incluido las pasarelas de pago en el Reglamento de Servicios de Pago, Instrumentos Electrónicos de Pago, Compensación y Liquidación (“Reglamento de Servicios de Pago”).

De acuerdo con la última versión aprobada en septiembre del 2022 de este reglamento, las pasarelas de pagos están definidas como “un canal de pago que permite registrar, y transmitir pagos con IEP correspondientes a operaciones de compra-venta por comercio electrónico”, las cuales garantizan la comunicación entre el comercio o establecimientos afiliados y las entidades financieras, las cuales están facultadas para procesar las órdenes de pago originadas con IEP.¹⁸ Esto ha permitido mayor integración con los comercios que, sobre todo, se han visto forzados a migrar a nuevas tecnologías para poder prestar sus servicios y productos a causa del Covid-19.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Reglamento de Servicios de Pago, Instrumentos Electrónicos de Pago, Compensación y Liquidación, aprobada mediante Resolución de Directorio 79 de 6 septiembre de 2022.

III. REGULACIÓN DEL SISTEMA DE PAGOS DIGITALES

Esta sección analiza la regulación vigente que establece las reglas de juego para el sistema de pagos digitales.

En ese contexto, por un lado, nos enfocamos principalmente en actores relevantes del sistema de pagos digital, como las Empresas Administradoras de Tarjetas Electrónicas (EATE), las Empresas de Servicio de Pago Móvil (ESPM) y las pasarelas de pagos como nuevos actores del sistema de pagos digital.

Por otro lado, también nos enfocaremos en los tres instrumentos electrónicos de pagos regulados: OETF, tarjetas electrónicas y billeteras móviles. Todos estos actores e IEP, en su conjunto, hacen posible que el sistema de pagos funcione fluidamente. Cualquier desarrollo de la normativa para poder ampliar el comercio electrónico en el país deberá tomar en cuenta este marco normativo.

El sistema de pagos en Bolivia es el conjunto de normas, procedimientos, servicios de pago, compensación y liquidación, instrumentos de pago y canales de pago que hacen posible el procesamiento de Órdenes de Pago originadas por personas naturales y/o jurídicas. El sistema de pagos hace posible la circulación del dinero en la economía nacional y su regulación es una atribución del BCB.

A su vez, el BCB ejecuta la labor de vigilancia del sistema de pagos nacional a través del análisis, seguimiento y evaluación de las distintas infraestructuras del mercado financiero. Entre estas están las Empresas Administradoras de Tarjetas Electrónicas (EATE) y las Empresas de Servicio de Pago Móvil (ESPM).

Tanto las EATEs como las ESPMs se encuentran bajo regulación y control de la ASFI. Ambos tipos de infraestructuras son actores relevantes del sistema de pagos digital y basan sus servicios en la administración de tarjetas electrónicas y billeteras móviles entendidas bajo la normativa boliviana como IEP.

Es importante que el sistema de pagos nacional funcione de forma segura y eficiente debido a que esto contribuye a la estabilidad financiera del país. En ese sentido, el desarrollo de los IEP y los servicios basados en nuevas tecnologías deben asegurar que dicha estabilidad financiera se mantenga y no ponga en riesgo las transferencias entre los participantes del sistema, es decir de las EATEs, ESPMs, usuarios financieros, incluyendo los comercios que prestan sus servicios a través de plataformas electrónicas.

A. Actores relevantes del Sistema de Pagos

a. *Empresas Administradoras de Tarjetas Electrónicas*

Las EATEs están reguladas de forma general por la Ley de Servicios Financieros y son entendidas como Empresas de Servicios Financieros Complementarios.¹⁹

Adicionalmente, la constitución y el funcionamiento de las EATEs se encuentra regulado por el Reglamento para Empresas Administradoras de Tarjetas Electrónicas de la ASFI y el Reglamento de Servicios de Pago.

Las EATEs, constituidas como Empresas de Servicios Financieros Complementarios, deben obtener la autorización y licencia de funcionamiento de la ASFI para poder operar.²⁰ Entre las actividades principales de las EATEs, se encuentra (i) la administración de tarjetas electrónicas (tarjetas de crédito, débito y/o prepagadas), y (ii) el procesamiento de órdenes de pago generadas a partir de estos instrumentos y/o de otros IEP previamente autorizados por la ASFI.

Las EATEs están imposibilitadas de realizar cualquier otra actividad financiera o de intermediación financiera.

Para poder obtener la autorización de la ASFI, las EATEs deben atravesar un proceso de no objeción, evaluación y cumplir con diversos requisitos como un domicilio en Bolivia, contar mínimamente con cinco accionistas o socios fundadores y un directorio provisional, y tener un capital mínimo aproximadamente de US\$ 875 mil.

En ese sentido, se evidencia de que para que una empresa pueda realizar las actividades que efectúa una EATE, (i) debe ser de objeto único y dedicarse únicamente a prestar los servicios propios de una EATE, lo que implica que se ve imposibilitada de prestar cualquier otro servicio financiero; (ii) debe cumplir con un procedimiento de autorización bastante exigente; y (iii) contar con solvencia financiera para realizar sus operaciones.

Actualmente, en Bolivia existen únicamente dos EATEs autorizadas para prestar servicios: la Administradora de Tarjetas de Crédito S.A. y LINKSER Empresa Administradora de Tarjetas Electrónicas S.A.²¹

¹⁹ Las Empresas de Servicios Financieros Complementarios son aquellas que prestan servicios financieros complementarios, entre estos, arrendamiento financiero, transporte de dinero y valores, cambio de monedas, giros y remesas, y que están sujetas a la autorización y control de la ASFI.

²⁰ Reglamento para Empresas Administradoras de Tarjetas Electrónicas, Secc. 2

²¹ Entidades Supervisadas con licencia de funcionamiento, ASFI. Disponible en: https://www.asfi.gob.bo/images/EMP_SERV_FINAN_COMP/Emresas_supervisadas/Con_licencia_Servicios_Comp.pdf.

El mercado podría beneficiarse de que la administración de IEP y procesamiento de órdenes de pago sea realizada por más de dos empresas, y la entrada de nuevos actores puede incentivarse apuntando a la digitalización de estos servicios.

Considerando la forma en la que el sistema de pagos continúa creciendo y la necesidad de contar con mayores actores que faciliten y al mismo tiempo diversifiquen el mercado a través de nuevas tecnologías, es necesario que se evalúen nuevas alternativas o medidas que tenga por fin coadyuvar a las nuevas tendencias financieras que los actores económicos ya presentan en el mercado boliviano.

b. Pasarelas de pago

Al igual que las EATEs, los canales de pago forman parte del sistema nacional de pagos, y sirven para procesar las órdenes de pago de los IEP. De acuerdo con el BCB, se consideran canales de pago, de manera enunciativa y no limitativa a Cajeros Automáticos, Terminal Punto de Venta (POS), Banca electrónica, Banca móvil, Pasarelas de pagos, Centro de atención telefónica (*call center, contact center*), Sistemas de acceso remoto para clientes y Redes de pago por internet y/o telefonía móvil.²²

Los canales de pago, por la importancia de su funcionamiento y operación, deben ser interoperables y estar a disposición de los usuarios de todas las entidades que presten servicios de pago o emitan IEP, dependiendo de su naturaleza, bajo un esquema de 24/7.

De acuerdo con un reporte oficial del BCB, las pasarelas de pago son consideradas como nuevos actores del sistema de pagos nacional que coadyuvan a la integración de clientes, comercios y entidades financieras para viabilizar las transacciones electrónicas.²³

Si bien el reporte del BCB clasificó anteriormente por su operativa a las pasarelas de pago en tres grupos: facilitadores de pago, agregadores de pago y pasarelas híbridas²⁴, recientemente el BCB, en la última versión de su Reglamento de Servicios de Pago, ha establecido únicamente dos modalidades de pasarelas de pago: agregador y facilitador.

22 Canales electrónicos de pago: Son los dispositivos (cajeros automáticos – ATM, terminales de punto de venta-POS), redes de comunicación (internet, telefonía fija o móvil), pasarelas de pago o aplicaciones (banca electrónica o banca móvil, entre otros), que permiten procesar las OP originadas con IEP. art. 4 (j), Reglamento de Servicios de Pago.

23 Ídem.

24 De acuerdo con la definición del reporte del BCB, las pasarelas híbridas operan con las características de las pasarelas de tipo facilitador y agregador.

La principal diferencia radica en que los facilitadores de pago transfieren los fondos de la cuenta de banco del usuario a las cuentas del banco del comercio con el cual se realiza la transacción de comercio electrónico. En cambio, los agregadores de pagos transfieren los fondos de la cuenta de banco del usuario a sus propias cuentas para realizar las respectivas conciliaciones de los pagos y posteriormente transfieren los fondos a cuentas del banco del comercio.

A su vez, el Reglamento de Servicios de Pago incluyó la figura de *Administradora de Pasarela de Pagos* (APP), que ha sido definida como la persona jurídica pública o privada que provee un canal de pago entre comercios o establecimientos afiliados y entidades de intermediación financiera (EIF) o empresas de servicios de pago (ESP), que permite registrar y transmitir órdenes de pago exclusivamente con IEP.

Esta nueva versión del Reglamento de Servicios de Pago también incluye como una obligación adicional de las EIF o ESP, la de suscribir un contrato específico en caso de trabajar con una APP.

El contrato debe incluir la obligación para que la APP cumpla la normativa dispuesta por el BCB, así como la reglamentación de seguridad de la información, de gestión de riesgos y de control interno aplicable, emitida por la ASFI, e incluir una cláusula que estipule la responsabilidad de las EIF y ESP de verificar su cumplimiento.

Antes de la vigencia de este reglamento, las entidades financieras no tenían la obligación formal de suscribir un contrato con las APP y tampoco tenían la obligación de verificar que las APP cumpliesen con la normativa del BCB. Sin embargo, en la práctica, era común que las entidades financieras solicitasen a los terceros con quienes contrataban servicios tecnológicos que cumpliesen igualmente con la regulación del BCB y de la ASFI, respecto a la gestión de riesgos o requisitos de tecnología de la información y la comunicación.

Con relación a los contratos entre las EIF o ESP y las APP, el Reglamento de Servicios de Pago establece requisitos mínimos que deben ser incluidos en estos contratos, entre otros aspectos se deben incluir los requerimientos operativos mínimos de seguridad para IEP emitidos por el BCB.

Entre estos están, la aplicación de estándares de seguridad para el procesamiento de transacciones con IEP por parte de las APP; garantizar la seguridad de la información en cuanto a su procesamiento, transmisión y resguardo; así como establecer confidencialidad en el manejo de información de sus clientes a la que tengan acceso, inclusive después de la finalización de la relación contractual.

De acuerdo con el reporte del BCB, las pasarelas de pagos operan, por lo general prestando servicios adicionales al público que se relacionan con pagos electrónicos como facturación electrónica, conciliaciones, cobranzas, recaudaciones y pagos de servicios básicos. En esa línea, la ASFI informó que en 2021 operaban en el país 20 empresas que prestan servicios de pasarelas de pagos a 12 EIF.²⁵

Si bien el Reglamento de Servicios de Pago ha incluido nuevas disposiciones regulatorias para las pasarelas de pago, estas aún no requieren de una autorización de las ASFI para su funcionamiento en Bolivia. Pese a esto, la actualización al Reglamento que pone foco en las APPs es un primer hito en mucho tiempo regulando modelos de negocio relativamente nuevos en Bolivia (después de las billeteras móviles y la regulación cripto). En ese sentido, muy probablemente, el regulador esté más activo en los próximos años con relación a nuevas tecnologías, modelos de negocio Fintech y otras innovaciones.

El Reglamento de Servicios de Pago refiere que la ASFI emitirá un reglamento específico que definiría varios aspectos que no han sido incluidos en el Reglamento de Servicios de Pago. Será interesante conocer la reglamentación que debe ser emitida por la ASFI y si se incluirán mayores obligaciones para las APP. Bajo la nueva normativa emitida por el BCB, si una pasarela de pagos quisiera operar en Bolivia, esta no requiere de una licencia de autorización por parte de la ASFI. Sin embargo, de trabajar con entidades reguladas por la ASFI, las pasarelas de pagos estarán sujetas al cumplimiento de las disposiciones del BCB, de la reglamentación sobre seguridad de la información, de gestión de riesgos y de control interno, así como de adecuar sus contratos con entidades reguladas a ciertos requerimientos.

A su vez, entre el contenido mínimo que las pasarelas tendrían que incluir en sus contratos se encuentra la obligación de incluir disposiciones referentes al cumplimiento de los requerimientos operativos mínimos de seguridad para IEP emitidos por el BCB; la confidencialidad en el manejo de información de sus clientes a la que tengan acceso, inclusive después de finalizada la relación contractual; adhesión voluntaria a la “Política conozca a su cliente”, “Procedimientos de debida diligencia” y demás disposiciones emitidas por la Unidad de Investigaciones Financiera.

Es importante notar que, si bien existen estas nuevas obligaciones, el Reglamento no ha establecido ningún tipo de sanción por su incumplimiento.

25 Banco Central de Bolivia, Informe de Vigilancia del Sistema de Pagos 2021, marzo de 2022, página 36. Disponible en: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2022/03/35/SISTEMA_DE_PAGOS_2021.pdf.

c. Empresas de Servicios de Pago Móvil y Billetera Móvil

De acuerdo con la legislación boliviana, la Billetera Móvil es un servicio de pago móvil que puede ser brindado por ESPM o por EIF autorizadas por la ASFI.

Tanto las ESPM como las EIF deben cumplir con requerimientos operativos mínimos de seguridad para billeteras móviles, establecidos por el BCB para la aplicación de estándares y buenas prácticas en los sistemas de pago que operan.

Asimismo, deben tomar en cuenta que la información relacionada con las operaciones realizadas con las billeteras móviles debe sujetarse expresamente al derecho a la reserva y confidencialidad de la información conforme a lo establecido en la normativa financiera y sólo puede ser proporcionada al cliente, a quien éste autorice o a la persona que lo represente legalmente, pudiendo ser levantado sólo en los casos que la ley lo autorice.²⁶

Las ESPM, son categorizadas como empresas de servicios financieros complementarios, autorizadas por la ASFI para:

- a. Operar servicios de pago móvil.
- b. Emitir billeteras móviles y operar cuentas de pago.
- c. Ejecutar electrónicamente órdenes de pago y consultas con dispositivos móviles a través de operadoras de telefonía móvil.
- d. Otros servicios relacionados con servicios de pago autorizadas por la ASFI.

Adicionalmente, las ESPM deben celebrar un contrato con un operador de servicios de telefonía móvil para las operaciones de las Billeteras Móviles y reportar sus operaciones a la ASFI.

²⁶ Ley de Servicios Financieros, Art. 473.

B. Instrumentos Electrónicos de Pago

a. Órdenes Electrónicas de Transferencia de Fondos y Pagos QR

El Reglamento de Servicios de Pago define las OETFs como IEP autorizados que, mediante redes de comunicación y desarrollos informáticos especializados como banca por internet, banca móvil u otros, permite a los titulares y/o usuarios originar Órdenes de Pago de cuentas relacionadas con el instrumento.²⁷

De acuerdo con el reporte oficial del BCB, durante el 2020 y 2021 las transacciones electrónicas se posicionaron como el medio más importante para realizar operaciones comerciales.

Mediante la implementación de pagos inmediatos con el uso de códigos QR como parte de las soluciones ofrecidas por las pasarelas de pago y las plataformas de comercio electrónico, sumado a otros factores, lograron posicionar a las OETFs como el instrumento más utilizado durante las últimas gestiones.

Respecto a los pagos con código QR, el Reglamento de Servicios de Pago los regula como Código de respuesta rápida, que son definidos como la matriz de puntos o código de barras bidimensional con estructura cuadrada también conocido como QR por su sigla en inglés (*Quick Response Code*). En el ámbito del sistema de pagos los QR permiten almacenar datos codificados para el procesamiento de transferencias electrónicas de fondos.²⁸

El pago mediante código QR es una variante de las OETF, que simplifica el proceso de transferencia de fondos y masifica el uso de las OETF.

b. Billetera Móvil

La Billetera móvil es definida como un IEP que permite al titular originar transferencias electrónicas de fondos, cargar y/o retirar su dinero en efectivo en moneda nacional, efectuar consultas y otras actividades accesorias.²⁹

En Bolivia las operaciones realizadas con dinero electrónico están reguladas por el BCB y por la ASFI. El BCB define el dinero electrónico como “el valor monetario almacenado de forma electrónica que se utiliza para procesar o recibir órdenes de pago y es convertible en efectivo a valor nominal a solicitud del titular”³⁰. El dinero electrónico circula a través del IEP como la Billetera Móvil.

27 Reglamento de Servicios de Pago, Art. 4 (iii).

28 Reglamento de Servicios de Pago, Art. 4 (n).

29 Reglamento para Empresas de Servicios de Pago Móvil, sección 1, Art. 3 (a).

30 Reglamento para la Emisión y Administración de Instrumentos Electrónicos de Pago, Art. 3 (t).

La Billetera Móvil opera en un dispositivo móvil con una línea móvil de un operador de servicios de telefonía móvil y permite a los usuarios realizar transferencias electrónicas de fondos, recargar y/o retirar efectivo y solicitar información sobre el servicio de pago móvil. Las billeteras móviles solo pueden almacenar dinero electrónico, tienen alcance nacional y su límite por transacción es de dos y medio salarios mínimos nacionales, aproximadamente USD. 800, a la fecha de este reporte.³¹

La billetera móvil tiene el objetivo de profundizar la inclusión financiera al constituirse en una alternativa a los servicios financieros tradicionales y su uso está orientado hacia la población no bancarizada y de áreas periurbanas y rurales.³²

En la actualidad, las operaciones que se realizan con billetera móvil son transferencias entre billeteras, transferencias a personas particulares (giros), transferencias a cuentas del sistema financiero, pagos inmediatos con QR, retiro de efectivo (efectivización), pago de servicios, pago con billetera móvil a pasarelas de pago de comercio electrónico y recarga de crédito a celular.

Según el BCB el año pasado la cantidad de dinero que se movió a través de esas cuentas de pago se incrementó en 46 %.³³ Actualmente operan en el mercado boliviano el servicio de billetera móvil de Tigo Money, la Billetera Móvil del BCP (Soli), la Billetera Electrónica del BNB, y Billetera Móvil del Banco Ganadero (Yolo Pago).

Si bien durante el último año se ha registrado un crecimiento en las operaciones realizadas mediante el uso de la billetera móvil en Bolivia, las operaciones se ven limitadas por cuestiones como el alcance, límite transaccional y su operatividad.

Con relación al alcance, las billeteras móviles tienen únicamente un alcance nacional, es decir solamente pueden operar dentro del territorio boliviano y no pueden ejecutarse operaciones al exterior del país.

Sobre las transacciones, las billeteras móviles tienen un límite establecido para cada transacción. Actualmente, como mencionamos el límite es aproximadamente USD. 800.

Respecto a la operatividad, existen ciertos riesgos en cuanto al robo de identidad debido a los intercambios de tarjetas SIM, suplantación de información o estafas a las que se ven alcanzados los consumidores financieros.

31 Reglamento para la Emisión y Administración de Instrumentos Electrónicos de Pago, sección 5, Arts. 3 y 4.

32 Banco Central de Bolivia, Informe de Vigilancia del Sistema de Pagos 2021, marzo DE 2022, página 31. Disponible en: https://www.bcb.gov.bo/webdocs/publicacionesbcb/2022/03/35/SISTEMA_DE_PAGOS_2021.pdf.

33 Bolivia emprende, "Crece un 46% el uso de la billetera móvil en Bolivia". Disponible en: <https://boliviaemprende.com/noticias/crece-un-46-el-uso-de-la-billetera-movil-en-bolivia>.

IV. TENDENCIAS EN LA REGIÓN

En esta sección listamos las tendencias que han tenido los pagos digitales y el *e-commerce* en la región, para usarlas de base para las recomendaciones de esta investigación.

A. Tendencias sobre pagos digitales

Continúa la tendencia de expansión de métodos de pago digitales o alternativos en la región. En ese sentido, en los últimos años, el sistema de pagos en la región se ha visto movilizado por diversas tendencias, entre estas:

- *El efecto pandemia continúa.* La continuidad del impulso de la pandemia al *e-commerce* ha resultado en que también continúe la demanda por pagos digitales, quedando la interrogante sobre qué tan duradero será este efecto.³⁴
- *El incremento de acceso a internet mediante teléfonos móviles en Latinoamérica es incesante.* GSM Association, una entidad una organización global que unifica el ecosistema móvil, calcula que el número de suscriptores únicos de telefonía móvil en 2021 cerró en alrededor de 450 millones de personas, cifra que llegará a 485 millones para el 2025, equivalente al 73% de la población de la región.³⁵

Consecuentemente, también calculan que el número de conexiones desde teléfonos inteligentes llegó a 500 millones de personas al final de 2021, y que esta cifra podría aumentar en otros 100 millones en los próximos cuatro años.³⁶

Esto tendrá como resultado que, para gran parte de estos nuevos usuarios sea su primera experiencia en servicios digitales y, por lo tanto, probablemente también a los distintos pagos digitales.

- *Reducción del efectivo.* Tomando en cuenta las nuevas alternativas de pagos digitales e innovadoras que han surgido en los últimos años, se espera que el uso del efectivo se reduzca poco o poco, mayormente en los usuarios jóvenes que optan por métodos de pago digitales.

34 "The Latin America effect: Payments trends and a continent of opportunity". Paysafe. Disponible en: <https://www.paysafe.com/en/blog/the-latin-america-effect-payments-trends-and-a-continent-of-opportunity/>

35 The Mobile Economy – Latin America 2021, GSM Association. Disponible en: https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2021/11/GSMA_ME_LATAM_2021.pdf.

36 Idem.

Esto sería más propenso a materializarse en la medida en que dichas alternativas digitales al efectivo tengan costos bajos o nulos, como los sistemas de pago mediante código QR Pix en Brasil³⁷ y Simple en Bolivia, sus interfaces y mecanismos de procesamiento de pago sean amigables y simples de comenzar a usar, y que no requieran que las personas compartan mucha información sensible. No menos importante es que las alternativas no requieran de una cuenta bancaria, ya que gran parte de la población en Latinoamérica no tiene acceso a dichos servicios.³⁸

- *Seguridad como prioridad.* La popularidad de las alternativas digitales a los pagos en efectivo es cada vez mayor, y existe un balance delicado y trabajo conjunto que las fintechs y reguladores deberán hacer para proveer productos que sean fáciles de usar, pero sin sacrificar la seguridad de las transacciones y de la información financiera.

En una encuesta realizada por Paysafe a casi 3 mil personas en Chile, Perú y Brasil, 45 % de los encuestados dijo que la seguridad es el factor más importante al elegir cómo pagar una compra en línea. El 66% no se siente cómodo ingresando detalles financieros en línea y el 78 % se siente más cómodo usando un método de pago que no requiere que compartan sus datos con los comerciantes.³⁹

- *Mayor diversidad de actores en el sistema de pagos:* es cada vez más notoria la tendencia que la región está transicionando de un sistema financiero integrado única o mayormente por entidades financieras y bancarias tradicionales hacia un sistema más diverso, incluyendo actores cuya propuesta de valor está mayormente basada en el uso de tecnología para repensar procesos, servicios y productos financieros.

El sistema de pagos no es la excepción a esta tendencia y en los últimos años han surgido varios unicornios en el sector, como EBANX, la fintech de procesamiento de pagos con una valoración aproximada de US\$ 460 millones, o Nubank, el más grande Neobanco del mundo y el banco con mayor valuación de empresa en Latinoamérica, cuyo primer producto el 2014 fue una tarjeta de crédito que podía ser totalmente controlada desde una aplicación.

Estos son solo dos ejemplos de grandes nuevos actores de sus respectivos mercados, que además de ellos existen una infinidad de empresas no tradicionales de igual o menor escala en la región.

37 Pix es un sistema desarrollado por el Banco Central de Brasil, que permite a las billeteras móviles y cuentas bancarias y no bancarias que usan códigos QR interoperar en tiempo real para realizar pagos instantáneos.

38 El Banco Mundial calcula que 45 % de la población adulta de Latinoamérica está dentro de dicha categorización. Banco Mundial, Informe anual, 2017.

39 "The Latin America effect: Payments trends and a continent of opportunity", Paysafe. Disponible en: <https://www.paysafe.com/en/blog/the-latin-america-effect-payments-trends-and-a-continent-of-opportunity/>.

B. Desarrollo de e-commerce

Los pagos digitales realizados a través del sistema de pagos digital permiten a las empresas y sus clientes, efectuar y recibir pagos de forma más rápida y segura que en una transacción común.⁴⁰

La pandemia del Covid-19 ha contribuido a la aceleración de las tendencias antes mencionadas. Los consumidores optaron por los pagos digitales como consecuencia de las restricciones físicas, sin embargo, distintos estudios han demostrado que, si bien la pandemia dio el impulso para el desarrollo *del e-commerce*, este continúa con proyecciones de crecimiento en la región.⁴¹

Las empresas que decidieron adoptar el comercio electrónico en su negocio aumentaron sus ventas entre 20 y 30% más que las que no realizaron la transición a la venta electrónica.⁴² A su vez, en la región de América Latina, los pagos digitales se convirtieron en el método preferido de compra y el comercio electrónico creció en un 18 % en 2020.

El comercio electrónico se beneficia de los pagos digitales ya que permiten que las empresas lleguen a una mayor cantidad de consumidores a través de las ventas en línea y proporcionan una gama de medios de pago más amplia y segura para sus clientes.⁴³ La prestación de servicios y productos a través de medios electrónicos es imposible sin los pagos digitales, que son parte fundamental para su utilización y su crecimiento.

40 Banco Interamericano de Desarrollo, "Acelerando los pagos digitales en América Latina y el Caribe". Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acelerando-los-pagos-digitales-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

41 EBANX, "Beyond Borders 2021-2022 – How digital payments and e-commerce are gaining traction in Latin America", p. 28. Disponible en: <https://business.ebanx.com/en/resources/beyond-borders-2021-2022>.

42 Banco Interamericano de Desarrollo, "Acelerando los pagos digitales en América Latina y el Caribe". Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acelerando-los-pagos-digitales-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

43 Ídem.

V. RECOMENDACIONES

Contrastando el estado regulatorio de la normativa boliviana con algunas tendencias importantes en la región que han ayudado a la profundización del uso de pagos digitales, nuestras recomendaciones están basadas principalmente en dos verticales: recomendaciones hacia el mejoramiento de sistemas de pagos existentes en el sistema financiero boliviano, y recomendaciones para facilitar la entrada de nuevos sistemas de pagos y participantes al sistema financiero.

En ese sentido, éstas son:

- Los reguladores deben continuar enfatizando en la interconexión e interoperabilidad de los distintos actores e instrumentos de pago del sistema de pagos nacional. El BCB y ASFI ya cuentan con un cronograma de integración de los actores faltantes, y eso es importante para masificar el acceso de los clientes de dichos actores faltantes al sistema de pagos disponible para el resto de la población.
- La emisión de normativas relacionadas a abrir la información financiera e iniciación de transacciones por actores no bancarios, como esquemas de banca abierta de otros países de la región y el mundo, puede traer grandes beneficios por significar una mayor competitividad y diversidad en el mercado de pagos.
- Todas las transacciones generadas a través de IEP son administradas únicamente en Bolivia por dos EATEs. Por tanto, es recomendable promover la competencia de empresas, ya sean entidades financieras existentes, nuevas o Fintech que puedan realizar las actividades propias de una EATE. Esto deberá realizarse a través de un nuevo marco normativo que sea más acorde a la realidad de las nuevas empresas, sobre todo las que son basadas en tecnología de la información, ya sea a través de la autorización de la ASFI o bajo un modelo de prueba (*sandbox*) que permite su introducción en el mercado.
- Con relación a las pasarelas de pagos, dada su creciente expansión en el sistema de pagos nacional, será necesario que el BCB pueda seguir ampliando las disposiciones regulatorias relativas a las características y funcionamiento de las pasarelas de pago dentro del marco normativo, resguardando una regulación flexible y proporcional al rol de estos actores, para evitar desincentivar este nuevo segmento del mercado de pagos.
- Igualmente, al alcance, montos de transacción y operación de las billeteras móviles, existen ciertas limitantes como ser su utilización únicamente en territorio boliviano, transacciones hasta un monto determinado y cuestiones sobre seguridad que deben ser igualmente atendidas mediante un cambio en la normativa; pero sobre todo delimitar claramente las responsabilidades en caso de estafas o suplantación de identidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Autoridad del Sistema Financiero. (2022). Entidades Supervisadas con licencia de funcionamiento. Disponible en: https://www.asfi.gob.bo/images/EMP_SERV_FINAN_COMP/Empresas_supervisadas/Con_licencia_Servicios_Comp.pdf

Banco Central de Bolivia. (2021). Informe de Vigilancia del Sistema de Pagos. Disponible en: https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2022/03/35/SISTEMA_DE_PAGOS_2021.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). Acelerando los pagos digitales en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acelerando-los-pagos-digitales-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Bolivia emprende. (2022). Crece un 46% el uso de la billetera móvil en Bolivia. Disponible en: <https://boliviaemprende.com/noticias/crece-un-46-el-uso-de-la-billetera-movil-en-bolivia>

EBANX. (2022). *Beyond Borders 2021/2022 Study. How digital payments and e-commerce are gaining traction in Latin America*. Disponible en: <https://business.ebanx.com/en/resources/beyond-borders-2021-2022>

GSM Association. (2021). *The Mobile Economy – Latin America 2021*. Disponible en: https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2021/11/GSMA_ME_LATAM_2021.pdf

Paysafe Insights. (2022). *The Latin America effect: Payments trends and a continent of opportunity*. Disponible en: <https://www.paysafe.com/en/blog/the-latin-america-effect-payments-trends-and-a-continent-of-opportunity/>

ISBN: 978-9917-9854-8-8
DL: 4-1-2188-2023

