

La irrupción del *sandbox* regulatorio: propuestas para las *fintech* españolas

Rodrigo García de la Cruz*

El término *sandbox* (caja de arena) es uno de los más utilizados en los entornos *fintech* y de banca digital, ya que posiblemente supone una de las mejores soluciones para permitir que la innovación financiera se acelere, a la vez que se controlan sus riesgos evitando que afecten al consumidor final. El *sandbox*, que puede definirse como un entorno de pruebas controlado o espacio seguro de pruebas para proyectos innovadores que se encuentran en estados iniciales de desarrollo, ya funciona con éxito en varios países como Reino Unido, Singapur, Abu Dhabi o Suiza. España está a punto de ponerlo en marcha.

Motivación

La regulación bancaria es hoy en día ubicua. Y coincide con múltiples oportunidades y desafíos ligados a la información y el tratamiento de datos. Sin embargo, también hay riesgos asociados a cuestiones sensibles como ciberataques, blanqueo de capitales o, en algunos casos, suplantación de la identidad digital. Esto ha obligado a innumerables empresas financieras y no financieras a destinar grandes volúmenes de recursos para garantizar la seguridad de los datos y su riguroso cumplimiento normativo. Desde entonces, la cantidad de nuevas leyes, marcos regulatorios y cumplimientos normativos ha crecido sustancialmente. Asimismo, los súbitos cambios geoestratégicos que se producen –como las acciones proteccionistas del gobierno de Trump o el *brexit*– han generado cambios adicionales en regulación que afectan profundamente al sector empresarial y financiero. Esta situación conlleva un alto coste y complicación de procesos regulatorios.

Estimaciones recientes¹ sugieren que las instituciones financieras requerirán una media del 10% al 15% de su plantilla dedicada a estas áreas de cumplimiento normativo y seguridad. Grandes bancos, como HSBC, Deutsche Bank y JPMorgan, gastan alrededor de 1.000 millones de dólares al año en *compliance* y controles regulatorios. A pesar de ello, la suma de las multas que algunas entidades han pagado a los reguladores desde la crisis de 2008 supera los 321.000 millones de dólares.

Según el *RegTech Supplier Report*² se han publicado unos 50.000 documentos regulatorios en el G-20 desde 2009, que conllevan una media de 45 nuevos documentos cada semana. Solamente MiFID II ha generado 30.000 páginas de texto regulatorio.

Regulación vs. innovación

El marco regulatorio poscrisis es más exigente y esto se ha dejado notar especialmente entre las

* CEO de Finnovating.

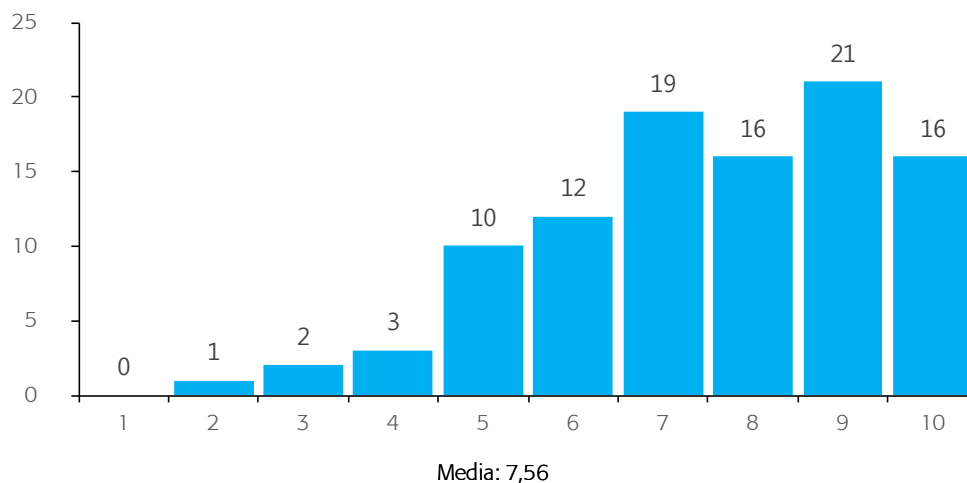
¹ <https://www.ft.com/content/fd80ac50-7383-11e6-bf48-b372cdb1043a>

² <http://www.marketfintech.com/regtech-report-2017-2/>

Gráfico 1

Grado de regulación del sector financiero español

(En porcentaje)



Fuente: Barómetro de Innovación Financiera, ODF.

entidades financieras. Así lo aprecian los propios directivos según los datos del *I Barómetro de Innovación Financiera*³ desarrollado por Funcas y Finnoving: el 37% de los encuestados consideran que el sector financiero se encuentra muy sobre regulado (representado por los valores 9 y 10 de las votaciones en una escala de 1 a 10), y un 35% consideran que se encuentra notablemente sobre regulado (7-8). Por el contrario, solo un 3% consideran que esta infraregulado (1-3). Véase el gráfico 1.

El aumento de la regulación puede ralentizar el proceso de innovación de un sector o de un país, al crear cierta incertidumbre en aquellas innovaciones que no se encuentran sujetas a ninguna regulación existente en el momento de su aparición.

Qué es un *sandbox* y qué solución

El término *sandbox* (caja de arena) es uno de los más utilizados en los entornos *fintech* y de

banca digital, ya que posiblemente supone una de las mejores soluciones para permitir que la innovación financiera se acelere, a la vez que se controlan sus riesgos evitando que afecten al consumidor final.

Un sandbox es un espacio de pruebas regulatorio en el que las fintech e insurtech que se encuentran en estados iniciales de proyectos innovadores pueden emprender su actividad, bien bajo la modalidad de exención, para las que podrían situarse bajo el paraguas regulador con la normativa actual, bien bajo la modalidad de no sujeción, para quienes aún no están expresamente regulados precisamente por su carácter innovador.

La mejor y más sencilla definición es aquel entorno controlado o espacio seguro de pruebas en el que las *startups*, *fintech*, o entidades que se encuentran en estados iniciales de desarrollo de

³ www.funcas.es/_obsdigi/_DownloadContent_.aspx?Id=1150

proyectos innovadores pueden emprender su actividad bien bajo la *modalidad de exención*, para el caso de actividades que sí pueden situarse bajo el paraguas del regulador con la normativa actual, o bien bajo la *modalidad de no sujeción*, para el caso de actividades que aún no están expresamente reguladas por su carácter innovador, por ejemplo las *Initial Coin Offering (ICO)*, operaciones con criptomonedas o *tokenización* de activos, entre otras.

El *sandbox* tiene como objetivo promover una competencia más efectiva en interés de los consumidores al permitir que las empresas prueben productos, servicios y modelos comerciales innovadores en un entorno de mercado real, al tiempo que se aseguran de que existan salvaguardas y garantías adecuadas.

Los diez beneficios del *sandbox*

Para entender el potencial de un *sandbox* para un país como España hay que analizar los beneficios que este aporta. Aquí se resumen las principales diez aportaciones:

1. *Desarrollo de la innovación y creación de empleo*
Permite tener un entorno de trabajo donde se puedan lanzar de forma controlada nuevos modelos de negocio financiero o de seguros que sean intensivos en el uso de datos y nuevas tecnologías para obtener soluciones innovadoras y más eficientes para los clientes.
2. *Actualización legislativa*
Este instrumento permitirá tener un entorno para la observación de cómo los marcos regulatorios deben adaptarse a los cambios que el sector *fintech* necesita para no parar la innovación.
3. *Minimización de riesgos*
Es un instrumento óptimo para que los supervisores puedan tener cerca las últimas innovaciones y se desarrolle un aprendizaje mutuo sobre los riesgos y oportunidades de la aplicación de nuevas tecnologías a los nuevos modelos de negocio.
4. *Reducción de costes*
La reducción de costes y del tiempo de lanzamiento al mercado de los productos y servicios innovadores de *fintech* e *insurtech*.
5. *Atracción de inversiones*
El *sandbox* ayuda a posicionarse en el circuito internacional de inversiones extranjeras en sectores innovadores, destacando países como Reino Unido, Australia, Japón, Canadá, Hong Kong o Singapur.
6. *Fomento de la competencia*
Al reducir inicialmente el cumplimiento de las reglas establecidas y mejorar las barreras de entrada a las actividades, favorecerá el aumento de la competencia, redundando en la mejora de los productos y servicios puestos a disposición del consumidor final.
7. *Beneficios para los clientes e inclusión financiera*
Con el *sandbox* se facilitaría la entrada al mercado de nuevas compañías, todo ello en beneficio para el cliente final. Por ejemplo, con más y mejores productos y servicios, rebaja de los precios o innovación tecnológica. Además proporcionaría un mejor acceso a la financiación de los clientes y al desarrollo de la inclusión financiera para aquellos estratos más excluidos.
8. *Retención de talento*
Hoy en día muchos emprendedores eligen el lugar donde lanzar sus *startups* en función de la facilidad de la puesta en marcha de su modelo de negocio, evaluando en primera estancia las licencias y los marcos regulatorios. Un *sandbox* puede evitar la salida de talento emprendedor de un país.

9. Atracción de innovación

La puesta en marcha de uno de los primeros *sandbox* dentro de la Unión Europea puede atraer a *startups* de otros Estados miembros que no cuenten con marcos regulatorios tan atractivos.

10. Hub financiero europeo y latinoamericano

En este sentido, la Asociación Española de FinTech e InsurTech (AEFI), que ha sido la primera en poner en marcha una alianza de asociaciones *fintech* que representan a más de 20 países, está trabajando en crear un decálogo para un *sandbox* iberoamericano.

Modelos de *sandbox*

Modalidad de exención

El *sandbox* permitiría, bajo la modalidad de exención, que las entidades *fintech* e *insurtech* disfruten de un periodo de pruebas en el que puedan ir alcanzando los requisitos de obtención ordinaria de una licencia, para operar, por ejemplo, en el mercado de valores, bancario, servicios de pago o asegurador (tales como requisitos de capital, solvencia, gobierno corporativo, etc.) gradual y progresivamente. De esta manera no se les exigiría el cumplimiento de todos estos requisitos al inicio, lo que podría suponer un claro obstáculo para la viabilidad económica y la supervivencia de muchas de estas empresas, sino en sucesivos estados graduales a medida que vayan alcanzando un cierto estado de madurez. La innovación sería un factor esencial para la aplicación de la exención.

Modalidad de no sujeción

Por otro lado, bajo la modalidad de no sujeción, el *sandbox* permitiría que las entidades *fintech* e *insurtech* que realicen actividades no expresamente reguladas hasta la fecha (por ejemplo *ICOs*, neobancos o intermediación de criptoactivos) empiecen a probar sus productos en un espacio de pruebas seguro o controlado, permitiendo así lanzar este tipo de productos y servicios innovado-

res al mercado con el respaldo de los reguladores y con el consiguiente beneficio para el cliente final y para el propio mercado, aportando una mayor seguridad jurídica y confianza.

Un *sandbox* para España

La implantación de un *sandbox* en España implicaría múltiples ventajas para el desarrollo del sector *fintech* e *insurtech* destacando, entre ellas, las que aquí avanzamos.

En primer lugar, desde una perspectiva exclusivamente centrada en los beneficios reportados al sector *fintech* e *insurtech*, es indudable que contar con una regulación adaptada y proporcional a las necesidades de entidades que se encuentran en estados primigenios de desarrollo o maduración, puede suponer tanto un revulsivo a su creación, como un abaratamiento de costes y tiempo en el lanzamiento al mercado de los productos y servicios de dichas entidades.

Uno de los primeros obstáculos a los que se enfrentan las entidades *fintech* es, precisamente, el complejo sistema burocrático tan difícil de navegar en los primeros compases de vida de estas nuevas entidades. Un entorno de pruebas controlado ayudaría a aligerar la carga burocrática y, también, a proporcionar seguridad jurídica a aquellas entidades que pretenden operar en el mercado pero desconocen la regulación financiera tradicional.

Hay, por tanto, razones que van más allá del exclusivo beneficio individual para las entidades *fintech* o *insurtech*, e incluso para los clientes que puedan contratar con estas compañías, es decir, argumentos de interés público.

La implementación del *sandbox* puede permitir que algunas de las empresas *fintech* e *insurtech* disfruten del periodo de pruebas para que puedan ir alcanzando los requisitos de obtención de una licencia ordinaria gradual y progresivamente. De esta manera no se les exigiría el cumplimiento de todos estos requisitos al inicio.

Implementación

Atribución de facultades a los reguladores / supervisores españoles (Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Banco de España, CNMV).

Para la puesta en marcha del *sandbox* en España, el real decreto ley que lo regule, junto con su reglamento o reglamentos de desarrollo, deberá atribuir facultades a los reguladores existentes para la tramitación, supervisión y regulación de las entidades beneficiarias de una licencia *sandbox*.

*Con la aprobación de la licencia *sandbox*, la entidad entra en una fase experimental donde puntualmente va informando al supervisor de los avances realizados. Además, debe notificar a sus clientes que el servicio financiero ofrecido está en ese momento operando dentro del marco del *sandbox*, así como de los riesgos que ello conlleva.*

En este sentido, y según muestra la Propuesta de *sandbox* de la AEFI, publicada en marzo de 2018, el papel del supervisor podría circunscribirse a cuatro fases que se llaman (i) de solicitud, (ii) de evaluación, (iii) experimental y (iv) posexperimental o de salida.

■ Fase de solicitud

El supervisor revisará la solicitud de licencia *sandbox* e informará al solicitante respecto de su admisibilidad o no dentro de un periodo de tiempo que no debería superar el mes desde la presentación de la solicitud.

■ Fase de evaluación

Una vez superada la fase de solicitud, se evaluarán específicamente la complejidad y los elementos de análisis aportados por la entidad *fintech*, dando la posibilidad al solicitante de subsanar los errores o falta de informa-

ción de los que pudiera adolecer la solicitud de la entidad.

La fase de evaluación terminará con resolución del órgano supervisor mediante la que se pronunciará sobre la concesión o no de la licencia *sandbox*. En cualquier caso, cuando la fase de evaluación finalice con la denegación de la solicitud, se le debería indicar a la entidad solicitante qué criterios y/o requisitos no cumple, posibilitando con ello la presentación de una nueva solicitud que cumpla con los requisitos indicados.

La concesión de la licencia *sandbox* también podría estar condicionada al cumplimiento, por parte de la entidad solicitante, de una serie de requisitos que, a fecha de concesión de la licencia no se cumplen pero que, en el corto período de tiempo, podrían ser satisfechos por la entidad solicitante.

■ Fase experimental

Con la aprobación de la licencia *sandbox*, la entidad entrará en la fase experimental o propiamente de *sandbox*, donde irá puntualmente informando al supervisor de los avances realizados. Además, la entidad deberá informar y notificar a sus clientes que el servicio financiero ofrecido está en ese momento operando dentro del marco del *sandbox*, así como de los riesgos que ello conlleva.

La fase experimental (que podría durar de 12 a 36 meses para negocios *business to consumer*, B2C, hasta los 48 o 56 meses en negocios *business to business*, B2B) terminará cuando la entidad supere alguno de los umbrales establecidos (en cuanto a número de clientes o facturación, por ejemplo) o por el transcurso del propio periodo experimental o de pruebas. Sin embargo, para aquellas actividades o entidades *fintech* o *insurtech* que no se encuentren aún reguladas al finalizar el periodo del *sandbox* se podrán conceder prórrogas sucesivas o indefinidas de permanencia en el *sandbox* por la autoridad supervisora competente.

■ Fase posexperimental o de salida

Al llegar al término del periodo del *sandbox*, la licencia concedida por el supervisor caducará, y la entidad que gozaba de dicha autorización deberá salir del *sandbox*. A este respecto, se podría articular la posibilidad de que dicho periodo se vea prorrogado, siempre que, con el plazo de antelación de un mes a la fecha de caducidad del *sandbox*, se solicitara al supervisor tal prórroga y se le presenten razones suficientes para concederla. La concesión de dicha extensión dependería de la decisión adoptada por el supervisor en cada caso, la cual será final e irrecurrible.

Transcurrido el tiempo de concesión de la licencia, las entidades podrían empezar a promover los servicios financieros probados en el *sandbox* a mayor escala, siempre que:

- tanto el supervisor como la entidad del *sandbox* concuerden en que los resultados esperados han sido alcanzados,
- la entidad del *sandbox* esté capacitada para cumplir con todos los requisitos legales y regulatorios.

Los solicitantes exitosos deben presentar un informe final que resuma los resultados de la prueba antes de la transición fuera de la caja de arena.

Análisis geoestratégico. Buenas prácticas internacionales y lecciones aprendidas

Reino Unido

Reino Unido fue el primer país en establecer un *sandbox* a nivel mundial. Para ello en noviembre de 2015 publicó un informe para apoyar el objetivo de la Financial Conduct Authority (FCA) de promover la competencia efectiva en interés de los consumidores.

En ese informe estableció los beneficios potenciales de un *sandbox* que tendrían como objetivo:

- reducir el tiempo y, potencialmente el coste de llevar ideas innovadoras al mercado,
- permitir un mayor acceso a la financiación para los innovadores, al reducir la incertidumbre regulatoria,
- permitir que más productos fueran probados y, por lo tanto, potencialmente introducidos en el mercado,
- permitir que la FCA trabajara con *fintechs* para garantizar que se incorporen garantías de protección al consumidor en los nuevos productos.

La iniciativa presentada en noviembre de 2015 entró finalmente en vigor en junio de 2016, cuando se abrieron por primera vez la fase de las candidaturas.

Progreso del *sandbox* británico

El primer año de funcionamiento sugiere que el *sandbox* ha tenido éxito en el cumplimiento de su objetivo general. El acceso a la experiencia regulatoria que ofrece *sandbox* ha reducido el tiempo y el coste de llevar ideas innovadoras al mercado.

El primer año de funcionamiento del sandbox en Reino Unido sugiere que ha tenido éxito en el cumplimiento de su objetivo general. El acceso a la experiencia regulatoria que ofrece el sandbox ha reducido el tiempo y el coste de llevar ideas innovadoras al mercado.

La retroalimentación directa de los participantes, tanto durante las pruebas como después de las pruebas en sus informes finales, indica que este aspecto del programa *sandbox* ha sido muy valioso para ayudarles a comprender cómo se les aplica el marco regulatorio, acelerando su ruta al

mercado y reduciendo los gastos para acceder a la actividad.

El *sandbox* británico en cifras

Según la información recogida del informe *Regulatory Sandbox Lessons Learned Report* del pasado mes de octubre de 2017 de la FCA, cabe destacar las siguientes conclusiones:

- El 75% de las empresas aceptadas en la primera cohorte han completado con éxito las pruebas.
- Alrededor del 90% de las empresas que completaron las pruebas en la primera cohorte continúan hacia un lanzamiento de mercado más amplio.
- La mayoría de las empresas emitidas con una autorización restringida para su examen han obtenido una autorización completa después de la finalización de sus pruebas.
- Al menos el 40% de las empresas que completaron las pruebas en la primera cohorte recibieron inversiones durante o después de sus pruebas.
- Han facilitado un número significativamente mayor de pruebas de las inicialmente previstas, que cubren una amplia gama de sectores y productos.

¿Quiénes participaron?

Durante las dos primeras ediciones del *sandbox* británico, se recibieron solicitudes de 146 firmas y se apoyaron a 50 de ellas en el diseño, implementación y supervisión de sus pruebas. No todas han progresado para probar sus soluciones en el *sandbox*, ya que nueve empresas no pudieron hacerlo por distintas razones.

Desglose del sector

Los sectores más activos en estas ediciones fueron por orden los siguientes: banca minorista,

seguros generales, venta al por mayor, inversiones minoristas y préstamos minoristas.

El *sandbox* fomenta las aplicaciones de todos los sectores, sin embargo, la mayoría de las empresas que realizaron pruebas en las dos primeras ediciones provenían del sector bancario minorista.

Desglose regional

Según este informe, la mayoría de las firmas de *sandbox* en las dos primeras ediciones tienen su sede en Londres. Sin embargo, esta tendencia parece estar cambiando. Aproximadamente el 35% de las empresas que realizan pruebas en la segunda edición se encuentran fuera de Londres, lo que representa un marcado aumento en comparación con las empresas de la primera edición. Las solicitudes para el *sandbox* provenían de todo el Reino Unido, incluidas Escocia, East Midlands y el sureste de Inglaterra. También se recibieron solicitudes de empresas establecidas fuera del Reino Unido en países como Canadá, Singapur y los Estados Unidos.

Esto indica la capacidad de atracción de talento internacional y el geoposicionamiento estratégico del país que tiene este instrumento en marcha.

Tamaño de las empresas

El *sandbox* proporciona apoyo a empresas innovadoras, independientemente de su tamaño o madurez. Sin embargo, está claro que el *sandbox* ha sido más popular entre las empresas de nueva creación y las que aún no están autorizadas por la FCA. Cabe destacar que más del 83% de los participantes fueron *startups*, siendo la grandes y medianas empresas el resto de los que accedieron al este instrumento.

Nuevos usos de las tecnologías

Las tecnologías pueden desempeñar un papel clave en la entrega de productos y servicios innovadores que pueden mejorar los productos dis-

ponibles actualmente. Esto puede ser mejorando la calidad o reduciendo el precio de las ofertas, o aumentando el acceso para los consumidores. Veamos a continuación la tecnología DLT, comúnmente entendida como *blockchain*.

Distributed Ledger Technology (DLT) es una tecnología en rápido desarrollo con un potencial emocionante para permitir a las empresas satisfacer las necesidades de los consumidores y el mercado de manera más efectiva. Las *DLT* como *blockchain* se pueden usar para reducir costes, mejorar la seguridad y la confianza entre los grupos de participantes y permitir que los servicios se presten a mayor velocidad.

Algunas firmas acogidas por el *sandbox* británico han empezado a utilizar esta tecnología para sus procesos internos, mejorando la eficiencia de sus operaciones y generando ahorros en costes.

Singapur

La Autoridad Monetaria de Singapur también ha instaurado la figura del *sandbox* regulatorio para dar una mayor flexibilidad a la hora de poner a prueba los productos *fintech*, aumentando así la probabilidad de que éstos accedan a mercados, tanto en Singapur, como en el resto del mundo.

Para ello, las instituciones financieras y otras entidades interesadas pueden solicitar el acceso al *sandbox*, con el fin de experimentar dentro del proceso de producción con servicios financieros innovadores. Todo ello, al igual que en los casos británico y australiano, dentro de un marco y una duración predeterminados y adaptados a cada supuesto.

Suiza

El Consejo Federal Suizo (SFC) también ha sido uno de los primeros en tomar la iniciativa de llevar a cabo un *sandbox* para reducir las barreras de entrada para empresas financieras disruptivas, referidas como *fintechs*.

Como ha defendido el SFC, las regulaciones excesivas pueden destruir la creatividad y la inno-

vación en cualquier mercado. Con demasiada frecuencia, los políticos y los creadores de políticas hacen lo que creen que es correcto al crear reglas sobre la regulación que intentan proteger a las personas de ellos mismos. Lamentablemente, el efecto neto puede ser una economía reprimida y un bajo crecimiento del empleo. A pesar de que la regulación es extremadamente importante y necesaria, se debe ser cuidadoso con la forma de elaborar nuevas reglas. Suiza afirma correctamente que un "sistema de *fintech* dinámico puede contribuir significativamente a la calidad del centro financiero de Suiza y aumentar su competitividad".

Abu Dhabi

La Autoridad Reguladora de Servicios Financieros (FSRA) del Mercado Global de Abu Dhabi establece su propuesta de un "Laboratorio Regulatorio" (RegLab), un marco adaptado que permite a las empresas que implementan tecnología innovadora en el sector de servicios financieros llevar a cabo sus actividades en un entorno controlado y rentable.

Como primera iniciativa de este tipo en la región de Medio Oriente y el Norte de África, el RegLab ha sido formulado específicamente para atender los riesgos y requisitos únicos de los participantes de *fintech* e incorpora una amplia retroalimentación de partes interesadas locales y globales clave. El RegLab propuesto continúa promoviendo el objetivo de FSRA en el desarrollo de un sector de servicios financieros estable y sostenible en Abu Dhabi, al tiempo que fomenta la innovación dentro de parámetros limitados por salvaguardas reguladoras proporcionadas por el riesgo.

El Mercado Global de Abu Dhabi (ADGM) ha admitido recientemente un nuevo grupo de nuevas empresas *fintech* a su Laboratorio de Regulación (RegLab). Las once firmas *fintech* locales e internacionales elegidas trabajarán en el marco de la FSRA, una de las tres autoridades independientes del ADGM, para desarrollar y probar sus productos dentro de un entorno controlado de "espacio aislado".

Mapa 1

Mapa de *sandbox* mundiales

Fuente: Mapa Mundial de *Sandbox* Regulatorios establecidos y emergentes de *Innovate Finance* de Reino Unido, (<http://industrysandbox.org/regulatory-sandboxes/>).

Situación actual en España

Es previsible que España dé un mayor desarrollo legislativo a los *sandbox*. A principios de abril, el propio Ministerio de Economía anunció la próxima implantación de un banco de pruebas regulatorio o *sandbox* en España, con el objetivo de facilitar la innovación y el desarrollo en los servicios financieros.

El desarrollo legislativo de un sandbox situaría a España a la cabeza del estímulo de la innovación financiera, ya que son muy pocos los países que han puesto en marcha un marco de pruebas para mejorar la regulación financiera.

De este modo, el objetivo es que España pueda estar a la cabeza en el estímulo de la innovación

financiera, existiendo una importante ventana de oportunidad, ya que son muy pocos los países que han puesto en marcha un marco de pruebas para mejorar la regulación financiera, pudiendo ser uno de los pioneros en Europa continental y Latinoamérica. Aunque esta oportunidad es limitada en el tiempo, puesto que países como Francia, Italia, México o Brasil están trabajando muy intensamente para lanzar su propio *sandbox*.

Además, cada vez más se oye hablar de *sandbox* internacionales, como el que Reino Unido ha propuesto en su publicación *Fintech Sector Strategy Report* de marzo de 2018. Y también se discute la posibilidad de establecer un *sandbox* europeo, algo que cada día toma más fuerza aunque no parece que se vaya a producir en el corto plazo. En cualquier caso, la oportunidad existe para aquellos países con más determinación en su puesta en marcha y apoyo a la innovación financiera.