

Unclassified

Spanish - Or. English

11 September 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 Mexico -

9 y 10 de octubre de 2024

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Mexico 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

JT03549227

Sesión I: Competencia, Fintechs y Open Banking

– Contribución de México¹ –

1. Introducción

1. El impacto de la digitalización de los mercados en la economía y en la sociedad no tiene precedentes, no sólo por su tamaño sino por su velocidad de transformación. Así como existe un enorme interés generalizado en promover su crecimiento y adopción, también ha surgido la preocupación de que los mercados digitales se desarrollen de manera eficiente.
2. En México, la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) ha emprendido diferentes acciones para promover mercados financieros digitales que tengan las características de ser eficientes, estables y abiertos, con altos niveles de transparencia, confianza e integridad, que promuevan un ambiente de libre competencia y concurrencia para incentivar la inclusión financiera.
3. A continuación, la contribución presenta un panorama del sector *fintech* en México, su marco regulatorio, así como las acciones de la Cofece para fomentar la competencia en este sector.

2. Sector *fintech*² en México

4. México es uno de los países con más emprendimientos *fintech* en Latinoamérica. A inicios de 2024 había más de 700 empresas *fintech* en México de las cuales alrededor de 21% son otorgantes de crédito, 16% se dedican a los pagos o transferencias, 4% podría considerarse banca digital y 2% son empresas de financiamiento colectivo.³ El segmento de crédito es el más concurrido por las *fintech* mexicanas debido, en parte, a que la legislación financiera permite otorgar crédito a cualquier particular y no estar sujeto a la supervisión del regulador financiero, siempre y cuando lo haga con recursos propios.
5. La digitalización del sector financiero se ha dado por varias vías: la irrupción de emprendimientos *fintech*, la compra de entidades financieras existentes por parte de empresas *fintech*, el desarrollo de una marca de servicios financieros digitales por parte de los bancos incumbentes y la digitalización de los servicios tradicionales por parte de los bancos incumbentes.
6. En cuanto al primer caso, son numerosos los emprendimientos *fintech* que han entrado al mercado, la mayoría con operaciones solo a nivel nacional. Algunos destacan por sus vínculos con empresas de otros sectores, como Mercado Pago —el brazo financiero

¹ Comisión Federal de Competencia Económica

² La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (LRITF) utiliza el término “tecnología financiera” para referirse sólo a las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico (IFPE) y a las Instituciones de Financiamiento Colectivo (IFC). Sin embargo, en esta contribución utilizamos el término *fintech* de manera amplia para referirnos a cualquier tecnología financiera innovadora.

³ Finnovista. (2024). *Finnovista Fintech Radar México. VIII Edición*. Obtenido de <https://www.finnovista.com/descarga-radar/>

de la empresa argentina de comercio electrónico Mercado Libre— que entró al mercado financiero mexicano bajo la figura de Institución de Fondos de Pago Electrónico (IFPE).

7. En cuanto al segundo caso, el ejemplo más relevante es la *fintech* brasileña Nubank, la cual consolidó sus operaciones en México adquiriendo a una sociedad financiera existente⁴. También está el caso de Ualá, la *fintech* argentina que entró a México comprando a un banco existente.

8. Finalmente, cinco bancos de los 56 existentes, a mayo de 2024, han lanzado su marca *fintech*. Esto muestra que la adopción de los servicios financieros digitales por parte de la banca incumbente se está realizando principalmente como una oferta paralela a los servicios financieros tradicionales que ya ofrecen.⁵ Los dos mayores bancos (BBVA y Citibanamex) siguen este esquema.

9. El uso de los servicios financieros digitales ha cobrado cada vez más relevancia. Los últimos datos oficiales son los de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021, la que mostraba que para ese año existían 2.6 millones de usuarios de cuentas de ahorro y crédito *fintech*.⁶ Las cifras más recientes reportadas por las propias instituciones muestran el dinamismo del sector *fintech*. A finales de 2023, las cuentas de fondos de pago electrónico, que para fines prácticos es dinero electrónico, ascendían a 27.5 millones; 15% de las cuentas transaccionales o de ahorro existentes en el sistema financiero.⁷ Cabe señalar que, en 2019, aún no existían las cuentas de dinero electrónico.

10. En cuanto a créditos, a finales de 2023, el número de créditos personales otorgados por las principales instituciones *fintech* (incluyendo dos entidades no bancarias *fintech*, dos de cofinanciamiento y dos instituciones no reguladas) ascendió a 8.6 millones de créditos. Además, en ese año se registraron alrededor de 7.7 millones de tarjetas de crédito emitidas por cuatro instituciones *fintech* que ofrecen este producto (Nu, Stori, Klar y MercadoPago),⁸ destacando Nu como la principal emisora con 3.4 millones.⁹

11. Las Instituciones de Financiamiento Colectivo (IFC), entidades que realizan cofinanciamiento o *crowdfunding*, aún tienen una incidencia muy baja en el otorgamiento de créditos personales, con apenas 4.6 mil millones de pesos, lo que representa solo 0.3% del saldo total de financiamientos personales otorgados por el sistema financiero.¹⁰ A julio de 2024, existían solo 80 empresas operando estos modelos de negocios.

⁴ Adquirió una Sociedad Financiera Popular (Sofipo), que son instituciones que prestan servicios similares a un banco.

⁵ Información obtenida de diversas notas periodísticas.

⁶ INEGI. (2023). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2021. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2021/>

⁷ Estados financieros de las IFPE, obtenidos de sus sitios *web*.

⁸ Notas periodísticas y sitios *web* de las instituciones.

⁹ CNBV (2024). Bases de datos de inclusión financiera, a diciembre de 2023.

¹⁰ Anexo 17 de las IFC, obtenidos de sus sitios *web*.

3. Marco regulatorio en materia de *fintech*

12. En 2018, se promulgó la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera¹¹ (LRITF o Ley Fintech) con el objetivo de “regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores”.

13. La Ley Fintech aplica a dos modelos de negocios: i) empresas que se dedican a la emisión, administración, redención y transmisión de fondos de pago electrónico (Instituciones de Fondos de Pago Electrónico, IFPE) y ii) plataformas que ponen en contacto a oferentes y demandantes de financiamiento (Instituciones de Financiamiento Colectivo, IFC).

14. De manera transversal, la Ley Fintech regula también las operaciones con activos virtuales, la operación de modelos novedosos¹² y el intercambio de información (lo que se conoce habitualmente como *open banking*). La banca abierta u *open banking* permite que información pública, agregada y transaccional de las entidades financieras (y de otros participantes del sistema financiero), así como de los clientes, pueda ser fácilmente intercambiada, con el fin de promover la competencia, así como permitir ofrecer productos y servicios a la medida de los usuarios.

15. En este sentido, la Ley Fintech prevé tres figuras para compartir datos e información: (i) datos financieros abiertos, (ii) datos agregados y (iii) datos transaccionales. La figura de *Datos financieros abiertos* (aquéllos que no contienen información confidencial) señalada en la normativa obliga a los participantes del sector a establecer API estandarizadas que posibiliten la conectividad y acceso de otras interfaces desarrolladas o administradas por los mismos sujetos a que se refiere dicho artículo y terceros especializados en tecnologías de la información. También determina que las autoridades del sector emitirán disposiciones de carácter general y contraprestaciones para fijar los estándares y mecanismos para que dicha figura opere. Lo anterior, con el fin de facilitar la posibilidad de compartir datos e información, previa autorización del cliente.

16. Existen autoridades distintas e independientes para la regulación financiera y por otro lado para la protección de datos. La regulación financiera y la regulación para la protección de datos son complementarias, considerando que las instituciones reguladas por la Ley Fintech como Instituciones de Financiamiento Colectivo y las Instituciones de Fondo de Pago Electrónico deben llevar a cabo el tratamiento de datos personales.

17. De esta manera, por un lado, están las autoridades con facultades en materia de autorización, regulación, supervisión y sanción sobre los diversos sectores y entidades que integran el sistema financiero en México, encargadas de supervisar el cumplimiento de la Ley Fintech, esto es, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Banco de México (Banxico), y de forma complementaria la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) en el ámbito de sus respectivas competencias. Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda

¹¹ La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera está disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITF.pdf>

¹² Un modelo novedoso es aquel que para la prestación de servicios financieros utilice herramientas o medios tecnológicos con modalidades distintas a las existentes en el mercado al momento en que se otorgue la autorización temporal en términos de la LRITF.

y Crédito Público (SCHP) está facultada para interpretar la Ley Fintech para efectos administrativos.

18. Por otro, está la autoridad con facultades específicas para la protección de datos, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organismo autónomo encargado de facilitar y garantizar el acceso de las personas a la información pública y el acceso y protección de los datos personales.

19. El trabajo del INAI en el sector *fintech* incluye una serie de recomendaciones, emitidas en 2021, hacia las instituciones de tecnología financiera para proteger la información personal de sus usuarios, las cuales se relacionan con alta e identificación de clientes, transferencia de datos personales para el otorgamiento de servicios, monitoreo de operaciones de los clientes, clasificación de riesgos, intercambio de información, entre otras actividades.¹³

20. Por lo que hace a la política de competencia, no hay traslape entre las responsabilidades de las autoridades reguladoras financieros y la autoridad de competencia, la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), pues las facultades de la Cofece están enfocadas en vigilar, promover y garantizar la competencia y libre concurrencia de manera transversal en todos los sectores de la economía (ya sean regulados o no), para que los mercados funcionen eficientemente; mientras que las autoridades financieras se dedican a regular y supervisar su respectivo sector o subsector.

21. Hay que destacar, que existe una estrecha colaboración entre los reguladores financieros y Cofece, por la vía formal a través de convenios de colaboración, incluyendo en específico a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹⁴ Banco de México,¹⁵ Comisión Nacional Bancaria y de Valores,¹⁶ y Comisión Nacional para la Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros.¹⁷ A través de estos instrumentos formales, se prevén los mecanismos que permitan el intercambio de información entre autoridades. Asimismo, la Cofece privilegia una comunicación estrecha y abierta con los reguladores.

4. Fintechs y política de competencia

22. Es importante entender el funcionamiento del mercado de servicios financieros digitales para, desde el aspecto regulatorio, permitir la generación de nuevos productos y servicios financieros digitales. De esta manera, será posible que los usuarios financieros tengan a su alcance más opciones, que se reduzcan los márgenes de interés y que se promueva la inclusión financiera y el acceso al crédito tanto a los hogares como a las pequeñas y medianas empresas.

¹³ Disponible en: https://home.inai.org.mx/wp-content/uploads/TratamientoDP_FINTECH.pdf.

¹⁴ Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/03/COFECE-SHCP-05-01-2015.pdf>

¹⁵ Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2019/02/Convenio_COFECE_BANXICO.pdf

¹⁶ Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/12/Edit_Convenio_COFECE_CNBV.pdf

¹⁷ Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/12/Edit_Convenio_COFECE_CONDUSEF.pdf

1. En este contexto, desde 2017 la Cofece ha tenido acciones relevantes en el sector de los servicios financieros digitales y su regulación. La primera opinión¹⁸ abordó los posibles efectos que la propuesta de la Ley Fintech podría tener en el proceso de competencia y libre concurrencia e hizo recomendaciones con posibles mejoras a la iniciativa de Ley Fintech para proteger el proceso de competencia, entre ellas:

- Otorgar certeza jurídica. Principalmente en el proceso de autorización de nuevas Instituciones de Tecnología Financiera (ITF) y de modelos novedosos, así como aumentar los plazos de autorización temporal de los modelos novedosos.
- Garantizar la prestación de servicios financieros por parte de instituciones de crédito a empresas *fintech* en condiciones no discriminatorias
- Establecer un marco jurídico que garantice la neutralidad frente a la tecnología, infraestructura y modelo de negocio.
- Establecer el principio de no discriminación entre empresas en igualdad de condiciones.
- No establecer requisitos y procedimientos respecto a la relevancia de las empresas, sus actividades y/o clientes en los mercados, que puedan otorgar ventajas a las entidades con las que las ITF pueden competir.

23. En 2022, la Cofece emitió una segunda opinión¹⁹ en la que identificó elementos de la regulación que podrían limitar el proceso de competencia y libre concurrencia e hizo recomendaciones para promover condiciones de competencia en las Instituciones de Tecnología Financiera, en relación con los siguientes temas:

- Requisitos desproporcionados o diferenciados para el almacenamiento en la nube considerados en las Disposiciones aplicables a las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico (IFPE).
- Requisitos discriminatorios para uso de comisionistas en las Disposiciones de las IFPE.
- Riesgos a la protección al ahorro de los clientes de las ITF contenidas en la Ley Fintech y Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- Requisitos diferenciados para las interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas nacionales y extranjeras.
- Ausencia de regulación sobre la banca abierta.

24. Así, las recomendaciones de la opinión consistieron en:

- Que las autoridades revisen la proporcionalidad de ciertas medidas en función de los riesgos asociados a las actividades que son reguladas, como el caso de posibles interrupciones de servicios prestados en la nube, el uso de comisionistas por diversas entidades financieras, protección de los fondos administrados por las ITF.
- Que las autoridades emitan la regulación pendiente en materia de banca abierta.

¹⁸ Opinión OPN-007-2017, disponible en <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V20/6/3953499.pdf>

¹⁹ Opinión OPN-009-2022, disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V197/1/5837843.pdf>

25. Mediante las opiniones emitidas por la Comisión, se ha participado en la adecuación del marco regulatorio para generar un entorno más competitivo y un piso parejo. La certeza en el marco jurídico es esencial para crear un terreno parejo para que las empresas puedan entrar, permanecer y crecer en el mercado, por lo que las autoridades competentes deben tener esto en mente a fin de promover la competencia.

26. Finalmente, el Pleno de la Cofece aprobó la realización de un estudio en materia de libre concurrencia y competencia económica en los mercados de servicios financieros digitales (*fintech*) y mercados relacionados²⁰ con el objetivo de analizar el impacto de éstos en las condiciones de competencia en los mercados de ahorro, crédito y pagos.

27. Si bien los servicios financieros digitales han creado diversos beneficios para la población, como la facilidad de la contratación y mejores precios, es posible que existan condiciones que puedan limitar su potencial de desarrollo.

28. Este estudio se ha trabajado junto con CNBV y Banxico, en un esfuerzo por crear condiciones para que la población se beneficie de una mayor oferta de servicios financieros a menores precios. Este sector es particularmente relevante ya que tiene incidencia transversal sobre una gran cantidad de actividades productivas, tiene el potencial de ayudar al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como de aumentar las opciones y la inclusión para los usuarios de los servicios financieros.

29. Por ejemplo, un punto clave es impulsar el uso de los sistemas de pagos de liquidación instantánea (CoDi y Dimo) con el objetivo de reducir los costos de transacción, disminuir los costos para los pequeños comercios y disminuir la exclusión financiera.

²⁰ Ver comunicado de prensa relacionado en: <https://www.cofece.mx/inicia-estudio-sobre-servicios-financieros-digitales/>