

Unclassified

Spanish - Or. English

21 August 2024

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Competencia, Fintechs y Open Banking

- Contribución de Peru -

9 y 10 de octubre de 2024

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Peru PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 9 y 10 de octubre de 2024, en Santo Domingo, República Dominicana.

Sr. Paulo Burnier, Experto en Competencia Senior – Paulo.Burnier@oecd.org

JT03548447

Sesión I: Competencia, Fintechs y Open Banking

– Contribución de Perú¹ –

1. La digitalización de los servicios financieros ha revolucionado el sector financiero en el Perú, impulsando avances significativos en innovación, eficiencia e inclusión financiera. Esta transformación ha introducido nuevos actores, en particular empresas de tecnología financiera, que ofrecen una amplia gama de servicios tradicionalmente proporcionados por las instituciones financieras convencionales. El rápido crecimiento y la consolidación de las empresas de tecnología financiera, junto con la integración de las tecnologías digitales por parte de los bancos tradicionales, han creado un ecosistema financiero dinámico y competitivo. A medida que las *fintech* continúan evolucionando, enfrentan un panorama regulatorio complejo, lo que genera la necesidad de un marco legal sólido que garantice la protección del consumidor, la competencia y la prevención de actividades ilícitas. Este texto explora las contribuciones del Perú en el ámbito de la competencia, las *fintechs* y la banca abierta, destacando desarrollos regulatorios clave, dinámicas de mercado y medidas para promover y salvaguardar prácticas competitivas dentro del sector financiero.

1. Digitalización del sector financiero

2. En Perú, el aprovechamiento de tecnologías digitales para la provisión de servicios financieros ha permitido obtener diversos beneficios entre los que se encuentran: reducir costos de transacción y asimetrías de la información, introducir mejoras en la experiencia de usuario a través de la innovación e impulsar la inclusión financiera de poblaciones no atendidas. De esta manera, se observa un mayor dinamismo en el mercado de servicios financieros, lo cual ha permitido el ingreso de nuevos participantes, como las empresas *fintech*, que han desarrollado e introducido soluciones innovadoras respecto a pagos, billeteras digitales, seguros, cambio de moneda, préstamos, *factoring*, entre otros; que hasta hace unos años eran provistos principalmente por el sector financiero tradicional. Asimismo, debido a su naturaleza disruptiva, las *fintech* también vienen incursionando en la provisión de servicios financieros a través de modelos de negocio novedosos tales como el *crowdfunding*, criptoactivos o criptomonedas, *wealth management*, *Fintech as a service*, entre otros.

3. En este contexto, se observa que las empresas *fintech* vienen creciendo de forma importante, solo en 2023, el número de empresas *fintech* creció en 24 %, alcanzando un total de 203 empresas. De esta forma, en algunos segmentos de los servicios financieros, las *fintech* han comenzado a consolidar su oferta por encima de las empresas del sistema financiero tradicional. Tal ha sido la dinámica que las empresas bancarias han ido incorporando soluciones *fintech* dentro de su oferta basadas en tecnologías emergentes para ofrecer servicios más sofisticados y adaptados a las necesidades de sus usuarios; y, en otros casos se han observado alianzas entre *fintechs* y bancos. Por ejemplo, en mayo de 2024, la

¹ Contribución de la Dirección Nacional de Investigación y Promoción de la Libre Competencia del Indecopi.

fintech Maximo y el Banco Alfin, presentaron una cuenta de ahorro mediante un modelo de *Banking as a Service* (BaaS)².

4. Por otro lado, Perú es uno de los países de Sudamérica donde el uso de las billeteras digitales es bastante importante en el segmento de los pagos de bajo valor. Al respecto, a este desarrollo ha contribuido de manera significativa la *start-up* “Yape”³ del Banco de Crédito del Perú (BCP), el principal banco en Perú, que goza con más de 16 millones de usuarios y que inicialmente en el año 2017 solo operaba como una billetera digital para realizar y recibir pagos, pero en los últimos años cuenta con nuevas funcionalidades ofreciendo ahora otros servicios financieros como préstamos, cambio de moneda, remesas y un *marketplace*. En tanto, los principales emprendimientos *fintech* se han especializado en los servicios de préstamo, cambio de moneda y *factoring* donde destacan empresas como Prestamype, Creditea, Credijusto, Apurata, Cambio Seguro, Kambista, Rextie⁴, Facturedo, Finsmart, entre otras⁵.

2. Evolución del marco jurídico

5. Si bien en Perú aún no existe una norma específica para las empresas *fintech*, el marco normativo que les resulta aplicable comprende diversas disposiciones que han sido emitidas por las entidades vinculadas con la supervisión del mercado de valores, los sistemas de pagos y el sistema financiero en el país. Una de las primeras iniciativas sobre el tema corresponde a la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)⁶ que, en mayo de 2021, publicó el “Reglamento de la actividad de financiamiento participativo financiero y sus sociedades administradoras”⁷, en el cual se establecieron los requisitos y procedimientos para obtener la autorización de sociedad administradora de plataformas de financiamiento participativo financiero, pudiendo así una *fintech* realizar actividades de *crowdfunding*.

6. Por su parte, en agosto de 2021, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)⁸ publicó el “Reglamento para el desarrollo temporal de actividades a través de

² Al respecto, véase: <https://iupana.com/2024/05/10/banco-alfin-y-fintech-maximo-lanzan-cuenta/>

³ Al respecto, véase: <https://www.yape.com.pe/>

⁴ Por ejemplo, Rextie, una *fintech* de cambio de moneda, recibió en 2023 una inversión estratégica de Citi para fortalecer su desarrollo. Véase: <https://www.rextie.com/blog/citi-realiza-una-inversion-estrategica-en-rextie-la-fintech-de-cambio-de-moneda-lider-del-peru/>

⁵ Véase: Cambio Seguro. (s.f.). *Las 10 fintech peruanas más destacadas de este año*. <https://cambioseguro.com/articulos/las-10-fintech-peruanas-mas-destacadas-de-este-ano>; Rextie (17 de diciembre de 2023). *Oportunidades y retos de las empresas fintech en el Perú para el 2024*. <https://www.rextie.com/blog/oportunidades-de-las-fintech-en-peru/>

⁶ La SMV es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú, que tiene por finalidad velar por la protección de los inversionistas, la eficiencia y transparencia de los mercados bajo su supervisión, la correcta formación de precios y la difusión de toda la información necesaria para tales propósitos.

⁷ Disponible en: <https://bit.ly/46j7zZp>

⁸ La SBS es un organismo público constitucionalmente autónomo, que tiene como objetivo proteger los intereses del público, cautelando la estabilidad, la solvencia y la transparencia de los sistemas supervisados, así como se encarga de fomentar una mayor inclusión financiera y de contribuir con el sistema de prevención y detección de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.

modelos novedosos”⁹, con lo cual una fintech en alianza con una empresa supervisada por la SBS podía participar de las pruebas piloto de *sandbox* regulatorio si presentaba un proyecto o una solución innovadora. Asimismo, en marzo de 2022, la SBS publicó el Decreto Legislativo N° 1531, que modificó la Ley General del Sistema Financiero¹⁰, precisando que las empresas del sistema financiero podían realizar las operaciones para las que están autorizadas y las publicaciones requeridas de manera digital, lo cual habilitaba, por ejemplo, que bancos digitales puedan operar en el país. Luego, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)¹¹, en octubre de 2022, publicó el “Reglamento de interoperabilidad de los servicios de pago provistos por los proveedores, acuerdos y sistemas de pagos”¹², y su correspondiente modificación en julio de 2023¹³, precisando que con la implementación de la Fase 4, actualmente en desarrollo, las *fintech* podrían interoperar con otras empresas del sistema financiero.

7. En relación con la existencia de un marco regulatorio específico sobre banca abierta (*Open Banking*, en inglés), es preciso mencionar que aún no se ha contemplado una ley sobre este tema, sin embargo, el interés de establecer un marco normativo que permita el intercambio de datos y servicios bancarios mediante interfaces de programación de aplicaciones (API, por sus siglas en inglés) se expresó a través de una iniciativa legislativa presentada en abril de 2022¹⁴. Asimismo, en mayo de 2022, la SBS señaló que iba a trabajar conjuntamente con el BCRP en el desarrollo de una hoja de ruta para el avance y futura implementación del *Open Banking* en el país¹⁵. Ello, ha sido confirmado por el BCRP en una publicación realizada en abril de 2024¹⁶, donde precisó que venía trabajando con la SBS y el Banco Mundial en una agenda y hoja de ruta para la implementación progresiva del *Open Banking* en Perú y además venía evaluando aspectos legales y técnicos relacionados a la implementación una plataforma de pagos minoristas con arquitectura de APIs abiertas que facilitaría la iniciación de pagos e incorporación de nuevos participantes.

8. Cabe agregar que las *fintech* en Perú, como cualquier empresa privada, se encuentran sujetas también al cumplimiento de las normas de protección de datos personales, debiendo cumplir con las normas que emita la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPD)¹⁷. Es preciso señalar que la naturaleza de las actividades *fintech* y la presencia de éstas en diversos sectores exige una estrecha coordinación entre los diversos reguladores, por lo que a la fecha, las distintas

⁹ Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1983647-1>

¹⁰ Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2049959-1>

¹¹ El BCRP es organismo público constitucionalmente autónomo encargado de preservar la estabilidad monetaria dentro del país y que desde 1997, viene liderando la modernización de los sistemas de pagos en el Perú, con el objetivo de fortalecer su seguridad y eficiencia y coordinando los cambios con el sistema financiero.

¹² Disponible en: <https://bit.ly/4d4ZeL4>

¹³ Disponible en: <https://bit.ly/4cK8vIQ>

¹⁴ Al respecto, véase: <https://bit.ly/3zOxWKG>

¹⁵ Al respecto, véase: <https://bit.ly/3Y9piAA>

¹⁶ Al respecto, véase: <https://bit.ly/4bOK37N>

¹⁷ La ANPD, entidad que se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, es la entidad encargada de cumplir y hacer cumplir la normatividad vigente en materia de protección de datos personales en Perú.

intervenciones regulatorias desarrolladas han sido alcanzadas sobre la base de un trabajo conjunto y de coordinación entre las diferentes entidades públicas vinculadas¹⁸.

9. Finalmente, de acuerdo con la SBS (2022)¹⁹, el desarrollo regulatorio de las actividades *fintech* varía según la jurisdicción y el modelo de negocio. Algunas están reguladas por autoridades financieras y otras, como las de protección al consumidor y competencia por parte del Indecopi; y en el caso de la prevención del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú). Por ejemplo, actividades como la banca digital deben cumplir con los mismos requisitos que la banca tradicional, siguiendo el principio de neutralidad tecnológica. Sin embargo, la tecnología utilizada debe ser considerada en la gestión de riesgos y supervisión. En el caso de las plataformas de crédito no hay consenso internacional sobre la regulación, ya que no implican intermediación de depósitos del público. Los desarrollos regulatorios para dinero electrónico y financiamiento participativo son más recientes, con reguladores específicos según el caso. La regulación sobre protección al consumidor, competencia y prevención del lavado de dinero se aplica a todos los modelos *fintech* como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Principales riesgos y reguladores según tipo de modelo de negocio Fintech

Modelo de negocio	Riesgos								Reguladores involucrados según experiencia internacional*						
	Crédito	Mercado	Liquidez	Operacional	Ciberseguridad	LA/FT	Seguros	Consumidor	Sist. Financiero	Seguros	Valores	Sist. de Pagos	Inteligencia financiera	Protección al consumidor	Competencia de mercado
Banca digital	■		■					■	■				■	■	■
Préstamos de financiación colectiva	■							■			■		■	■	■
Plataformas de crédito	■							■	■				■	■	■
Financiación colectiva en valores	■	■						■			■		■	■	■
Robo advise								■					■	■	■
Dinero electrónico			■					■				■	■	■	■
Pagos digitales			■					■				■	■	■	■
InsurTech							■		■				■	■	■

Legenda:

■ Presencia del riesgo; ■ regulador está involucrado; ■ hay consenso sobre intervención regulatoria

* Basado en Finnovista (2021) y Ehrentraud (2020a, 2020b).

**La regulación puede estar a cargo del regulador del sistema financiero o del regulador del sistema de pagos.

Tomado de: SBS. (2022). *Ecosistema Fintech: promoviendo la innovación para contar con sistemas supervisados sostenibles e inclusivos*. <https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/Archivos/2022/Ecosistema%20Fintech-2022.06.02.pdf>

¹⁸ Por ejemplo la Ley de Dinero Electrónico (Ley N° 29985) que regula la emisión del dinero electrónico y establece las entidades autorizadas a emitirlo, fue elaborada de forma coordinada por el MEF, la SBS, el BCRP, el regulador de las telecomunicaciones y con participación del sector privado.

¹⁹ SBS. (2022). *Ecosistema Fintech: promoviendo la innovación para contar con sistemas supervisados sostenibles e inclusivos*. <https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/Archivos/2022/Ecosistema%20Fintech-2022.06.02.pdf>

3. Respuestas sobre el cumplimiento de la normativa de competencia

10. Por otro lado, la digitalización de servicios financieros ha traído consigo nuevos retos reales y potenciales para la autoridad de competencia en el país, entre los cuales se pueden destacar la definición del mercado relevante cuando se trata de un mercado de dos o múltiples lados (plataformas digitales), la existencia de nuevas modalidades de colusión (cárteles), así como también el análisis de efectos en casos de abuso de posición de dominio y de fusiones.

11. En esa línea, en diciembre de 2023, una *fintech* de cambio de moneda presentó ante el Indecopi una denuncia en contra de un banco líder en el mercado peruano por un presunto cierre injustificado de sus cuentas corrientes y la negativa a aperturar una nueva corriente. En primera instancia administrativa, el Indecopi resolvió no iniciar la investigación ya que el banco denunciado no ostentaba posición de dominio en el mercado aguas arriba (cuentas corrientes) y la *fintech* denunciante contaba con otros bancos como opciones para aperturar cuentas corrientes que le permitan desplegar sus servicios de cambio de moneda; no obstante, esta decisión fue apelada recientemente por la *fintech* denunciante y se encuentra en segunda instancia administrativa a la fecha.

12. Mientras que, respecto a un caso de fusiones, a la fecha no se ha recibido ninguna solicitud de revisión de operación de concentración empresarial que involucre a alguna *start-up fintech* o en materia de *Open Banking*. Sin embargo, en abril de 2022, se revisó una operación en el segmento de procesamiento de pagos con tarjeta que involucró la venta del 50 % de la participación accionaria que mantenía Scotiabank Perú en la empresa Procesos de Medios de Pago (PMP) a Intercorp Financial Services (IFS), operación que fue aprobada²⁰.

4. Medidas de defensa de la competencia

13. En cuanto a las actividades de promoción de la competencia, en septiembre de 2023, el Indecopi publicó el informe final del Estudio de Mercado del Sector *fintech* en Perú²¹ (en adelante, EM *fintech*). Como resultado del análisis de las condiciones de competencia, se identificaron diversos riesgos a la competencia en este sector, por lo que se ofrecieron recomendaciones en línea con promover el ingreso y expansión de competidores y el desarrollo de modelos digitales novedosos. Cabe precisar que el estudio de mercado fue delimitado a las actividades de cambio de moneda, préstamos, factoring y billeteras digitales, dado que conjuntamente representaron una participación relevante (64%) en el número de empresas *fintech* operativas en el país al año 2022.

14. Uno de los principales temas abordados fue la decisión de algunas entidades bancarias sobre no aperturar o cerrar las cuentas bancarias de empresas *fintech*, por lo que se recomendó a las entidades del sistema financiero evaluar riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT) bajo un enfoque basado en el riesgo como lo sugiere el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y considerar la publicación de las condiciones o los requisitos para la apertura y mantenimiento de cuentas bancarias. En esa

²⁰ Al respecto, véase: <https://masfinanzas.com.pe/pagos-digitales/intercorp-financial-services-adquirio-participacion-de-sciotiabank-en-pmp-izipay/>

²¹ Disponible en: <https://bit.ly/4bNW519>

línea, también se sugirió a la Asociación Fintech Perú, elaborar guías sobre el procedimiento de apertura de cuentas bancarias y gestión del riesgo en materia de LA/FT.

15. Adicionalmente, se observó la ausencia de un modelo de banca o finanzas abiertas en el país, por lo que se recomendó a la SBS y al BCRP establecer un marco de articulación y participación de actores públicos y privados como parte de la agenda de trabajo para la implementación del *Open Banking* u *Open Finance* en el Perú.

16. Por otro lado, se advirtió sobre algunos aspectos regulatorios que podrían generar disparidades entre las *fintech* y sus competidores en sector financiero tradicional como la modalidad de acceso a la Cámara de Compensación Electrónica (CCE) y la aplicación diferenciada del Impuesto General a las Ventas (IGV) en la actividad de crédito. Al respecto, se recomendó al BCRP evaluar si las *fintech* pudieran acceder a la CCE de forma indirecta, a través de las Empresas Emisoras de Dinero Electrónico (EEDE) y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) evaluar la pertinencia y oportunidad de realizar una modificación normativa en línea con no gravar con el IGV a las entidades que brinden servicios de créditos, que incluiría a las empresas *fintech* especializadas en esta actividad.

17. Para la elaboración del EM *fintech*, se contó con la participación de la SBS y la UIF-Perú, el MEF y el BCRP, así como también de entidades privadas como bancos, empresas *fintech* y especialistas en la materia. Los principales canales de articulación con estos actores fueron entrevistas y requerimientos de información. Cabe destacar los aportes que realizaron la SBS, el organismo supervisor del sistema financiero, y el BCRP, el organismo regulador del sistema de pagos, permitieron entender en mayor medida diversos aspectos normativos y/o regulatorios que resultaban aplicables a empresas *fintech* y que podrían haber limitado su desarrollo o expansión en el mercado peruano.

18. Ahora bien, en el marco de las actividades de seguimiento a la implementación de las distintas recomendaciones que realizó el Indecopi en el informe final del EM *fintech*, a junio de 2024, alrededor del 70 % fueron acogidas e implementadas por las entidades públicas y privadas a quienes se dirigieron las recomendaciones del estudio.

19. Por otro lado, desde 2022, la Dirección Nacional de Investigación y Promoción de la Libre Competencia del Indecopi viene participando conjuntamente con otras entidades públicas en diversas mesas de trabajo, siendo una de ellas la del Comité *Fintech* en el marco de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), donde se viene contribuyendo con iniciativas que favorezcan el desarrollo de las *fintech*, la comprensión de los riesgos de estos modelos de negocio y la adopción de buenas prácticas de gobernanza por parte de estas empresas²².

20. Finalmente, es preciso resaltar que el Indecopi, como autoridad de competencia, reconoce las oportunidades y los desafíos que resultan de la introducción cada vez mayor de innovaciones tecnológicas en la provisión de servicios financieros en el mercado peruano y, en esa línea, también considera importante monitorear las implicancias sobre la dinámica competitiva que podrían surgir en mercados que se desarrollan en un entorno digital, con el ánimo de identificar oportunamente aspectos que puedan estar restringiendo o limitando la competencia y tomar medidas para promoverla o reestablecerla.

²² Al respecto, véase: <https://www.sbs.gob.pe/inclusion-financiera-principal/politica-nacional-de-inclusion-financiera/plan-estrategico-multisectorial>