



Nota Técnica

**Regulaciones
financieras para la
inclusión financiera
–Paraguay–**



© 2014 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Este trabajo es un producto del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Los confines, colores, nombres y otra información expuesta en los mapas de este trabajo no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial respecto de la situación legal de cualquier territorio, ni el aval o la aceptación de tales confines.

Derechos de autor y licencias

El material de este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial estimula la difusión de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, para fines no comerciales, siempre que se le atribuya la totalidad de este estudio.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos subsidiarios, deberán dirigirse a la Oficina del Editor, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU.; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Acrónimos

ADM	Armas de Destrucción Masiva
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
ALD	Anti-Lavado de Dinero
ALD/CFT	Anti-Lavado de Dinero/Combate al Financiamiento del Terrorismo
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CCA	Cámara de Compensación Automatizada
CCTV	Circuito cerrado de televisión
CDV	Central Depositaria de Valores
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
CNV	Comisión Nacional de Valores
CONACOM	Comisión Nacional de la Competencia
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
DDC	Debida Diligencia del Cliente
DGRV	Confederación Alemana de Cooperativas
EEDES	Empresas Emisoras de Dinero Electrónico
EMPES	Entidades de Medios de Pago Electrónico
FG	Fondo Ganadero
FP	Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
FT	Financiamiento del Terrorismo
GAFI	Grupo de Acción Financiera
IFC	Corporación Financiera Internacional
IMF	Institución Microfinanciera
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
IPS	Instituto de Previsión Social

IVA	Impuesto al Valor Agregado
LBTR	Liquidación Bruta en Tiempo Real
LD	Lavado de Dinero
NPL	Cartera vencida
ONG	Organización No Gubernamental
OTA	A través del aire
PAR	Cartera en riesgo
PIN	Número Privado de Identificación
POS	Punto de Venta
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SEDECO	Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario
SEPRELAD	Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes
SIB	Superintendencia de Bancos
SIPAP	Sistemas de Pagos del Paraguay
SIS	Superintendencia de Seguros
SMS	Servicio de mensajes cortos
STA	Sistema de Transferencia Automatizada
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
WOCCU	Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito

Tipo de cambio: 1 US\$ = Gs. 4500, el tipo de cambio promedio de enero a abril de 2014 publicado por el BCP.

Salario mínimo mensual: Gs. 1.824.055 = Agosto 2014.

Reconocimientos

Esta nota técnica fue preparada por Marina Paredes bajo la supervisión de Jane Hwang.

El equipo agradece a Yoko Doi, Monzerrat García, David Grace, Maria Cristina Heisecke Paredes, Celina Lee y Doug Randall por sus profundas observaciones en las diferentes etapas de este proyecto. Emily Adeleke, Leyla Castillo, Jennifer Chien, Brett Coleman, Xavier Faz y Korotoumou Ouattara también proporcionaron información invaluable a esta nota técnica.

El equipo agradece a las autoridades paraguayas, incluyendo al Banco Central, el Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Cooperativismo y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, por su cooperación y colaboración a lo largo del proyecto.

Por último, el equipo es especialmente agradecido a la comunidad del sector financiero de Paraguay que generosamente dieron su tiempo y puntos de vista en extensas reuniones y debates para proveer su información y perspectiva del sector financiero de Paraguay.

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	10
Introducción	11
1. Descripción general de la estructura regulatoria de los proveedores de servicios financieros.....	12
2. Proveedores de servicios financieros regulados en Paraguay.....	16
A. Bancos y Financieras.....	16
B. Seguros	19
C. Cooperativas	20
D. Pensiones.....	26
E. Mercado de Capitales	27
F. EMPES: Entidades de medios de pago electrónico	27
G. Conclusión	30
3. Proveedores de servicios financieros parcialmente regulados o no regulados en Paraguay.....	31
A. Casas de Empeño	31
B. Cajas Mutuales	31
C. Proveedores no regulados	31
D. Conclusión	33
4. Productos para la inclusión financiera	35
A. Depósitos	35
Cuentas de ahorro básicas ofrecidas por bancos y financieras	35
B. Pagos	40
Sistema de pagos.....	40
Productos de pago.....	41
Pagos electrónicos	41
C. Crédito	42
Credito regulado	43
Tasas de interés	52

Información pública de crédito	53
Crédito no regulado/no supervisado	54
D. Leasing y factoraje	55
E. Seguros	55
F. Conclusión	57
5. Regulación transversal	59
A. Regulaciones ALD	59
B. Canales de distribución para bancos, financieras y cooperativas	61
C. Requisitos de riesgo operacional.....	63
D. Protección del consumidor, divulgación y transparencia de la información	63
E. Competencia	64
F. Conclusión	65
6. Resumen de las recomendaciones de política legal y regulatoria	66
Referencias	68
Anexo 1. Repaso de las regulaciones.....	69
Anexo 2. Lista de Entrevistas	71

Recuadros

Recuadro 1. Regulación de cuentas de ahorro en ALC	38
Recuadro 2. Mejores prácticas de microcrédito.	46
Recuadro 3. Ejemplos de definiciones de microcrédito para propósitos de riesgo de crédito	47
Recuadro 4. Definición de microseguros en Perú.....	57

Tablas

Tabla 1. Proveedores de servicios financieros en Paraguay	14
Tabla 2. Base legal de bancos y financieras.....	16
Tabla 3. Requisitos de capital mínimo y suficiencia de capital para bancos y financieras	17
Tabla 4. Instituciones financieras públicas de Paraguay	18
Tabla 5. Marco jurídico de las actividades de seguros.....	20
Tabla 6. Marco jurídico del sector cooperativo	20
Tabla 7. Requisitos de capital mínimo y suficiencia del capital para cooperativas	22
Tabla 8. Algunas diferencias regulatorias entre bancos/financieras y cooperativas	25
Tabla 9. Base legal de los esquemas de jubilaciones y pensiones regulados.....	26
Tabla 10. Regulación para pagos electrónicos	27
Tabla 11. Regulación para proveedores de pago electrónico en otros países de ALC.....	29
Tabla 12. Servicios financieros no regulados y no supervisados en Paraguay.....	32
Tabla 13. Regulación básica para seguro de depósitos para bancos y financieras.	35

Tabla 14. Regulación para cuentas básicas: Resolución 25, Acta 51 del 18 de julio de 2013 del BCP	37
Tabla 15. Número de cuentas de ahorro en otros países. 2013	39
Tabla 16. Productos de crédito disponibles en Paraguay según su situación regulatoria	43
Tabla 17. Regulación del riesgo de crédito para bancos y financieras.....	44
Tabla 18: Clasificación de tipos de crédito y deudores para bancos y financieras	44
Tabla 19. Categoría de riesgo de crédito y régimen de provisiones para bancos y financieras	44
Tabla 20. Valor computable de las garantías para provisiones de bancos y financieras	45
Tabla 21. Regulación para microcrédito en Paraguay versus mejores prácticas.....	48
Tabla 22. Definiciones de crédito para propósitos de riesgo de crédito para cooperativas	50
Tabla 23. Régimen de provisiones de los préstamos para cooperativas.....	51
Tabla 24. Comparación del las reglas de riesgo de crédito	51
Tabla 25. Leyes para los límites de las tasas de interés	52
Tabla 26. Regulación básica para operaciones de leasing y factoraje	55
Tabla 27. Regulación para ALD	59
Tabla 28. Requisitos mínimos (pero no simplificados) de identificación para bancos, financieras y cooperativas.....	60

Esta Nota Técnica analiza aspectos legales y regulatorios clave que afectan la inclusión financiera en Paraguay. Estos aspectos se concentran en regulaciones que suelen elevar el costo de la prestación de servicios financieros y también plantean limitaciones para el acceso a estos servicios. Entre estas limitaciones, algunas afectan el costo del acceso, prestación y utilización de los servicios financieros, los cuales a su vez aumentan los costos de estos servicios financieros o generan modelos de negocios inviables, limitando así el desarrollo y la implementación de productos financieros para la población de bajos ingresos. El análisis proporcionado en esta nota también señala el panorama regulatorio desigual que prevalece en los servicios financieros ofrecidos por diferentes instituciones, el cual ejerce un impacto negativo sobre la inclusión financiera. Un panorama regulatorio desigual puede incorporar distorsiones en los precios de los productos financieros y en las políticas de gestión del riesgo de crédito al tiempo que permite el desarrollo y crecimiento de proveedores de productos financieros no regulados/no supervisados. Esto plantea desafíos para la expansión de la inclusión financiera en Paraguay, puesto que las actividades de extensión de los servicios financieros no sólo requieren instituciones financieras sólidas, sino también condiciones de mercado equivalentes para un mismo producto en todo el sector financiero.

Hay tres categorías regulatorias principales de proveedores de servicios financieros en Paraguay: 1) entidades reguladas y supervisadas por el Banco Central del Paraguay, 2) cooperativas reguladas y supervisadas por el INCOOP, y 3) entidades formales que prestan servicios financieros, pero cuyas actividades financieras no son supervisadas ni reguladas. El primer grupo está formado por las instituciones financieras reguladas y supervisadas por el BCP. Este grupo incluye bancos, financieras, Entidades de Medio de Pago Electrónico² (EMPES) y empresas de seguros. El segundo grupo incluye cooperativas de ahorro y crédito que son regidas por un conjunto diferente de leyes y un ente supervisor distinto, el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). El tercer grupo está conformado por proveedores de servicios financieros legalmente constituidos y, por lo tanto, son empresas formales pero sus actividades financieras no son supervisadas.

El limitado alcance de la definición de actividades financieras, junto con la estrecha extensión de la supervisión establecida por el Banco Central del Paraguay, ha generado un escenario en el que proveedores regulados y no regulados proveen

productos similares, creando condiciones regulatorias desiguales para las operaciones financieras. La Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito (en adelante la Ley del Sector Financiero) establece que las instituciones que ofrecen intermediación financiera deben ser supervisadas por la Superintendencia de Bancos del BCP. Sin embargo, el mercado del sector financiero de Paraguay ha desarrollado productos financieros ofrecidos por empresas que están fuera del alcance de esta ley, como seguros y productos similares a la captación de depósitos,³ y plantea desafíos para la aplicación de reglas no prudenciales que deben ser aplicables a todos aquellos que ofrecen préstamos con fondos propios. Esta división también constituye un desafío para la aplicación de la regulación. Por ejemplo, las entidades no reguladas y no supervisadas sí tienen que cumplir con la regulación de las tasas de interés de usura, pero no hay órgano de supervisión para hacer cumplir esta regulación. Adicionalmente, no es necesario que cumplan con requisitos de presentación de información y con las reglas de transparencia.

Las regulaciones financieras de Paraguay establecen un marco general para las operaciones que están permitidas para las instituciones financieras supervisadas por el BCP (a través de la SIB o la SIS). El marco general vigente permite que las instituciones financieras diseñen productos específicos adaptados a las necesidades de sus mercados objetivo. Por lo tanto, no se observa que la regulación para productos específicos limite la inclusión financiera en Paraguay. Sin embargo, las reglas generales de la lucha contra el lavado de dinero (ALD) y los requisitos mínimos establecidos para la apertura de cuentas sí requieren análisis especial puesto que pueden impedir que la población de bajos ingresos acceda a servicios financieros formales. Se han logrado importantes avances en Paraguay para desarrollar regulaciones que permitan el desarrollo de productos de bajo valor y bajo riesgo para la inclusión financiera, a saber: cuentas básicas de ahorro, pagos electrónicos y la utilización de agentes para proveer servicios financieros. Ya existe una definición de microcrédito pero necesita ser mejorada.

La regulación transversal para productos financieros ha estado cambiando, pero necesita ser mejorada. Todavía se requieren reglas para los canales de distribución para permitir la expansión de la cobertura y reglas para aumentar la transparencia para proteger mejor a los consumidores. El marco de gestión del riesgo operacional también debería optimizarse incluyendo reglas específicas y requisitos mínimos. Estos cambios mejorarán la fortaleza y solidez general de las instituciones financieras en beneficio de la población recientemente incluida en el sector financiero.

¹ Esta nota técnica sobre regulaciones será complementada con una nota técnica del lado de la demanda y una nota técnica del lado de la oferta en materia de inclusión financiera. Las tres notas servirán de base analítica para la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.

² Actualmente todavía no se han aprobado EMPES. Hay dos empresas que han solicitado ser una EMPE. El BCP está analizando su solicitud.

³ Las billeteras electrónicas ha sido un ejemplo en otros países.

Introducción

Esta Nota Técnica es una de tres Notas Técnicas formuladas por el Banco Mundial cuyo propósito es informar la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Paraguay. Esta Nota Técnica proveerá una evaluación de la situación actual de la regulación financiera desde la perspectiva de la inclusión financiera en el país. Los hallazgos de estas tres Notas Técnicas como un todo ayudarán a identificar vacíos en el mercado, demanda insatisfecha y otras oportunidades para ayudar a movilizar al sector hacia un sistema financiero más inclusivo.

La primera sección de esta nota se centra en el panorama regulatorio general que rige a los proveedores financieros en Paraguay, y las siguientes secciones proporcionan más detalles sobre cada uno de estos proveedores y de los diferentes productos ofrecidos. La Sección 1 presenta una descripción analítica de la estructura del sector financiero de Paraguay y el marco jurídico para el sector financiero en general. La Sección 2 se centra en el marco jurídico y regulatorio que rige a las instituciones y entidades financieras, así como las limitaciones regulatorias asociadas desde la perspectiva de la inclusión financiera. La Sección 3 describe a los proveedores de servicios financieros parcialmente regulados o no regulados que operan en Paraguay. La Sección 4 detalla el marco regulatorio de los productos financieros que se ofrecen en Paraguay, incluyendo los últimos avances logrados gracias a la introducción de regulaciones específicas para promover la inclusión financiera; principalmente en cuestión de cuentas básicas, pagos electrónicos y corresponsales bancarios para proveer información sobre el rol que desempeñan en la inclusión financiera, e identifica regulaciones específicas que podrían estar limitando la inclusión financiera. Dado que el objetivo de esta Nota Técnica es contribuir al diseño de una estrategia de inclusión financiera y dado que Paraguay ya ha incorporado productos específicos para la inclusión financiera, este análisis se centra en los productos ya incorporados a fin de evaluar sus características a favor de la inclusión financiera e identificar más cambios requeridos. La Sección 5 incluye el análisis de la regulación transversal (más allá de las regulaciones específicamente para inclusión financiera) aplicada a todas las instituciones financieras para evaluar su rol en la inclusión financiera. La Sección 6 presenta un resumen de las recomendaciones de política resultantes del análisis realizado en cada sección. Donde procede, se han incluido experiencias internacionales en materia de reformas legales y regulatorias para promover la inclusión financiera.

Este análisis de la regulación se basa en información recabada y entrevistas realizadas a junio de 2014, a través de un análisis teórico de las leyes y regulaciones del sector financiero y complementado con una misión realizada del 16 al 31 de mayo. Los Anexos 1 y 2 incluyen la lista de regulaciones analizadas y las entrevistas realizadas. Las regulaciones analizadas incluyen las que están públicamente disponibles, pero se constataron limitaciones para identificar las normas

legales y regulatorias vigentes a falta de un código único y unificado de leyes, resoluciones y circulares financieras de los organismos supervisores. Las leyes y las regulaciones vigentes y relacionadas con el sector financiero de Paraguay no están contenidas en un código general para el sector financiero, como en otros países.⁴ La falta de este código unificado hace que sea difícil conocer a ciencia cierta las últimas actualizaciones del marco regulatorio en curso. Por ejemplo, Colombia cuenta con un estatuto orgánico para el sector financiero que contiene todas las leyes y un decreto único que contiene todos los mandatos, así como dos reglas de supervisión que abarcan todas las reglas pertinentes.

⁴ En Paraguay, las leyes son emitidas por el Congreso, los decretos son emitidos por el Gobierno y las resoluciones y circulares son emitidas por los entes reguladores.

1. Descripción general de la estructura regulatoria de los proveedores de servicios financieros

Esta sección ofrece un breve panorama de los organismos reguladores del sector financiero y los proveedores de servicios financieros que operan en Paraguay. Se detallarán brevemente las leyes y regulaciones que rigen el sector financiero para proveer una descripción general del marco regulatorio financiero con relación a la inclusión financiera. La expansión de la inclusión financiera implica aumentar considerablemente las actividades de extensión del sector financiera; las características generales y regulaciones que definen las actividades del sector financiero son esenciales para proveer productos financieros seguros y sólidos a más personas en Paraguay.

Al considerar la regulación y supervisión es posible dividir a los proveedores de servicios financieros en tres grupos diferentes. El primer grupo incluye a bancos y financieras⁵ supervisados por la Superintendencia de Bancos (SIB) así como compañías de seguros supervisadas por la Superintendencia de Seguros (SIS), con ambos órganos de supervisión alojados en el Banco Central del Paraguay (BCP). El segundo grupo incluye cooperativas que operan bajo un conjunto diferente de regulaciones y supervisadas por un organismo diferente - el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). El tercer grupo incluye a una amplia gama de proveedores de servicios financieros no supervisados y/o no regulados, a pesar de que son organizaciones formalmente registradas. La Tabla 1 detalla las características principales de los proveedores de servicios financieros identificados.

También se analizan los proveedores del mercado de capitales y los planes de pensiones como potencialmente importantes en las etapas posteriores de la inclusión financiera. Si bien no se focalizan productos del mercado de capitales (deuda a largo plazo o instrumentos de capital) en la población de bajos ingresos, esta sección proporciona una breve descripción a modo de servicios financieros a ser desarrollados en el futuro a favor del mercado financiero en general. También se incluyen las pensiones como medio para proveer productos de ahorro a largo plazo para todos los paraguayos.

Los principales organismos de regulación y supervisión del sector financiero y los mercados de capitales en Paraguay son:⁶

- **Banco Central del Paraguay (BCP)** La Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay (Ley No. 489 del 29 de junio de 1995) establece que

⁵ Dentro de este grupo regulado están las entidades de medios de pago electrónico (EMPES). Tienen un marco regulatorio, pero a agosto de 2014 no había EMPES inscritas en el BCP.

⁶ Esta sección incluye *solamente* aquellos organismos que regulan y/o supervisan actividades financieras. El marco jurídico general que rige las actividades económicas en Paraguay está fuera del ámbito de esta nota técnica.

el BCP es responsable de promover la eficacia, estabilidad y solvencia del sistema financiero. Este mandato se ejecuta a través de la Superintendencia de Bancos (SIB). El BCP es el organismo regulador del sistema financiero y también se ocupa de la supervisión del sistema de pagos y la circulación de moneda en la economía. Como tal, el BCP puede dictar regulaciones destinadas a desarrollar y estimular las operaciones del sistema de pagos, incluyendo el proceso de compensación y liquidación entre bancos y otras instituciones financieras.

- **Superintendencia de Bancos (SIB).** La SIB forma parte del BCP y fue creada por la Ley Orgánica del Banco Central (Ley 489 del 29 de junio de 1995). De acuerdo con su mandato, la SIB es responsable de la supervisión y control del sector financiero: bancos, financieras y otras instituciones de intermediación financiera⁷ o cualquier persona realizando las mismas actividades, y casas de cambio. Sin embargo, tal como se muestra a continuación, el alcance de la supervisión sólo llega a los autorizados para realizar actividades de intermediación financiera.
- **Superintendencia de Seguros (SIS).** La SIS también forma parte del BCP y fue creada por la Ley de Seguros (Ley 827 del 12 de febrero de 1996) y se encarga de la supervisión y fiscalización del sector de los seguros.
- **Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP).** Todas las cooperativas,⁸ incluyendo las cooperativas de ahorro y crédito, son reguladas y supervisadas por el INCOOP. En un principio el INCOOP fue creado en 1994 por la Ley de Cooperativas (Ley 438 del 21 de octubre de 1994), posteriormente reformada por la Ley Orgánica del INCOOP (Ley 2157 del 16 de junio de 2003) como organismo regulador y supervisor de todo el sector de las cooperativas. El INCOOP no es un supervisor financiero especializado.⁹

⁷ El Artículo 1 de la Ley 861 de 1996 se refiere a estas instituciones en términos generales, sin especificar cuáles.

⁸ La Ley 438/94 establece que las cooperativas pueden ser especializadas o multiactivas. El Artículo 102 del Decreto 14052/96 definió cooperativas multiactivas como las que realizan dos o más actividades de las siguientes: ahorro y crédito, producción, consumo, servicios públicos, trabajo y/o servicios generales. El Artículo 104 (Decreto 14052/96) definió a las cooperativas especializadas como aquellas que realizan sólo una de las actividades mencionadas. Por ende, de acuerdo con estas actividades, las cooperativas se clasifican como cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de producción, otras cooperativas (consumo, trabajo, servicios, vivienda, etc.), y organizaciones integradas (confederaciones, federaciones y cooperativas centrales).

⁹ El INCOOP está a cargo de la supervisión de todas las cooperativas independientemente del tipo de actividad realizada (ahorro y crédito u otros), por lo que no se dedica *solamente* a la

- **Comisión Nacional de Valores (CNV).** Creada por la Ley 1284 del 29 de julio de 1998, la CNV regula y supervisa el mercado público de valores, los emisores, la bolsa de valores, los corredores y todos los participantes del mercado de valores. Esta Comisión se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio tal como establece el Art. 164 de la Ley correspondiente.

el cumplimiento de la ley (es decir, las licencias e inspecciones de las casas de empeño). La Ley 3472 del 29 de mayo de 2008 rige a las cajas mutuales, pero actualmente ninguna autoridad las supervisa.

Fuera del sector financiero supervisado, hay proveedores de servicios financieros que están parcialmente regulados y otros que operan en el mercado sin supervisión ni regulación.

Hay siete tipos generales de estos proveedores de servicios financieros: 1) instituciones microfinancieras /organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, 2) casas de crédito, 3) casas comerciales, 4) cajas mutuales, 5) casas de empeño, 6) empresas de medicina prepaga, y 7) proveedores de servicios de transferencias de dinero internacionales y nacionales y empresas procesadoras de pagos (realizan actividades similares a los servicios de pago ofrecidos por el Servicios Postal en otros países). Las actividades financieras de este grupo de proveedores de servicios financieros no son supervisadas ya que en Paraguay sólo se aplican las normas cuando se produce el ciclo completo de *intermediación financiera*, es decir, cuando se movilizan depósitos a préstamos o inversiones.¹⁰ Si cualquiera de los arriba descritos se realiza de manera exclusiva, el marco regulador para actividades financieras no se aplica a dichos proveedores. Por ejemplo, en el caso de instituciones que sólo realizan operaciones crediticias y no toman depósitos, como las casas de crédito, no son aplicables las leyes y las regulaciones financieras establecidas por el BCP. En el caso de Paraguay, ningún otro órgano de supervisión es responsable de supervisar las actividades de estos proveedores. Esta limitación tiene consecuencias negativas sobre la transparencia, la presentación de información crediticia y la defensa del consumidor que deben ser tomadas en cuenta a la hora de promover la inclusión financiera, tal como analizarán las Secciones 2 y 3. Las excepciones son las casas de empeño y las cajas mutuales porque, si bien carecen de supervisión, sí tienen una ley que las rige. Las casas de empeño se rigen por la Ley 2283 del 10 de noviembre de 2003, que establece al Ministerio de Hacienda como organismo regulador pero las municipalidades locales deben garantizar el monitoreo y

supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito. En este sentido, no se trata de un "órgano especializado en supervisión financiera".

¹⁰ El Artículo 1 de la Ley 861 del 24 de junio dice: "Son sujetos de esta Ley todas las entidades financieras y personas físicas o jurídicas, ya sean entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, cuya actividad consista, o incluya, la captación habitual de recursos financieros del público en forma de mutuos, depósitos, cesiones temporales de activos financieros o cualquier otra modalidad contractual que lleve aparejada la obligación de restitución, a fin de emplearlos solos o en conjuntos con su patrimonio u otros recursos de otras fuentes de financiación; en conceder créditos de diferentes modalidades, o inversiones, para cualquier propósito y de cualquier naturaleza, con independencia de la forma jurídica o la denominación que utilice los sujetos o las actividades que éstos realicen, o cualquier otra actividad que a criterio del Banco Central del Paraguay se asimile a la intermediación financiera."

Tabla 1. Proveedores de servicios financieros en Paraguay

Proveedor Financiero	Formato Organizacional	Propiedad	Situación regulatoria	Gama de servicios financieros permitidos	Número de proveedores
Bancos de primer y de segundo piso	Corporaciones (sociedad anónima). Con función única Instituciones financieras públicas	Propiedad del sector privado y sector público	Regulados y autorizados por el BCP. Supervisados por la SIB.	Cuentas corrientes, de ahorro, depósitos a plazo, emisión de valores, préstamos, leasing, factoraje, pagos, inversiones en valores y acciones, gestión de fondos fiduciarios, operaciones cambiarias y securitización de préstamos, transferencias de dinero	Bancos de primer piso: ¹¹ 16 ¹² Bancos de segundo piso: ¹³ 1 ¹⁴ Otros proveedores financieros públicos: 2 ¹⁵
Financieras	Corporaciones (sociedad anónima). Con función única	Propiedad del sector privado y sector público	Reguladas y autorizadas por el BCP. Supervisadas por la SIB.	Ahorro, depósitos a plazo, emisión de valores, préstamos, leasing, factoraje, pagos, inversiones en valores y acciones, gestión de fondos fiduciarios, operaciones cambiarias, transferencias de dinero	12
Compañías de Seguros	Corporaciones (sociedad anónima). Con función única	Propiedad del sector privado y sector público	Reguladas y autorizadas por el BCP. Supervisadas por la SIS.	Seguro de riesgos y activos individuales.	35
Cooperativas de ahorro y crédito	Cooperativa basada en asociados. Multiactiva.	Asociados	Reguladas y supervisadas por el INCOOP	Ahorro y crédito (incluyendo tarjetas de débito y crédito) para asociados en moneda local, inversiones en valores, leasing, factoraje, pagos, transferencias de dinero. Prestación de servicios no financieros Sólo para asociados ¹⁶	330 ¹⁷
Tipo B: activos de US\$ 1 millón a US\$ 11 millones	Cooperativa basada en asociados. Multiactiva.	Asociados	Reguladas y supervisadas por el INCOOP	Ahorro y crédito (incluyendo tarjetas de débito y crédito) para asociados en moneda local, inversiones en valores, leasing,	

¹¹ Bancos de primer piso son bancos comerciales que ofrecen servicios financieros a personas físicas y jurídicas.

¹² Incluye 15 bancos privados y 1 banco público (Banco Nacional de Fomento).

¹³ Bancos de segundo piso son organismos que sólo prestan a otros bancos, financieras y cooperativas con fondos provenientes de los préstamos otorgados por organismos multilaterales con garantías, donaciones, o bonos del Estado.

¹⁴ Agencia Financiera de Desarrollo

¹⁵ El Crédito Agrícola de Habilitación y el Fondo Ganadero son instituciones financieras del sector público que proveen crédito especializado al público. Estas instituciones tienen sus propias leyes orgánicas y también están sujetas a la Ley del Sector Financiero.

¹⁶ Se pueden implementar servicios para no socios con la aprobación de la excepción del INCOOP.

¹⁷ Este número se refiere a las cooperativas cuya actividad principal es la prestación de servicios financieros de conformidad con la Nota Técnica del lado de la Oferta.

				factoraje, pagos. Prestación de servicios no financieros Sólo para asociados	
Tipo C: activos por valor inferior a US\$ 1 millón	Cooperativa basada en asociados. Multiactiva.	Asociados	Reguladas y supervisadas por el INCOOP	Ahorro y crédito para asociados en moneda local, inversiones en valores, leasing, factoraje, pagos. Previa autorización específica para: pagos y transferencias; intermediación de líneas de crédito. Tarjetas de débito deben ser emitidas por cooperativas Tipo A o B. Usan cajeros automáticos con apoyo de cooperativas Tipo A o B. Prestación de servicios no financieros Sólo para asociados	
Entidades de Medios de Pago Electrónico (EMPES)	Corporaciones (sociedad anónima). Con función única	Propiedad del sector privado y sector público	Reguladas, autorizadas y supervisadas por el BCP	Operaciones de dinero electrónico y transferencias electrónicas no bancarias	N/A ¹⁸
Casas de Bolsa	Corporaciones (sociedad anónima). Con función única	Propiedad del sector privado y sector público	Reguladas, Inscripción en la CNV	Compra y venta de títulos de deuda y de capital	7
Instituciones micro financieras (IMFs)/ONGs sin fines de lucro	Asociaciones, fundaciones, corporaciones sin fines de lucro.	Personas o entidades del sector privado	Sin regulación y sin supervisión	Préstamos y servicios no financieros	2
Casas de Crédito	Corporaciones (sociedades anónimas)	Personas o entidades del sector privado	Sin regulación y sin supervisión	Préstamos	N/A
Casas Comerciales	Corporaciones (sociedades anónimas)	Personas o entidades del sector privado	Sin regulación y sin supervisión	Venta de mercancía y servicios a crédito.	N/A
Casas de Empeño	Personas físicas o jurídicas	Personas o entidades del sector privado	Reguladas por el Ministerio de Hacienda. Autorizadas e inspeccionadas por la municipalidad local.	Préstamos con pignoración de bienes	N/A
Compañías de medicina prepaga	Corporaciones (sociedades anónimas)	Personas físicas o jurídicas del sector privado	Reguladas y supervisadas por la Superintendencia de Salud	Cobertura de problemas de salud futuros	65

¹⁸ Actualmente el BCP se encuentra en proceso de evaluar a 2 operadores que han solicitado licencia para ser un EMPE. Una reciente extensión fue concedida a los 2 solicitantes a fin de adaptarse a los nuevos requerimientos para ser una EMPE.

			dependiente del Ministerio de Salud		
Proveedores de servicios de pago y proveedores de envío y recepción de remesas	Corporaciones (sociedades anónimas)	Entidades del sector privado	Sin regulación y sin supervisión, a excepción de regulaciones ALD/CFT emitidas por la SEPRELAD	Servicios de cobro de pagos, y envío y recepción de remesas	N/A

Fuente: Basado en las leyes y regulaciones para servicios financieros y de seguros en Paraguay, y hallazgos de la Nota Técnica del lado de la Oferta. Ver la lista detallada de las regulaciones en el Anexo 1.

2. Proveedores de servicios financieros regulados en Paraguay

Esta sección describe el marco regulatorio general para los proveedores de servicios financieros regulados en Paraguay. Esta descripción identifica las regulaciones financieras generales aplicadas a cada tipo de proveedor financiero con el fin de determinar si hay distorsiones regulatorias que afectan la prestación de los servicios financieros. Los proveedores de servicios financieros analizados en esta sección incluyen bancos, financieras, cooperativas, compañías de seguros, proveedores de servicios de pago electrónico, pensiones y los mercados de capitales. Este análisis es importante desde la perspectiva de la inclusión financiera para determinar la capacidad del marco regulatorio general del sector financiero de facilitar acceso equivalente y apropiado a servicios financieros seguros para toda la población bancarizada y no bancarizada de Paraguay.

A. BANCOS Y FINANCIERAS

En Paraguay, las actividades de intermediación financiera de bancos comerciales y financieras se rigen por dos leyes y sus subsiguientes regulaciones - la Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay (Ley 489 del 29 de junio de 1995) y la Ley del Sector Financiero (Ley 861 del 24 de junio de 1996) (Tabla 2). Actualmente hay 16 bancos y 12 financieras operando en Paraguay. La Ley del Sector Financiero define actividades de intermediación financiera como *cualquier actividad, incluyendo la captación habitual de depósitos con cualquier modalidad que lleve aparejada la obligación de restitución*, para conceder crédito o inversiones, con independencia de la forma jurídica o denominación que utilicen las empresas o sujetos que realizan estas actividades. De conformidad con la Ley del Sector Financiero (Ley 861 del 24 de junio de 1996), las instituciones del sector financiero se constituirán como corporaciones (sociedades anónimas) con su capital representado por acciones nominativas. La obligación de ser sociedades anónimas es para asegurar ciertos estándares de gobierno corporativo, y el propósito de los requisitos de capital mínimo es asegurar la estabilidad financiera y operativa de la institución. Los

bancos y las financieras están cubiertos por un seguro de depósito de todos los pasivos públicos hasta 75 salarios mínimos mensuales¹⁹ (US\$ 30.000) por persona. La única excepción es el BNF cuyos pasivos están garantizados por el Gobierno de Paraguay. Todos los bancos comerciales privados y financieras deben cumplir con la Ley del Sector Financiero, mientras que los bancos públicos también tienen que cumplir con sus Leyes Orgánicas que tienen precedencia sobre la Ley del Sector Financiero.

Tabla 2: Base legal de bancos y financieras

Regulación/ Ley	Descripción
Ley 489 del 29 junio, 1995	Ley Orgánica para el Banco Central del Paraguay (BCP)
Ley 861 del 24 de junio, 1996	Ley del Sector financiero: Regula bancos, financieras y otras empresas que ofrecen préstamos. Crea la Superintendencia de Bancos (SIB)

La Ley del Sector Financiero define los requisitos de capital mínimo²⁰ y las reglas de suficiencia de capital para bancos y financieras. La Ley define la ponderación del riesgo específico de los activos, y define la suficiencia de capital como un mínimo de capital igual a 8% de los activos ponderados por riesgo. La Ley también permite que el BCP ajuste este límite hasta 12%. En 2012, la Resolución 3, Acta 4, del 2 de febrero de 2012 del BCP estableció dicho ratio en 12%. La Tabla 3 ilustra los detalles.

¹⁹ En el momento de redactar esta Nota Técnica, el salario mínimo mensual está fijado actualmente en Gs. 1.824.055, equivalente a aproximadamente US\$ 405.

²⁰ Capital: representa la participación en el capital de los propietarios de una empresa, en este caso se trata de una institución financiera. Representa los activos residuales que podrían adeudarse a los accionistas después de pagar todos los reclamos, tales como deuda, depósitos y otros pasivos con o sin garantía. Este capital no puede ser retirado de la empresa y en el caso de las instituciones financieras hay montos mínimos requeridos para crear una nueva institución financiera.

Tabla 3: Requisitos de capital mínimo y suficiencia de capital para bancos y financieras

Regulación	Ley 861/1996. Resolución 3, Acta 4 del 2 de febrero de 2012 (BCP)
Requisito de capital mínimo de entrada	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos: US\$ 8,8 millones. • Financieras: US\$ 4,4 millones.
Reglas de suficiencia de capital	
Capital mínimo efectivo versus activos ponderados por riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • 12%. El capital debe ser por lo menos 12% de los activos ponderados por riesgo.
Clasificación de activos según niveles de riesgo	
Categoría de riesgo 1: Ponderación 0%	<ul style="list-style-type: none"> • Efectivo y depósitos en el Banco Central. • Inversiones en títulos soberanos: Tesorería y el BCP. • Préstamos no desembolsados. • Préstamos garantizados con efectivo.
Categoría de riesgo 2: Ponderación 20%	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones en valores emitidos por organismos multilaterales. • Depósitos en bancos extranjeros de primera categoría. • Préstamos a bancos extranjeros de primera categoría. • Préstamos, garantías y fianzas, y cartas de crédito con garantías compensatorias de bancos extranjeros de primera categoría.
Categoría de riesgo 3: Ponderación 50%	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos a plazo en bancos locales y financieras. • Préstamos garantizados por bancos locales y financieras. • Préstamos interbancarios y bonos emitidos por bancos locales y financieras. • Préstamos garantizados con hipotecas, prendas y warrants. • Derechos en futuros de divisas.
Categoría de riesgo 4: Ponderación 100%	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos en otros bancos extranjeros. • Préstamos a otros bancos extranjeros. • Préstamos, garantías y fianzas, y cartas de crédito con garantías compensatorias de otros bancos extranjeros. • Préstamos no calificados en otras categorías. • Inversiones y bonos emitidos por empresas locales. • Valores e instrumentos de deuda. • Activos fijos y otros activos adjudicados. • Posesión de metales preciosos. • Activos diferidos.

Fuente: Ley 861/1996 y Resolución 3, Acta 4 del 2 de febrero de 2012 (BCP)

Instituciones Financieras Públicas

Actualmente hay 4 instituciones públicas²¹ que prestan servicios financieros en Paraguay bajo la supervisión de la SIB. Son: 1) Banco Nacional de Fomento (BNF), 2) Fondo Ganadero (FG), 3) Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), y 4) Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). Cada una de las cuatro instituciones debe cumplir con la Ley del Sector Financiero, pero dependiendo de cada institución financiera pública, cada una también debe cumplir leyes adicionales. Como establece la Ley del Sector Financiero, sus cláusulas para servicios financieros deben permitir competencia en igualdad de condiciones con el resto del sector financiero. La Ley Orgánica de cada una de estas instituciones financieras públicas tiene precedencia sobre la Ley del Sector Financiero

²¹ Se trata de instituciones financieras estatales. En Paraguay, como en otros países de ALC, se denominan "públicas".

generando así un marco diferente para cada una de estas instituciones. (Tabla 4).²² Sin embargo, según el BCP, todas tienen que cumplir con la regulación prudencial general aplicada a las demás instituciones financieras reguladas.

²² En el marco de instituciones públicas relacionadas con la provisión de préstamos, la SENAVITAT (Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat) es el órgano rector de la política general de la vivienda creado en 2010.

Tabla 4: Instituciones financieras públicas de Paraguay

Nombre	Regulación	Descripción
Banco Nacional de Fomento (BNF)	Decreto-Ley 281 del 14 de marzo, 1961 Ley 861 del 24 de junio, 1996 Ley 2100 del 26 de junio, 2003 Ley 2502 del 30 de diciembre, 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Banco de primer piso, autorizado a recibir depósitos. • Ley 2100 del 26 de junio, 2003 le autoriza a realizar todas las operaciones y servicios bancarios en todo el país, incluyendo operaciones de comercio exterior. • De toda la gama de préstamos, el BNF está autorizado a conceder préstamos agropecuarios a pequeñas y medianas empresas de hasta US\$ 22.000 para préstamos a corto plazo (máximo 12 meses), US\$ 67.000 con un plazo máximo de 3 años y US\$ 156.000 para préstamos con plazo mayor a 5 años. • Préstamos individuales se limitan a US\$ 150.000; este tope no incluye préstamos a cooperativas para producción o consumo, a instituciones financieras, exportaciones, venta de activos o préstamos reestructurados antes de la promulgación de la Ley 2502. • No está cubierto por el seguro de depósito. • Es aplicable la regulación prudencial.
Fondo Ganadero	Ley 861 del 24 de junio, 1996 Ley 3359 del 20 de septiembre, 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Ente ejecutor para préstamos locales y extranjeros otorgados por organismos multilaterales y otras organizaciones a Paraguay para apoyar proyectos de desarrollo ganadero. • Provee asistencia técnica y financiación de inversiones a productores. • De conformidad con la Ley 3359/2007 (Art. 4 (b)), con autorización de la Superintendencia de Bancos, puede recibir depósitos a plazo medio y largo de personas físicas o jurídicas para actividades ganaderas (por ahora no se ha concedido autorización alguna). • Es aplicable la regulación prudencial.
Crédito Agrícola de Habitación (CAH)	Ley 551 del 19 de diciembre, 1975 Ley 861 del 24 de junio, 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Otorga préstamos, asistencia técnica y organizativa a los productores agropecuarios de bajos ingresos, especialmente los que integran asociaciones. Financiado con recursos públicos. • Es aplicable la regulación prudencial para actividades financieras.
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	Ley 861 del 24 de junio, 1996 Ley 2640 del 27 de julio, 2005 Ley 3330 del 18 de octubre, 2007 Ley de 3655 del 21 de noviembre, 2008 Decreto 7395 del 24 de abril, 2006	<ul style="list-style-type: none"> • El único banco público de segundo piso. • Fue designado como organismo ejecutor de préstamos y donaciones para programas de desarrollo financiero con garantía soberana, y es el único mecanismo público para conceder financiación a instituciones financieras de primer piso y cooperativas supervisadas por el INCOOP. • Programas públicos fueron eliminados como resultado de la creación de la AFD: Fondo de Desarrollo Campesino (FDC); Fondo de Desarrollo Industrial (FDI); Unidad Técnica de Ejecución de Proyectos del Banco Central del Paraguay (UTEF-BCP); Banco Nacional de la Vivienda (BNV). • Es aplicable la regulación prudencial.

Fuente: Resumen del contenido de la Ley.

La manera en que operan las instituciones financieras públicas de primer piso puede causar distorsiones en el sector financiero porque tienen permitido proveer el mismo tipo de servicios financieros que bancos de propiedad privada y financieras. Si bien esto se encuentra detallado en la Nota Técnica sobre Inclusión Financiera del lado de la

Oferta en Paraguay,²³ es importante ofrecer un análisis pormenorizado de los roles de estas instituciones financieras. Se debería evaluar el rol de las instituciones financieras públicas que operan en Paraguay para

²³ Banco Mundial, Evaluación del lado de la Oferta de la Inclusión Financiera en Paraguay, 2014.

determinar si prestan servicios financieros que ya están siendo provistos por instituciones financieras privadas y si sus servicios están llenando los vacíos del mercado en lugar de sustituir a los proveedores financieros del sector privado. En el pasado, estas instituciones introdujeron distorsiones debido al apoyo de fondos públicos que recibieron para eliminar la cartera vencida, un comportamiento que podría dar lugar a una evaluación tolerante del riesgo de crédito. Por ejemplo, el BNF (el único banco público de primer piso autorizado para recibir depósitos) se benefició de la decisión del gobierno de eliminar la cartera vencida de sus estados financieros. La Ley 2100 de 2003 establece la base jurídica de esta acción. La ley permitió la transferencia de préstamos de alto riesgo al Ministerio de Hacienda a cambio de bonos del Tesoro a 80% de su valor nominal.²⁴

Decisiones de política pública han concedido beneficios de mercado al BNF mientras que no todos los bancos comerciales y financieras necesariamente reciben los mismos beneficios. Por ejemplo, su experiencia con los pequeños ahorristas se basa en las transferencias monetarias condicionadas (TMC) de la Secretaría de Acción Social a ser depositados en las cuentas básicas de ahorro en virtud de un programa piloto con la Fundación Capital conjuntamente con el BNF. Si bien éste puede ser rol de un banco público, también podría estar desplazando a bancos de propiedad privada o financieras puestos que estos últimos también están en condiciones de generar productos de ahorro de baja cuantía basados en pagos de TMC. Otra ventaja es la posición privilegiada del BNF en las nóminas públicas con 68% del total del mercado y la gestión de la mayoría de las cuentas de las instituciones públicas. Esta característica permite al banco financiar sus operaciones prestamistas sin necesidad de actividades intensas del lado de los ahorros, de esta manera limitando su necesidad de ser un actor competitivo en el mercado del sector financiero. En cuanto al uso de las cuentas básicas de ahorro, el banco recién ha empezado a desarrollar un modelo corporativo; sin embargo, el sector reporta muchas dudas sobre la viabilidad de este negocio debido a los costos transaccionales asociados relacionados con la probabilidad de saldo insuficiente en las cuentas. Si bien se define al BNF como un banco público de desarrollo que se desempeña en el mismo espacio de los bancos comerciales privados, goza de beneficios adicionales inherentes a su condición de banco público.

B. SEGUROS

Los servicios de seguros en Paraguay son regidos por la Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay (Ley No. 489 del 29 de junio de 1995) y la Ley de Seguros (Ley 827 del 12 de febrero de 1996). La Ley de Seguros define las actividades de seguros como cualquier transacción comercial mediante la cual el asegurador se obliga a indemnizar a la persona o personas aseguradas por causa de daños y perjuicios,

²⁴ Art. 5, Ley 2100/2003.

lesión o pérdida causados al azar, accidentalmente o por riesgo que afectan la vida o los bienes asegurados, a cambio de una determinada prima. De conformidad con la Ley de Seguros, las compañías de seguros deben ser corporaciones de función única (sociedades anónimas) con capital representado por acciones nominativas. Las únicas instituciones autorizadas para ofrecer seguros son sociedades anónimas y sucursales de compañías extranjeras. La Ley de Seguros es la base jurídica de la SIS que regula las actividades de seguros llevadas a cabo en Paraguay. Se requiere autorización previa de la SIS para operaciones de seguros y la Ley establece claramente que todas las compañías que realizan actividades similares de extensión considerable deben ser supervisadas en virtud de la Ley de Seguros. Las primas deben ser definidas por las compañías de seguros bajo la supervisión de la SIS. Para ofrecer productos de seguros se requiere autorización previa y un capital mínimo de US\$ 500.000 por línea de seguro y planes de seguro que cumplen con la Ley. La Tabla 5 resume el marco jurídico que rige las actividades de seguros en Paraguay.

El Código Civil de Paraguay (Ley 1183 del 23 de diciembre de 1985) también es aplicable al sector seguros. El Código Civil de Paraguay define el contrato de seguro en términos generales (en los mismos términos detallados en la Ley 827 de 1996), cuándo los contratos se considerarán anulados y establece que se pueden iniciar los contratos incluso antes de emitir la póliza cuando hay acuerdo. También incluye las condiciones y características generales de las pólizas, términos de los seguros y quién es responsable del pago de las primas.

Las compañías de seguros sólo pueden operar las líneas de seguros para las que tienen autorización; las líneas de seguros generales incluyen bienes y vida. Se deben registrar los planes de seguro y contratos para estas líneas ante la SIS antes de su aplicación. Para el proceso de autorización es obligatorio suministrar información a la SIS como, por ejemplo, el texto específico que describe el seguro, el modelo de la póliza, la prima y su base técnica. Las operaciones permitidas por compañías de seguros incluyen todas las que coinciden con la definición del seguro junto con garantías para obligaciones de terceros que son económica y técnicamente similares a operaciones de seguro. Sin embargo, está específicamente prohibido que los planes incluyan sorteos y que cubran riesgo de crédito y/o financiero. La SIS no está facultada para regular y supervisar los planes de medicina prepaga de Paraguay.

El marco normativo general para los seguros en Paraguay no impone restricciones a la inclusión financiera. Las compañías de seguros están autorizadas para desarrollar e implementar productos de seguros generales que pueden ser adaptados a las necesidades de la población de bajos ingresos. Sin embargo, durante la redacción de esta nota técnica sobre aspectos legales se constató que las compañías de seguros demuestran poco interés en ofrecer los productos de microseguros detallados en el Capítulo 4, Sección D.

Tabla 5: Marco jurídico de las actividades de seguros

Regulación/ Ley	Descripción
Ley 489 del 29 de junio, 1995	Ley Orgánica para el Banco Central del Paraguay (BCP)
Ley 827 del 12 de febrero, 1996	Ley de Seguros: Regula las actividades de seguros realizadas dentro del territorio nacional. Crea la SIS.
Ley 1183 del 23 de diciembre, 1985	Código Civil del Paraguay

C. COOPERATIVAS

Las cooperativas que operan en Paraguay son regidas por un conjunto diferente de leyes independiente de las leyes que rigen a bancos y financieras. La Constitución Nacional del Paraguay protege y garantiza la libre organización y autonomía de las cooperativas; y marca una diferencia jurídica significativa que las separa de las actividades y regulación de los bancos y financieras. Debido a que las actividades de las cooperativas están protegidas por la Constitución Nacional, se ha interpretado que las regulaciones establecidas por el INCOOP no pueden establecer requisitos que vulneren la definición constitucional de la cooperativa. La Ley de Cooperativas (Ley 438 del 21 de octubre, 1994) regula la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo. Define las características básicas de *cualquier* cooperativa en términos del número mínimo de socios, el capital ilimitado y variable, su duración indefinida, los derechos de voto y la irrepertibilidad de las reservas sociales. De conformidad con esta Ley, las cooperativas son personas jurídicas privadas de interés social que cumplen con la legislación cooperativa. No se limitan a una actividad económica en particular. Esto sugiere que las cooperativas de ahorro y crédito están legalmente facultadas para ofrecer otras líneas de negocio simultáneamente, todo desde la misma cooperativa. Las operaciones de servicios financieros de las cooperativas deben atenerse a esta Ley, por ende las cooperativas no están obligadas a especializarse ni requieren licencia previa del INCOOP. El INCOOP es un ente regulador financiero no especializado²⁵ encargado de promover, regular y supervisar la totalidad del sector cooperativo. Esto incluye la regulación de las cooperativas de ahorro y crédito, así como las cooperativas de producción y otras (Tabla 6).

²⁵ El INCOOP está a cargo de la supervisión de todas las cooperativas independientemente del tipo de actividad realizada (ahorro y crédito u otros). Por lo tanto, dadas sus amplias responsabilidades de supervisión, no se lo considera un ente regulador financiero especializado puesto que debe supervisar las cooperativas de ahorro y crédito, junto con aquellas que realizan otras actividades económicas.

Tabla 6: Marco jurídico del sector cooperativo

Regulación/ Ley	Descripción
Ley 438 del 21 de octubre, 1994	Ley de Cooperativas Regula la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo. Crea el INCOOP
Ley 2157 del 16 de junio, 2003	Regula el funcionamiento del INCOOP creado por Ley 438/1994.
<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 499 del 19 de diciembre, 2004. 	Marco regulatorio general para todo el sector cooperativo
<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 11.102 del 19 de noviembre, 2013 y sus modificatorias: <ul style="list-style-type: none"> ○ Resolución 11.343 de. 18 diciembre, 2013. ○ Resolución 11.481 del 6 de febrero, 2014. 	Marco regulatorio para cooperativas de ahorro y crédito, incluyendo las centrales cooperativas de ahorro y crédito. Destakes de las resoluciones: <ul style="list-style-type: none"> • Las cooperativas no están obligadas a especializar sus servicios financieros. • Controlar los conflictos de interés y mejorar la gobernanza.

La Ley de Cooperativas de 1994 es un marco general para el sector cooperativo y no define requisitos especiales que las cooperativas deban cumplir al prestar servicios financieros especializados. Esto se debe a que la Ley de Cooperativas (438/1994) permite que las cooperativas presten servicios financieros y no financieros a sus asociados (especializados versus especializados). Éste es el resultado del proceso histórico del desarrollo cooperativo en el que frecuentemente las cooperativas comenzaban ofreciendo servicios no financieros y, a medida que crecían, ofrecían créditos y ahorros combinados con servicios no financieros. Puesto que los servicios financieros de las cooperativas crecieron más que sus servicios no financieros, aún falta ajustar el marco de regulación y de supervisión del INCOOP según la evolución del escenario cooperativo. Por ejemplo, es necesario que el marco de regulación y supervisión trate el tema de que algunas cooperativas llevan a cabo actividades financieras y no financieras que deben ser monitoreadas para proteger la solidez del sector financiero. Es por esto

que a nivel individual las cooperativas se mantienen vulnerables a los riesgos. Si bien en cuestión de activos financieros el rol de las cooperativas es más pequeño que el rol de bancos y financieras, las cooperativas desempeñan una importante función social debido a su enorme cantidad de socios de ingresos medios y bajos. Según la información recabada para la Nota Técnica sobre el lado de la Oferta, las cooperativas tienen 58% del total de las cuentas en Paraguay.

La autorización establecida en la Ley de Cooperativas para recibir depósitos define este servicio como disponible exclusivamente para socios de las cooperativas; sin embargo, la misma ley también estipula que, considerando caso-por-caso, el INCOOP puede autorizar a cooperativas a ofrecer servicios a clientes no asociados. La Ley permite que las cooperativas reciban depósitos en moneda local de sus socios y de otras cooperativas, pero según la misma ley, el INCOOP *podría* permitir la prestación de servicios financieros a clientes no asociados. Si bien esto no está ocurriendo en la práctica, está permitido por ley.

La Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 con sus modificatorias la Resolución 11.343 del 18 de diciembre de 2013 y la Resolución 11.481 del 6 de febrero de 2014 detallan el marco regulatorio para cooperativas de ahorro y crédito de primer piso²⁶ y de segundo piso²⁷ (centrales cooperativas). La Resolución 11.102 y sus modificatorias contienen el marco específico aplicable a cooperativas (especializadas y multiactivas) con ahorro y crédito como su actividad principal.²⁸ Si bien esta Resolución establece el marco jurídico para cooperativas de ahorro y crédito, no indica que estas cooperativas deban ser de función única, por ende las cooperativas pueden proveer servicios financieros y no financieros a sus socios. Por ejemplo, la evidencia indica que en Paraguay una cooperativa puede proveer servicios financieros y no financieros tales como prestar servicios financieros a la par que ofrece servicios de recreación y alojamiento. Esto está permitido por el marco legal.

La Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 y sus modificatorias definen tres niveles de supervisión de conformidad con el nivel de activos y los tipos de operaciones financieras permitidas. Tal como ilustra la Tabla 1, las cooperativas Tipo A tienen activos por valor superior a US\$ 11 millones y pueden recibir depósitos y otorgar préstamos (incluyendo tarjetas de crédito) a sus socios en moneda local; pueden realizar inversiones en valores, leasing, factoraje y

proveer pagos. Las cooperativas Tipo B tienen activos entre US\$ 1 y US\$ 11 millones y pueden recibir depósitos y otorgar préstamos (incluyendo tarjetas de crédito) a sus socios en moneda local; pueden realizar inversiones en valores, leasing, factoraje y proveer pagos. Las cooperativas Tipo C tienen activos por valor inferior a US\$ 1 millón y pueden realizar las mismas operaciones básicas pero necesitan autorización previa específicamente para realizar pagos y transferencias y para actuar como intermediarios en la colocación de líneas de crédito; pueden ofrecer tarjetas de débito pero emitidas por cooperativas Tipo A o B y el uso de los cajeros automáticos requiere el apoyo de cooperativas Tipo A o B. Para que una cooperativa opere en Paraguay, el único requisito legal es registrarse ante el INCOOP. Los ratios de regulación prudencial básica están definidos si bien no es necesario que una cooperativa cumpla con requisitos de capital mínimo para operar en Paraguay. La Tabla 7 define los diferentes requisitos para cooperativas Tipo A, B o C.

²⁶ En el sector cooperativo estas son cooperativas formadas por personas naturales.

²⁷ Las centrales cooperativas están conformadas por tres o más cooperativas y ofrecen servicios a sus asociados (cooperativas no personas físicas).

²⁸ Anualmente el INCOOP emite una resolución que clasifica a las cooperativas sobre la base de su actividad principal (ahorro y crédito, producción y otros) y su nivel de activos (Tipo A, Tipo B, Tipo C). También clasifica a las centrales cooperativas. No clasifica a las organizaciones representativas de las cooperativas (confederaciones y federaciones). Antes de la Resolución 11.102, se aplicaba el marco general definido en la Resolución 499 de 2004 a las cooperativas de ahorro y crédito.

Tabla 7: Requisitos de capital mínimo y suficiencia de capital para cooperativas

Regulación	Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013, INCOOP
Requisito de capital mínimo:	Ningún requisito de capital mínimo. El único requisito es registrarse en el INCOOP.
Reglas de suficiencia de capital (patrimonio líquido mínimo / activos ponderados por riesgo)	
Tipo A: activos por valor superior a US\$ 11 millones.	10%. Se requiere que el patrimonio líquido ²⁹ sea al menos 10% de los activos ponderados por riesgo.
Tipo B: Activos entre US\$ 1 millón y US\$ 11 millones.	15%. Se requiere que el patrimonio líquido sea por lo menos 15% de los activos ponderados por riesgo.
Tipo C: activos por valor inferior a US\$ 1 millón.	20% empezando en 30% para las nuevas. Se requiere que el patrimonio líquido sea por lo menos 20% a 30% de los activos ponderados por riesgo.
Clasificación de activos según el nivel de riesgo de reembolso	
Categoría de riesgo 1: Ponderación 0%	<ul style="list-style-type: none"> • Efectivo. • Inversiones en el BCP. • Inversiones en títulos soberanos.
Categoría de riesgo 2: Ponderación 20%	<ul style="list-style-type: none"> • Depósitos e inversiones de hasta 30 días en cooperativas Tipo A, cooperativas centrales, bancos y financieras. • Préstamos garantizados con pasivos del BCP. • Inversiones en valores emitidos por el gobierno. • Préstamos garantizados cooperativas Tipo A y cooperativas, bancos y financieras de segundo piso.
Categoría de riesgo 3: Ponderación 50%	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones a largo plazo de hasta 30 días en cooperativas Tipo B y C. • Inversiones de hasta 30 días en cooperativas Tipo A, cooperativas, bancos y financieras de segundo piso. • Hipotecas y préstamos garantizados con ahorros.
Categoría de riesgo 4: Ponderación 100%	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos no calificados en otras categorías. • Los demás activos y contingencias.

²⁹ Se refiere al capital reglamentario que las instituciones financieras deben mantener en forma líquida con relación a los activos ponderados por riesgo. Estos requisitos ayudan a las instituciones financieras a mantener suficiente capital con el fin de honrar a las extracciones en caso de quiebra.

La Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 del INCOOP y sus modificatorias también establecen reglas para la gestión de la liquidez. Las cooperativas deben contar con políticas generales para inversiones en liquidez de conformidad con la solvencia de la institución que recibe los fondos. Estas inversiones pueden ser mantenidas en otras cooperativas o instituciones financieras bajo supervisión del BCP y la Comisión Nacional de Valores (CNV). Respecto de la concentración de depósitos, la Resolución del INCOOP fija límites para depósitos en una sola institución dependiendo del tipo de cooperativa: Tipo A hasta 35%, Tipo B y C hasta 50%. La reserva de liquidez mínima debe representar por lo menos 10% de los depósitos totales y por lo menos 30% de los activos líquidos deben estar inmediatamente disponibles. Para los Tipos A y B con activos por valor superior a US\$ 6,6 millones (Gs. 30 mil millones) se debe calcular el descalce (*gap*) de liquidez diariamente y reportarlo semanalmente al INCOOP. Las demás cooperativas Tipo B (con activos por valor inferior a US\$ 6,6 millones) pueden reportar el descalce de liquidez mensualmente, mientras que las cooperativas Tipo C pueden calcularlo trimestralmente y reportarlo cada seis meses.

Si bien recientemente se fortaleció el marco regulatorio de las cooperativas cuya actividad principal es ahorro y crédito a través de la Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 y sus modificatorias, falta la plena adopción plena de este cuerpo normativo en la práctica. El INCOOP ha concedido a las cooperativas un proceso de adaptación general de dos años de duración empezando en enero de 2014. La adaptación a los requisitos de liquidez debe completarse para junio de 2014 y la suficiencia de capital antes de enero de 2015. El ajuste de los requisitos de reservas se realiza con un aumento progresivo de 25% cada 6 meses hasta enero 2016. Durante este proceso, se aplica la Resolución 499/2004 respecto a reglas contables y formas de presentación de informes.

Otro fortalecimiento importante del sector es el proyecto en curso de crear un fondo de garantía de depósitos para cooperativas. Con la asistencia técnica de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), el INCOOP está en proceso de establecer un plan de seguro de depósitos para cubrir a las cooperativas que se registran en el fondo. La falta de protección de los depositantes es un asunto urgente y es necesario completar el proceso de adopción de un plan de seguro de depósitos para fortalecer la estabilidad financiera, la confianza en estas instituciones y la inclusión financiera.

La inclusión financiera requiere un sector de cooperativas de ahorro y crédito muy sólido y en condiciones de proveer servicios financieros apropiados a la población no bancarizada, es decir principalmente la población de bajos ingresos con un marco regulatorio que permita salvaguardar los ahorros del público. A pesar de las medidas de fortalecimiento ya adoptadas a través de las nuevas resoluciones del INCOOP, existe una serie de medidas que podrían robustecer el marco jurídico de las cooperativas. Un marco cooperativo más robusto es

importante para lograr estabilidad financiera y para promover una inclusión financiera responsable. Esto es particularmente importante dado el papel significativo que desempeñan las cooperativas en los esfuerzos en pro de la inclusión financiera en Paraguay puesto que concentran un número importante de 1.390.113 socios, mientras que los bancos sólo tienen 993.411 cuentas de ahorro. Las cooperativas también tienen el saldo promedio más bajo en cuentas de ahorro (US\$ 1153 en comparación con US\$ 13.627 en bancos).³⁰

Las actividades financieras de las cooperativas deben ser supervisadas y reguladas por un marco especializado y se debe requerir autorización previa para la captación de depósitos lo cual estaría alineado con los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz del Comité de Basilea.³¹

El marco regulatorio de la Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 y sus modificatorias fueron formuladas con apoyo del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Si bien es un paso muy importante hacia la alineación del marco de supervisión con los Principios de Basilea, cabe destacar que instituciones de función única deben llevar a cabo las actividades financieras especializadas, consecuentemente las operaciones financieras que realizan las cooperativas deben ser especializadas y deben requerir autorización específica para la función de recibir depósitos de sus socios. Debido a que en Paraguay prevalecen las cooperativas multiactivas, idealmente se deberían realizar las actividades no financieras a través de una filial o holding para concretar una separación efectiva entre sistemas contables y estados financieros. Esfuerzos de este tipo racionalizarían las medidas de supervisión y regulación financiera lo cual promovería un sector cooperativo más sólido y más ágil. Hay quienes consideran que cambiar a un proceso de supervisión y regulación especializado por el INCOOP contravendría la Constitución Nacional, Artículo 113 y la Ley de Cooperativas que establece que las cooperativas deben cumplir una función económica, social y cultural. Cabe destacar que la definición contenida en la Constitución Nacional no necesariamente implica que el rol de intermediación financiera de las cooperativas no puede ser llevado a cabo por cooperativas de función única. Más bien, la especialización de la regulación y la supervisión ayudará a proteger la solidez financiera del sector de las cooperativas de ahorro y crédito de Paraguay. Adicionalmente, los importantes avances ya logrados en Paraguay en el establecimiento del marco regulatorio para cooperativas de ahorro y crédito son evidencia de la decisión de las autoridades cooperativas de proteger y fortalecer a estos intermediarios financieros. La continuación de este proceso de fortalecimiento se beneficiaría enormemente de un requisito de especialización financiera completa.

³⁰ Nota Técnica del lado de la Oferta: Proyecto de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del Paraguay. Banco Mundial (2014).

³¹ BIS. Ver Actividades de Microfinanciación y los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz.

A pesar de los importantes avances, el marco regulatorio de las cooperativas sigue siendo tolerante con la gestión del riesgo en Paraguay. Tal como señalado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la estructura cooperativa implica un conflicto de intereses inherente debido a que *los propietarios son también los prestatarios y depositantes*, lo cual puede resultar en "una deficiente asignación y gestión del riesgo, una inapropiada concesión de créditos a partes vinculadas y una elevada incidencia de fraudes".³² Si bien ya hay mecanismos para impedir conflictos de interés en el marco regulatorio de Paraguay, es necesario incluir cláusulas más específicas para armonizar las normas de suficiencia de capital así como límites para nivelar la regulación de las cooperativas con la regulación del resto del sector financiero. Esto es importante para garantizar, como mínimo, que las cooperativas de ahorro y crédito ofrezcan servicios financieros prudencialmente regulados y supervisados por un ente regulador del sector financiero.

A pesar del requisito de registrarse en el INCOOP, como no se requiere autorización previa para que las cooperativas inicien sus operaciones, hay poco control sobre cómo las cooperativas comienzan a ofrecer servicios financieros a la población. La regulación actual, sólo exige que las cooperativas se registren en el INCOOP informando al mismo de la conformación de los comités requeridos que conducen a la constitución de la cooperativa y sin necesidad de autorización previa. Esto ha generado dificultades en el control y monitoreo del número de cooperativas que realizan operaciones financieras. El marco regulatorio también establece mecanismos para cerrar cooperativas para lo cual el INCOOP debe emitir una resolución que anula la persona jurídica una vez que la cooperativa informa al INCOOP del cierre de sus operaciones. A pesar de este requisito, en la práctica las cooperativas no siempre informan al INCOOP de este proceso. Por ende, después de dos años de que la cooperativa no envía información alguna al INCOOP, éste procede a invalidar la personería jurídica. Estos procedimientos indulgentes no permiten que el INCOOP cuente con un panorama completo de las cooperativas que operan en el mercado.³³ Dada la importancia del sector cooperativo en Paraguay y el papel que puede desempeñar para aumentar la inclusión financiera, es necesario realizar más evaluaciones de su marco regulatorio aprovechando el importante proceso de fortalecimiento normativo en curso.

Debido a dos marcos de regulación y supervisión: uno para bancos y financieras y otro para cooperativas, hay instituciones financieras que ofrecen servicios financieros similares al público basados en diferentes marcos regulatorios. Por lo tanto en Paraguay las regulaciones se adaptan al tipo de proveedor en vez de ajustarse al tipo de operación financiera (ver la Tabla 8). Por ende, ambos tipos de

instituciones - bancos/financieras y cooperativas - pueden estar prestando servicios financieros similares al público, tales como captación de depósitos o servicios de crédito y préstamo, bajo un conjunto diferente de normas que afectan el precio del producto y la gestión del control del riesgo, y esto podría conducir a una asignación ineficiente del crédito. Por ejemplo, los requisitos regulatorios, tales como capital mínimo y suficiencia de capital, afectan el costo de la prestación de servicios financieros a cambio de un marco de salvaguarda más confiable para proteger los ahorros del público, al igual que la necesidad de contar con medidas de control del riesgo tales como seguro de depósitos. También es importante la necesidad de autorización previa y concesión de licencias para cooperativas de ahorro y crédito a fin de evitar el riesgo de que cooperativas sin autorización movilicen depósitos sin la mínima solidez institucional, operativa y financiera. Este desafío también lo enfrentan otros países de ALC. Por ejemplo, en Colombia durante la década de 1990, el organismo regulatorio comenzó a definir los requisitos de constitución y la regulación prudencial para cooperativas de ahorro y crédito.

³² Ver BCBS, Actividades de Microfinanciación y los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz.

³³ Falta información del lado de la oferta sobre las cooperativas más pequeñas, puesto que sólo las cooperativas Tipo A deben enviar estados financieros mensuales al INCOOP.

Tabla 8: Algunas diferencias regulatorias entre bancos/financieras y cooperativas

	Bancos y financieras	Cooperativas de ahorro y crédito
Tipo de regulación y supervisión	Regulación y supervisión especializadas	Regulación especializada pero supervisión no especializada
Formato Organizacional	Corporaciones (sociedad anónima) con función única	Cooperativa basada en asociados Multiactiva
Actividades financieras (resumen)	Realizan actividades financieras: captación de depósitos a concesión de préstamos o inversiones. Servicios dirigidos a clientes que reúnen los requisitos.	Realizan actividades financieras: captación de depósitos a concesión de préstamos o inversiones. Solamente para asociados
Licencia. Autorización previa	Requerida	No requerida ³⁴
Requisito de capital mínimo	Bancos: US\$ 8,8 millones Financieras: US\$ 4,4 millones	No requerido
Suficiencia de capital: Capital efectivo mínimo en comparación con activos ponderados por riesgo	12%. Se requiere que el capital sea por lo menos 12% de los activos ponderados por riesgo.	<p>Tipo A (activos por valor superior a US\$ 11 millones): se requiere que el patrimonio efectivo³⁵ sea por lo menos 10% de los activos ponderados por riesgo.</p> <p>Tipo B (activos entre US\$ 1 millón y US\$ 11 millones): se requiere que el patrimonio efectivo sea por lo menos 15% de los activos ponderados por riesgo.</p> <p>Tipo C (activos inferiores a US\$ 1 millón): se requiere que el patrimonio efectivo sea entre 20% y 30% de los activos ponderados por riesgo.</p>
Seguro de Depósitos	Hasta US\$ 30.000 por cliente	No se implementa todavía
Requisitos de reservas mínimas de liquidez	18% de los pasivos	10% de los depósitos

Fuente: Basado en las Leyes y Resoluciones emitidas por el BCP y el INCOOP.

³⁴ Si bien el INCOOP debe otorgar la condición jurídica, el concepto de autorización previa se refiere al hecho de que pueden comenzar las operaciones sin necesidad de autorización alguna del INCOOP.

³⁵ Esto se refiere al concepto de patrimonio efectivo. Las instituciones deben pagar pasivos públicos en el caso deterioro de la calidad de los activos.

D. PENSIONES

El sistema de pensiones cuenta con un marco jurídico fragmentado formulado por 8 cajas de pensiones reguladas por sus propias leyes individuales. Las primeras regulaciones datan de 1902 cuando se estableció el régimen de pensiones para funcionarios públicos. El plan de pensiones de los funcionarios públicos se llama Caja Fiscal y es operado por el Ministerio de Hacienda. En 1943 el Decreto-Ley 1807 creó el Instituto de Previsión Social (IPS) para constituir un plan de pensiones para empleados del sector privado. Entre 1924 y 2006 fueron creados otras seis cajas (por ley) para cubrir determinados grupos de empleados, tal como detalla la Tabla 9. Los aportes a estas 8 cajas diferentes son obligatorios para empleados de cada una de las instituciones cubiertas por los mismos, como indica cada una de las leyes que rigen dichas cajas.

La supervisión de las 8 cajas de pensiones reguladas está a cargo del Ministerio de Hacienda,

sin embargo, falta un ente regulador que activamente supervise los aspectos financieros y operativos de las cajas de pensiones. La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios es la única caja supervisada por la SIB. Según lo explicado por el BCP, estas cajas son regidas por sus propias Leyes Orgánicas que incluyen el mandato del ente supervisor u fiscalizador.

Las reformas del sistema de jubilaciones y pensiones actualmente en curso deberían considerar mecanismos para ampliar la participación en los planes a la par de incorporar el hecho de que muchos trabajadores paraguayos quedan excluidos debido al alto nivel de informalidad laboral. Desde la perspectiva de la inclusión financiera, cabe destacar que estas reformas incluyen la promoción de productos de ahorro a largo plazo para toda la población, evitando sesgos contra los trabajadores informales. El diseño actual de los planes de jubilaciones y pensiones requiere que sus participantes sean asalariados formales.

Tabla 9: Base legal de los planes de jubilaciones y pensiones regulados

Institución	Regulación	Mandato	Supervisión financiera
Instituto de Previsión Social-IPS	Decreto-Ley 1807 de 1943 Decreto-Ley 1860 de 1950 Ley 4933 de 2013	Caja de pensiones para trabajadores asalariados. También incluye a empleados de entidades estatales descentralizadas y empresas conjuntas (<i>joint ventures</i>). Con la ley 4933 de 2013, los trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos pueden aportar voluntariamente al sistema de pensiones del IPS.	A ser definida durante el proceso de reforma del sistema de pensiones
Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda - Caja Fiscal	Ley de jubilaciones y pensiones para empleados públicos de 1902 Ley 2345 de 2003	Fondo de pensiones para empleados del sector público. Reformado en 2003.	A ser definida durante el proceso de reforma del sistema de pensiones
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	Ley 122 de 1993 Ley 2102 de 2003	Caja de pensiones obligatoria para empleados de municipalidades, de esta caja y los miembros de su directorio. Esta ley menciona beneficiarios voluntarios.	A ser definida durante el proceso de reforma del sistema de pensiones
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios	Ley 105 de 1951 Ley 2856 de 2006 Ley 4773 de 2012	Caja de pensiones para trabajadores del sector bancario. Reformada en 2003. Según la Ley 4773/12 se pueden incluir financieras en esta caja de jubilaciones y pensiones.	SIB
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	Ley 71 de 1968 Ley 1042 de 1983 Ley 1300 de 1987	Fondo de pensiones obligatorio para empleados de la ANDE y de este fondo. La ley menciona beneficiarios voluntarios.	A definir durante el proceso de reforma del sistema de pensiones

Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional	Ley 1361 de 1988	Caja de pensiones obligatorio para empleados de Itaipú y de esta caja. La ley menciona beneficiarios voluntarios.	A definir durante el proceso de reforma del sistema de pensiones
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios	Ley 641 de 1924 Decreto-Ley 1550 de 1940 Ley 238 de 1954	Caja de pensiones para trabajadores de empresas ferroviarias y de este fondo.	A definir durante el proceso de reforma del sistema de pensiones
Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación.	Ley 842 de 1980 Ley 2857 de 2006	Fondo de pensiones obligatorio para congresistas.	A definir durante el proceso de reforma del sistema de pensiones

E. MERCADO DE CAPITALES

En Paraguay el mercado de capitales se basa en un marco regulatorio integral establecido por la Ley 1284/1998 que regula los mercados de acciones y valores. Esta Ley instruye la supervisión y regulación del mercado por la Comisión Nacional de Valores (CNV) que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio. La CNV regula el mercado público de valores, a los emisores, la bolsa de valores, los corredores y todos los participantes del mercado accionario. Las actividades del mercado de capitales están reservadas para entidades autorizadas, y las ofertas públicas de acciones o valores están definidas por ley y requieren autorización previa de la CNV. La CNV se encarga del registro público que contiene todas las ofertas públicas, todos los emisores (pueden ser sociedades anónimas así como otros autorizados por la CNV), bolsas de valores, auditorías externas de corredores, agencias de calificación y empresas de securitización.

Desde la perspectiva de una inclusión financiera básica, la regulación de los mercados de capitales es neutral. Sus regulaciones actuales no obstaculizan el trabajo de inclusión financiera si bien cabe destacar que los productos del mercado de capitales están fuera del alcance de la mayoría de los paraguayos sub-bancarizados y no bancarizados en esta etapa. Empero, a medida que el mercado financiero crezca y se expanda, se podría considerar la implementación de las opciones de financiación a corto plazo y a largo plazo, que es uno de los beneficios de la participación en el mercado de capitales.

F. EMPES: ENTIDADES DE MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICO

Recientemente el BCP emitió una resolución para pagos electrónicos que incorpora una nueva clasificación regulada de proveedor de servicios financieros denominada Entidades de Medios de Pago Electrónico (EMPES). El 13 de marzo de 2014 se aprobó una regulación que regula los medios de pago electrónico basado en la Ley de Sistema de Pagos 4595 del 16 de mayo de 2012 y el Artículo 45 de la Ley Orgánica 489 de 1995 del BCP que regula los pagos y

liquidación de valores en Paraguay. La regulación para pagos electrónicos establece que los mismos son operaciones financieras nuevas que incluyen dinero electrónico y transferencias electrónicas no bancarias permitidas para EMPES, bancos y financieras. La Tabla 10 resume la base legal de los pagos electrónicos en Paraguay.

Tabla 10: Regulación para pagos electrónicos

Ley / Regulación	Descripción
Ley 489 del 29 de junio, 1995	Banco Central de la Ley Orgánica Paraguay (BCP)
Ley 4595 del 16 de mayo de 2012	Regula el sistema de pagos y liquidación de valores
Resolución 6, Acta 18 del 13 de marzo, 2014	Regula los medios de pago electrónico

Esta regulación establece la definición jurídica de una nueva operación financiera diferente de los depósitos tradicionales. Una persona jurídica autorizada puede realizar operaciones de pago electrónico con el único objetivo de procesar, administrar y/o prestar servicios relacionados a pagos electrónicos a través de servicios de telecomunicaciones. Se les denomina EMPES. Se requiere autorización del BCP para operar con dinero electrónico en Paraguay. La regulación para el dinero electrónico no permite la intermediación financiera y no permite el devengamiento de intereses.

La regulación establece que los requisitos mínimos de constitución incluyen autorización previa del BCP para que opere una EMPE pero carece de requisitos de capital operativo mínimo y actualización del capital, y es necesario optimizar los mecanismos de protección de los fondos existentes. El BCP indicó que no se incluyeron los requisitos de capital operativo mínimo debido a que la regulación no crea una nueva licencia para instituciones financieras, sino que más bien categoriza a un tipo de proveedor de servicios financieros. El BCP explicó que los proveedores de pago electrónico son empresas de servicios, por ende, esta regulación no establece requisitos de capital mínimo ni de actualización del capital. Sólo se requiere una nueva ley y requisitos adicionales en el caso de constitución de una nueva institución financiera.

La regulación de las EMPES establece las especificaciones tecnológicas y operativas requeridas antes del inicio de las operaciones. Los requisitos técnicos establecen: la operación de una plataforma que garantiza transacciones en línea y en tiempo real, así como calidad, seguridad y continuidad de los servicios. Las EMPES deben establecer mecanismos eficaces de control permanente y mantener saldos y movimientos netos actualizados en tiempo real para cada cliente. Otras normas incluyen que se deben transferir los fondos de crédito al fondo fiduciario al final de cada jornada laboral. En los feriados la transferencia al fondo debe producirse al siguiente día hábil. Se podrían utilizar los intereses devengados por los depósitos fiduciarios para cubrir los costos y gastos actuales y futuros relacionados con la gestión del fondo fiduciario.

Una declaración general³⁶ instruye a las EMPES a cumplir con todas las regulaciones emitidas por el BCP relacionadas con interoperabilidad, compensación y liquidación de pagos electrónicos con el Sistema de Transferencia Automatizada (STA) más amplio³⁷ operado por el BCP. La interoperabilidad del sistema es fundamental para determinar los niveles de uso de los productos de dinero electrónico por la población. Sin embargo, es importante reconocer que los modelos de pago electrónico podrían no alcanzar el punto de equilibrio si se fuerza su interoperabilidad con el STA prematuramente. El BCP está estudiando este asunto cuidadosamente con CONATEL (el ente regulador de las telecomunicaciones). Están iniciando un diálogo y explorando soluciones implementadas en otros países.

Se aprobó la nueva regulación para las EMPES para encarar la fiscalización de los pagos electrónicos sin regulación que ya están ocurriendo en el mercado. Por lo tanto, se requiere que las entidades que ya ofrecen billeteras electrónicas se conviertan en una EMPE constituyendo una empresa aparte. Hace tres años Tigo, la empresa de telecomunicaciones, empezó a ofrecer un modelo de billetera móvil. Tigo es una institución no bancaria que ofrece un producto de pago; por lo tanto no está sujeta a regulación financiera. Entonces el BCP introdujo el concepto de pagos electrónicos en el marco de una regulación más amplia para el sistema de pagos en virtud de la Ley del Sistema de Pagos (Ley 4595/12). Las facultades en esta Ley permitieron al BCP regular las billeteras electrónicas existentes. Hasta 2014 las dos empresas de telecomunicaciones principales operaban billeteras y órdenes de pago en la plataforma móvil. Personal, una de estas empresas, trabajaba conjuntamente con un banco mientras que la otra, Tigo, operaba sin un banco. Para proteger los fondos el dinero debía ser mantenido en un fideicomiso antes de cargar las billeteras. Desde el punto de vista del BCP, no se producía una

intermediación financiera tal como establece la ley bancaria de Paraguay.³⁸ La nueva regulación requiere que tanto Tigo como Personal pidan permiso al BCP a más tardar antes del 13 de junio 2014, puesto que ambas empresas operaban una billetera electrónica antes de la aprobación de esta regulación. Ambos proveedores han solicitado una prórroga de este plazo. Si Tigo y Personal se separan en dos empresas – una empresa de telecomunicaciones y una EMPE – deben suscribir un contrato vinculante para la prestación de servicios de telecomunicaciones junto con los demás requisitos de autorización para operar como EMPE. El BCP señaló que los proveedores de transferencias electrónicas no bancarias también deben cumplir con esta regulación para sus transferencias electrónicas.

A pesar de los esfuerzos del BCP por regular los pagos electrónicos que se realizan en el mercado,³⁹ la nueva regulación sigue siendo insuficiente en ciertos ámbitos. Incluso con la nueva regulación, es importante considerar el establecimiento de un nivel de capital mínimo para ingresar en el sector de pagos electrónicos. Además, la regulación no define requisitos para la actualización del capital inicial a medida que aumentan las operaciones de dinero electrónico, lo cual es importante dada la creciente relevancia de este servicio. Sin embargo, respecto de esta opción el BCP señaló que los requisitos tendrían que ser establecidos por ley de conformidad con la práctica jurídica tradicional de Paraguay fijada por la Ley del Sector Financiero y la Ley de Seguros que definen los requisitos de capital mínimo y suficiencia de capital. Dichos requisitos disuadirían a entidades de solicitar autorización si no pueden cumplir con sólidos requisitos financieros y operativos, ni con las inversiones tecnológicas mínimas para ingresar en el mercado. Tal como ilustra la Tabla 11, otros países de ALC con regulación para dinero electrónico también han introducido requisitos de suficiencia de capital y mecanismos de protección para este tipo de servicio.

³⁶ El Artículo 11 de la Resolución 4 de 2014 dice: "El EMPE debe cumplir las normas de interoperabilidad, compensación y liquidación determinadas por el Banco Central del Paraguay en resoluciones de carácter general."

³⁷ El STA es el sistema de pagos LBTR y CCA operado por el BCP para compensar y liquidar todos los pagos realizados por bancos y financieras.

³⁸ AFI, Enfoques regulatorios para los servicios financieros móviles en Latinoamérica, Abril 2014.

³⁹ En la Sección 4, Subsección B continúa el análisis de esta regulación.

Tabla 11: Regulación para proveedores de pago electrónico en otros países de ALC.

	Paraguay	Bolivia	Colombia	México	Perú
Proveedores	EMPES, bancos y financieras	Empresa de servicios de pagos móviles	Bancos y empresas especializadas en depósitos electrónicos	Bancos especializados	Emisores de dinero electrónico
Requisito de capital mínimo (A)	No requerido	US\$ 752.000	US\$ 3 millones	US\$ 14 millones	US\$ 806.000
Requisitos de capital mínimo (B)	Bancos: US\$ 8,8 millones Financieras: US\$ 4,4 millones	Bancos: US\$ 8 millones Bancos PYME: US\$ 5 millones	Bancos: US\$ 40 millones	Bancos Nivel I: US\$ 34 millones	Bancos: US\$ 8,9 millones
A/B	N/A	9%	8%	40%	9%
Suficiencia de capital	No requerido	No requerido	Requerido de conformidad con regulación futura	La misma regulación para bancos proporcional a las actividades realizadas.	Capital efectivo no inferior a 2% de dinero electrónico emitido.
Mecanismo de protección	Por lo menos el 100% a fondos fiduciarios	Fondo Fiduciario. Bancos: 100% en el Banco Central	Depósito del 100% en bancos Seguro de depósitos	Seguro de Depósitos. Invertido en activos líquidos	Fondo Fiduciario. Se aplica a todas las entidades financieras con operaciones de dinero electrónico

Fuente: Basado en la AFI, *Enfoques Regulatorios para los Servicios Financieros Móviles en América Latina, 2014*. Incluye las definiciones finales para Colombia incluidas en la Ley 1735 de 2014 aprobada el 21 de octubre de 2014.

Otras falencias regulatorias incluyen el hecho que las reglas específicas que se aplican a operaciones de pago electrónico no son claramente aplicables a todos los proveedores posibles. La Resolución de 6, Acta 18 del 13 de marzo de 2014 del BCP no aborda el trato para las operaciones de pago electrónico cuando son realizadas por bancos o financieras. Por lo tanto, dependiendo de si se trata de un banco, de una financiera o de una EMPE que provee el servicio financiero, los fondos de dinero electrónico pueden ser intermediados y devengar intereses. Esto se debe a que el diseño de la regulación vigente se basa en el proveedor que presta el servicio y no en el servicio financiero en sí. Otros países han abordado la problemática de manera diferente y han establecido los mismos requisitos para la operación independientemente del tipo de institución que presta el servicio. Por ejemplo en Perú tanto bancos como otras instituciones financieras que prestan el servicio deben mantener los fondos en un fondo fiduciario en otra institución financiera.⁴⁰

Si bien la regulación paraguaya establece una medida de protección para los fondos de pagos electrónicos, hasta el momento carece de un mecanismo de traspaso del dinero del fondo fiduciario depositado en cuentas bancarias. De conformidad con la Resolución 6, Acta 18 del 13 de marzo 2014 del BCP, el 100% del monto total de los

fondos de cada cliente, agente o punto de venta debe ser mantenido en varios fondos fiduciarios. Los saldos deben ser individualizados de tal forma que se pueda identificar apropiadamente el saldo de cada cliente y los únicos beneficiarios de estos fondos fiduciarios son los clientes, agentes o puntos de venta. En el caso de agentes o puntos de venta, el supuesto es que trabajarán basados en convenios de prepago con EMPES. Esto significa que los agentes y puntos de venta "comprarán" una línea de crédito de la EMPE a ser utilizada para retiros y depósitos de los clientes. Antes de utilizar las líneas de crédito, son pasivos que la EMPE adeuda al agente o punto de venta y, como tal, deben contar con la misma protección que fondos depositados por los clientes. Según la regulación vigente, los fondos están protegidos al estar depositados en un fideicomiso independiente de la entidad financiera que maneja el fideicomiso. Sin embargo, en la práctica, lo más probable es que el fideicomiso deposite los fondos en otra institución financiera como monto global institucional y no como depósitos individuales. Por ejemplo, el Banco A tiene sus fondos de pagos electrónicos depositados en un fideicomiso. Esto protege a los fondos de pagos electrónicos de las dificultades financieras del Banco A. Posteriormente, es muy probable que el fideicomiso deposite los fondos en otro banco, el Banco B, como monto global institucional depositado por el fideicomiso. En este punto los fondos se encuentran depositados en el Banco B como cualquier otro depósito. Si el Banco B se declara en quiebra, no hay mecanismo de traspaso que proteja los depósitos individuales, el cual permitiría que el seguro de depósitos del banco cubra cada uno de

⁴⁰ La Ley 29985, 2012. Resolución 6283, 2013, SBS. Perú.

los depósitos individuales incluido el depósito en el fideicomiso cuyo dinero está depositado en una cuenta bancaria. En este caso, el seguro sólo cubrirá un depósito individual de hasta US\$ 30.000. Esta situación permite que los fondos de pagos electrónicos almacenados en bancos sean vulnerables a pérdidas y podría potencialmente afectar a depositantes en caso de que el banco se declare en quiebra. Las futuras medidas para garantizar la protección de los fondos de pagos electrónicos deberían incluir el diseño de un mecanismo de protección más amplio para los pagos electrónicos en el cual los fideicomisos deban ser mantenidos en varios bancos o financieras y es necesario implantar un mecanismo de traspaso para que el seguro de depósitos reconozca las cuentas individuales dentro de un mismo depósito.

A pesar de estos desafíos regulatorios, la nueva regulación para EMPES ha desbrozado el camino para el desarrollo de emisores de dinero electrónico para apoyar esfuerzos más amplios de inclusión financiera en Paraguay. De conformidad con la Resolución 6 del BCP, el principal motor para diseñar un marco jurídico para pagos electrónicos (dinero electrónico y transferencias electrónicas no bancarias) radica en su relevancia para expandir la inclusión financiera. Como tal, se considera que mecanismos de pagos electrónicos constituyen un punto de entrada para una oferta más amplia de servicios financieros para toda la población, en particular los clientes financieros desatendidos y subatendidos de Paraguay.

G. CONCLUSIÓN

Desde la perspectiva de la inclusión financiera, los proveedores de servicios financieros en Paraguay prestan servicios financieros similares con diferentes grados de regulación, lo cual resulta en limitaciones para el acceso a servicios financieros. En Paraguay la regulación financiera se determina según el proveedor de servicios financieros y no basado en el servicio/producto financiero provisto al mercado. El marco regulatorio para actividades financieras que rige los bancos comerciales, financieras, EMPES y compañías de seguros sólo se remite a las entidades reguladas y supervisadas por la SIB y la SIS del BCP. La SIB interpreta estrictamente que la regulación y la supervisión se circunscriben a las instituciones que proveen intermediación financiera. Las cooperativas de ahorro y crédito se rigen por un conjunto diferente de normas financieras derivadas del marco regulatorio general para el sector cooperativo. Por ejemplo, la adecuación del capital mínima se aplica de manera diferente para bancos/financieras que para cooperativas. Las cooperativas de ahorro y crédito están autorizadas para realizar prácticamente las mismas actividades que las financieras, pero no tienen requisitos de capital mínimo ni requieren autorización previa para operar en el mercado. En general, las regulaciones aplicadas a

cooperativas de ahorro y crédito no son tan estrictas como las regulaciones aplicadas a bancos y financieras. Las cooperativas tienen requisitos tolerantes respecto de barreras de ingreso al mercado, suficiencia de capital, especialización de sus operaciones y seguro de depósitos. Estas diferencias legales influyen en las políticas de riesgo de crédito, el racionamiento eficiente de las asignaciones crediticias y la fijación del precio del crédito que ofrecen en el mercado, así como el acceso a sus servicios y la extensión potencial de mercado de sus servicios y productos. En Paraguay estas diferencias en el marco jurídico han resultado en algunos servicios financieros que se ofrecen fuera del alcance de las regulaciones y supervisión financiera, particularmente respecto de la aplicación de la regulación no prudencial tales como transparencia y presentación de información crediticia.

La adopción de una regulación para EMPES es un paso importante hacia la promoción de la inclusión financiera en Paraguay; sin embargo, si se optimiza esta regulación se salvaguardará mejor la provisión de este servicio. La falta de requisitos de capital mínimo y de suficiencia de capital para proveedores de pagos electrónicos podría permitir que actores ingresen en el mercado con inversiones tecnológicas mínimas y una base capital mínimo para apoyar las operaciones de dinero electrónico. Con inversiones y salvaguardas mínimas para el servicio, se podría poner en jaque el concepto de pagos electrónicos y de esta manera socavar la confianza del público en este tipo de servicio financiero. Adicionalmente, Paraguay carece de mecanismos de protección de fondos normalmente diseñados a través de regulaciones que consideran la separación de fondos de dinero electrónico en un fondo fiduciario vía mecanismos de traspaso. El propósito de estos mecanismos de traspaso es garantizar la protección de los depósitos en fondos fiduciarios en caso de liquidación de la empresa. La inclusión de dichas disposiciones en la regulación permitiría la oferta de productos de dinero electrónico en un mejor entorno regulatorio tanto para los proveedores como para el público en general que utiliza este servicio financiero.

La regulación de los mercados de capitales es neutral desde el punto de vista de una inclusión financiera básica, pero la promoción de productos de ahorro a largo plazo para la población de bajos ingresos avanzará en la medida que avance la reforma del sistema de pensiones en curso. Cabe destacar que, en esta etapa, los productos del mercado de capitales están fuera del alcance de la mayoría de los paraguayos sub-bancarizados y no bancarizados. Sin embargo, en el futuro, a medida que se expanda la inclusión financiera de la población de bajos ingresos, los mercados de capitales pueden ser una fuente importante de productos de ahorro a largo plazo para toda la población.

3. Proveedores de servicios financieros parcialmente regulados o no regulados en Paraguay.

Actualmente en Paraguay se ofrece una serie de servicios financieros parcialmente regulados y no regulados. Esta sección describe estos proveedores de servicios financieros que operan en el mercado.

A. CASAS DE EMPEÑO

En Paraguay las casas de empeño están reguladas por la Ley 2283 del 10 de noviembre de 2003 y no están bajo la supervisión de un organismo de regulación financiera, sino más bien bajo el control de la municipalidad local. La ley define un requisito de capital mínimo de US\$ 20.000 para que casas de empeño inicien sus operaciones y establece que estas entidades deben cumplir con los requisitos establecidos por el Ministerio de Hacienda y la municipalidad local. En la práctica, el control de la municipalidad sobre las casas de empeño parece enfocarse exclusivamente en la concesión de la licencia comercial y no tanto en el cumplimiento y la supervisión de sus operaciones. La ley también define aspectos importantes, tales como la fijación de tasas de interés para casas de empeño relacionados con la tasa de interés máxima establecida por el BCP. Las tasas de interés de una casa de empeño deben cumplir con la tasa de interés máxima de acuerdo con la regulación de usura incluida en la Ley 489 del 29 de junio de 1994, la Ley Orgánica del BCP. No obstante, además de la tasa de interés, las casas de empeño pueden cobrar costos y gastos de tasación, costos relacionados con la conservación, mantenimiento y custodia de los bienes empeñados. Los costos relacionados con la conservación, mantenimiento y custodia de los bienes empeñados no pueden exceder el 50% de la tasa de interés total.

La Ley define el conjunto de requisitos de protección del consumidor que las casas de empeño deben cumplir. Entre ellos las casas de empeño deben entregar un contrato al cliente indicando claramente los términos y condiciones de la prenda e incluir la identificación completa del cliente y de la casa de empeño. Están obligadas a suministrar recibos de las operaciones de pago, permitir pagos adelantados en cualquier momento, formalmente cancelar la obligación y devolver la prenda al cliente. La identificación del cliente requiere fotocopia de la cédula. Las prendas no reclamadas dentro del plazo definido serán subastadas por un subastador público seleccionado por la casa de

empeño. La prenda debe ser publicada en el periódico tres veces durante un período no mayor a 5 días.

B. CAJAS MUTUALES

Las Cajas Mutuales están reguladas por la Ley 3472 de 2009, pero no se ha implementado su supervisión. Las cajas mutuales son similares a una cooperativa porque prestan servicios a sus socios, pero el capital es propiedad de la institución y no de los socios. En Paraguay la Ley las define como tipos de asociaciones que proveen servicios de pensión, salud, educación y otros servicios financiados con los aportes de los socios. La mayoría de las cajas mutuales se dedican a pensiones y jubilaciones. El sector privado ofrece estos planes y es opcional asociarse. Si bien se incluyó un organismo de supervisión en la Ley de 2009, éste aún no ha sido implementado.

C. PROVEEDORES NO REGULADOS

En Paraguay hay una serie de proveedores de servicios financieros no regulados y no supervisados que operan en el mercado que son considerados semi-formales puesto que están registrados y cuentan con licencia comercial, pero sus actividades financieras no están supervisadas. Si bien las leyes y las regulaciones establecen que el Estado supervisará las actividades financieras y de seguros, algunos proveedores financieros proveen una serie de servicios financieros al público sin ningún tipo de regulación o supervisión. En Paraguay hay una serie de entidades diferentes que operan servicios financieros y trabajan con el público sin regulación, supervisión ni fiscalización de sus actividades financieras. Este grupo de entidades incluye: instituciones microfinancieras/ONGs sin fines de lucro, casas de crédito, casas comerciales y proveedores de servicios de transferencias de dinero internacionales y nacionales y empresas de procesamiento de pagos. También hay productos de seguros que son controlados por una autoridad pública (por ejemplo, el Ministerio de Salud) pero no se supervisa el aspecto financiero de sus operaciones. Tal es el caso de las empresas de medicina prepaga que operan en Paraguay. La medicina prepaga es un plan de seguro médico privado que se ofrece al público. La Superintendencia de Salud supervisa la calidad de los servicios de salud ofrecidos, pero no cuenta con las habilidades especializadas para enfocarse en los aspectos actuariales del producto de seguro médico. Por lo tanto, no se cuenta con un ente regulatorio especializado en actividades financieras que supervise el aspecto financiero de los seguros de la medicina prepaga (Tabla 12).

Tabla 12: Servicios financieros no regulados y no supervisados en Paraguay

Proveedor	Descripción
Instituciones microfinancieras/ONGs sin fines de lucro	Organizaciones o fundaciones sin fines de lucro que toman donaciones para conceder préstamos.
Casas de Crédito	Empresas que no toman depósitos del público, pero prestan al público con sus fondos propios.
Casas Comerciales	Tiendas que venden mercancías y servicios utilizando crédito.
Medicina Prepaga	Esquema de salud mediante el cual la población paga una prima para cubrir problemas de salud futuros. Éste es un caso típico de una operación muy similar al seguro puesto que se paga una prima para cubrir el riesgo de lo que puede o no ocurrir. La Superintendencia de Salud monitorea la calidad de los servicios de salud que se ofrecen al público, pero no el aspecto financiero del ofrecimiento de un producto de seguro.
Planes de sepelio prepagos	Estos planes se constituyen un pago por adelantado para un funeral que puede ocurrir o no dentro del plazo del contrato. Son similares a un seguro, ya que están diseñados para cubrir un riesgo y el dinero no se reembolsa si el evento no se concreta dentro del plazo del contrato.
Proveedores de servicios de pagos	Proveen servicios de cobro de pagos. Deben cumplir con las normas ALD establecidas por la SEPRELAD en la Resolución 218 de 2011.
Proveedores de remesas	Reciben y envían remesas internacionales sin regulación específica. Deben cumplir con las reglas ALD establecidas por la SEPRELAD en la Resolución 333 del 27 de diciembre de 2010.

Las regulaciones definen las facultades de supervisión de la SIB sobre entidades que operan el ciclo completo de intermediación financiera y, dentro de este grupo, las entidades financieras autorizadas para recibir depósitos. La supervisión de la SIB y la SIS se limita a bancos, financieras y compañías de seguros. Por ejemplo, en el caso de las casas de crédito la concesión de préstamos con fondos propios está excluida de regulación y supervisión prudencial debido a la ley del BCP que establece que se regulará y supervisará a entidades financieras que operan la totalidad del ciclo de intermediación financiera desde depósitos a préstamos o inversión de sus fondos. Este mismo principio se aplica a todos los proveedores de servicios financieros no regulados y no supervisados mencionados en la Tabla 12. Puesto que no toman depósitos del público y no operan el ciclo completo de intermediación financiera quedan fuera del alcance de regulación o supervisión del BCP y o de cualquiera de los otros organismos reguladores.

No hay organismo que haga cumplir la aplicación de normas no prudenciales en ámbitos tales como regulación de la usura, la conducta empresarial en general, la divulgación de información crediticia y las normas de transparencia. La excepción son las regulaciones ALD/CFT de la SEPRELAD y de protección del consumidor de la SEDECO que se aplican a todos los proveedores de servicios financieros que operan en Paraguay. Respecto de la regulación de la usura, la divulgación de información crediticia y las normas de transparencia, Paraguay carece de un organismo de aplicación de la ley para todas las entidades que prestan servicios financieros en el mercado. Por ejemplo, si un proveedor de crédito no respeta el límite de usura, no hay un mandato claro para detener el incumplimiento (se debe presentar una denuncia formal ante un tribunal civil que entenderá las denuncias caso-por-caso). Por ende, si bien los límites de usura se aplican a *todas* las

operaciones crediticias puesto que forma parte del mandato general del BCP sobre la economía y la autoridad monetaria, el cumplimiento de la ley sólo se impone a las entidades supervisadas por el BCP al no haber otro órgano expresamente facultado para hacer cumplir los límites de la usura en aquellas instituciones que no reciben depósitos (ver la Sección 4, Subsección C). El resultado es que sólo las instituciones reguladas tienen aplicación de cumplimiento con la ley de usura. Esta situación socava el propósito mismo de definir un límite de usura cuya intención es proteger al público de conductas abusivas de agentes no supervisados.

Algunos productos financieros de seguro también carecen de supervisión financiera. La Ley de Seguros es clara cuando define las características de un producto de seguro. Sin embargo, el reducido alcance de la supervisión de la SIS no ha impedido el avance de iniciativas fuera del sector seguros. Esto se observa claramente en los planes de sepelio o de medicina prepagos que operan en el mercado sin supervisión de la SIS. En 1999 hubo un intento para que la SIS regulara los aspectos financieros del mercado de medicina prepaga, pero fue legalmente impugnado y suspendido dejando el debate abierto hasta hoy.

En general, la falta de un marco regulatorio para ciertos productos financieros que podrían ser muy utilizados por segmentos de bajos ingresos de la población es riesgoso y potencialmente perjudicial para consumidores financieros y el sector como un todo. Esto es particularmente cierto en poblaciones con un nivel bajo de educación financiera. Si bien esta situación ha permitido el desarrollo de innovaciones en el mercado que han fomentado la inclusión financiera - como las billeteras móviles - la falta de normas específicas para préstamos de entidades no supervisadas por el BCP plantea el desafío de contener iniciativas que pondrían en riesgo a los consumidores y

en última instancia podrían plantear retos para el sector financiero si aumenta el nivel de sus actividades en estos ámbitos. Por ejemplo, la falta de monitoreo también podría estar estimulando el sobreendeudamiento de los consumidores puesto que una evaluación tolerante del riesgo de crédito puede contribuir a una excesiva concesión de crédito a los mismos clientes. En resumen, la mejor manera de disuadir estas prácticas sería definir normas claras y específicas sobre cuestiones no prudenciales, tales como transparencia, conducta empresarial en general y la presentación de información crediticia para todas las entidades prestamistas, pero limitando la regulación prudencial a todas las actividades de captación de depósitos separadamente o conjuntamente con la totalidad del ciclo de intermediación.

Hay dos mejoras principales que abordarían estos vacíos regulatorios en los cuales operan las entidades financieras no reguladas: 1) asegurar que se aplique la regulación no prudencial a todas las entidades financieras que operan en el mercado, y 2) estandarizar las regulaciones financieras aplicables por servicio financiero provisto y no según la entidad financiera que ofrece el servicio; también debe mantenerse la proporcionalidad de las regulaciones.

- i) Debería desarrollarse un organismo del cumplimiento de la ley para asuntos no prudenciales, tales como el límite de usura, la divulgación de información crediticia, la conducta empresarial en general, para todas las entidades financieras que operan en Paraguay. Actualmente, la regulación prudencial se aplica a las instituciones que reciben depósitos. No se aplica regulación no prudencial - con la excepción de los organismos ALD/CFT y de protección del consumidor, SEPRELAD y SEDECO - a las entidades financieras que se encuentran fuera del ámbito de fiscalización del BCP. Por lo tanto, a pesar de las entidades financieras que operan en el mercado, Paraguay carece de un órgano para el cumplimiento de las normas no prudenciales para el sector financiero en general. Por otra parte, se debería monitorear las actividades de las entidades financieras no reguladas que pondrían en riesgo a los consumidores y/o podrían eventualmente plantear desafíos para el sector financiero en caso de que aumente el nivel de sus actividades en estos ámbitos.
- ii) Similar a la mención de diferencia arriba mencionada entre bancos/financieras y cooperativas, cabe destacar que estas recomendaciones se refieren a las instituciones financieras, compañías de seguros y cooperativas reguladas que prestan servicios financieros. En el caso del sector financiero, esto implicaría que todas las instituciones que reciben depósitos deben estar sujetas a regulación y supervisión similar pero proporcional a los riesgos y la extensión de sus respectivas operaciones como instituciones exclusivamente dedicadas a intermediación financiera. Por ejemplo en el caso de operaciones

de dinero electrónico, normalmente⁴¹ no implican préstamos por lo tanto tienen menos requisitos de capital mínimo ya que no están expuestas a riesgo de crédito. También tienen normas diferentes para la suficiencia de capital que consideran el monto de los fondos recibidos en comparación con el nivel requerido de activos ponderados por riesgo que suelen requerir los bancos. En el sector de los seguros, la SIS debe supervisar todos los aspectos técnicos y financieros de los proveedores de productos de seguros, ya sean compañías de seguros u otras empresas autorizadas a proveer productos de seguros (por ejemplo, empresas de medicina prepaga). Un ejemplo de dicho concepto es la aplicación equitativa de regulaciones centradas en el servicio financiero y no basadas en el proveedor del servicio financiero, lo cual es evidente en el caso de la regulación de dinero electrónico en Perú que se fundamenta en el principio de que el dinero electrónico no puede ser intermediado ni por bancos ni por las Empresas Emisoras de Dinero Electrónico (EEDES). El marco regulatorio debe ser proporcional al tipo y tamaño de las operaciones. De este modo, se nivelarían las condiciones del mercado al eliminar sesgos potenciales que podrían introducir distorsiones artificiales en la fijación de precios de productos y en la gestión del riesgo de crédito. La recomendación sugerida se alinea con las normas internacionales en la materia, es decir los Principios Básicos de Basilea.⁴²

D. CONCLUSIÓN

El alcance de las actividades financieras reguladas se refiere al ciclo completo de intermediación financiera; como resultado, varios proveedores de servicios financieros operan en Paraguay con regulación y supervisión mínima y falta de una aplicación efectiva de normas no prudenciales. Se define la captación regular de depósitos como cualquier forma que implica el reembolso de obligaciones, para proveer crédito o inversiones independientemente de la

⁴¹ Éste es el caso de casi todos los marcos regulatorios de dinero electrónico en ALC a excepción de Colombia y México. En estos dos casos el dinero electrónico o los depósitos electrónicos son operaciones permitidas sólo para instituciones que reciben depósitos que realizan actividades de intermediación financiera.

⁴² Tal como sugiere el enfoque adaptado según los Principios Básicos de Basilea, tanto el Principio 2 (Actividades Permitidas) como el Principio 3 (Criterios de concesión de licencias) se deben aplicar a las instituciones financieras en proporción al tipo y tamaño de sus operaciones. Estas operaciones incluyen también las actividades de seguros que deben quedar claramente definidas en las leyes o reglamentos y ligados al tamaño de la institución y su capacidad para gestionar los riesgos inherentes a dicho tipo de productos y clientes. "El permiso para realizar actividades sofisticadas deberá depender de la experiencia del equipo directivo y de su capacidad para identificar, controlar y mitigar riesgos más complejos. Además, la autoridad supervisora o la encargada de conceder licencias deberán mantener y publicar una lista actualizada de las OED autorizadas/supervisadas, así como estar alerta y tener autoridad para sancionar la prestación ilícita de servicios financieros" (Actividades de microfinanciación y los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2010.)

forma jurídica o denominación utilizada por las empresas o entidades que llevan a cabo estas actividades. En Paraguay la definición estrecha de actividades de intermediación financiera ha limitado el alcance de la regulación y la supervisión del BCP sobre las instituciones que reciben depósitos. La Ley del Sector Financiero (861/1996) establece que el alcance de las facultades supervisoras del BCP se circunscribe a instituciones de intermediación financiera tal como definido en la misma ley (en definitiva, recibir depósitos para conceder préstamos). Por ende, cuando entidades financieras ingresan en el mercado para participar solamente en una parte de estas actividades, por ejemplo, solamente recibir depósitos, el BCP tiene facultades de supervisión restringidas y no se aplicarían a dichos agentes del mercado. Como resultado, en Paraguay hay proveedores no regulados que llevan a cabo una parte de la actividad financiera, pero no la totalidad del ciclo de intermediación, con mínimo o poco monitoreo, incluyendo la aplicación de normas no prudenciales. Por ejemplo, proveedores de servicios financieros que se dedican principalmente a la concesión de crédito incluyen: instituciones microfinancieras/ ONGs, casas de crédito y casas comerciales.

Si bien el marco regulatorio de Paraguay se aplica a todos los que realizan actividades financieras y proveen seguros, en la práctica la supervisión financiera sólo cubre a las instituciones específicamente autorizadas para efectuar actividades financieras dejando vacíos regulatorios. El marco jurídico del sistema financiero establece la estructura del sector financiero definiendo los diferentes tipos de instituciones autorizadas para realizar actividades financieras, pero no define claramente las consecuencias regulatorias para los que prestan servicios financieros pero que no son una de las instituciones específicamente detalladas en el marco jurídico. Por ejemplo, compañías de sepelio y medicina prepaga ofrecen planes de seguro, pero ninguna autoridad financiera regula o supervisa los aspectos financieros del servicio. Del mismo modo, proveedores de servicios de pago y proveedores de envío y recepción de remesas, que no son instituciones financieras reguladas, también están ofreciendo pagos y transferencias. También hay casas de empeño y cajas mutuales que están reguladas pero no son supervisadas.

4. Productos para la inclusión financiera

Esta sección se centrará en la regulación de los productos financieros disponibles en Paraguay y el papel que desempeña la regulación actual en inclusión financiera. Tal como señalado en las Secciones 1, 2 y 3 en Paraguay la regulación y la supervisión de productos financieros es desigual porque está diseñada en base al tipo de proveedor financiero y no en base al producto financiero. Esta sección describe la regulación o la falta de regulación que establece el marco para los principales productos financieros provistos en el mercado y de relevancia para la inclusión financiera: depósitos, pagos, préstamos y seguros.

A. DEPÓSITOS

Solamente instituciones financieras (bancos y financieras) están autorizadas para captar depósitos (Ley del Sector Financiero 861/1996) y las cooperativas. Los bancos y las financieras pueden recibir depósitos en moneda local y extranjera, mientras que los bancos son los únicos autorizados para proveer cuentas corrientes. Ambas instituciones también pueden emitir bonos y valores. En el caso de las cooperativas, la Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 emitida por el INCOOP permite captar depósitos a la vista (cuentas de ahorro) solamente de sus socios y de otras cooperativas. La regulación financiera específica para depósitos es muy general y permite que cada institución financiera diseñe y desarrolle diferentes productos adaptados según las necesidades de su mercado objetivo.

Los depósitos captados por bancos y financieras están cubiertos por el fondo de garantía de depósitos, mientras que los ahorros captados por cooperativas aún no están cubiertos por ningún seguro de depósito. La Ley 2334 de 2003 y la Resolución 10, Acta 75 del 23 de agosto de 2004 del BCP establecieron el fondo de garantía de depósitos para bancos y financieras para parcialmente proteger los ahorros públicos depositados en las instituciones bajo supervisión de la SIB que operan en el sistema financiero nacional (Tabla 13). Esta garantía cubre todos los pasivos hasta 75 salarios mínimos mensuales⁴³ - US\$ 30.000 por persona por institución financiera. Tal como indicado en la Sección 2, en el caso de ahorros de cooperativas, el INCOOP está trabajando en el establecimiento de un sistema de fondo de garantía de depósitos que cubra a las cooperativas inscriptas en el fondo. Este trabajo se está completando con la asistencia técnica de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV). No obstante, cabe destacar que antes de crear el fondo de garantía de depósitos para cooperativas, se debería exigir que las cooperativas cumplan las normas prudenciales y que sean prudencialmente supervisadas para evitar el riesgo moral.

⁴³ El salario mínimo mensual se fijó en Gs. 1.824.055, US\$ 405 a partir de marzo de 2014.

Tabla 13: Regulación básica para seguro de depósitos para bancos y financieras

Regulación	Descripción
Ley 2334 de 2003	Define el régimen general del fondo de garantía de depósitos para instituciones regidas por la Ley del Sector Financiero (Ley 861 de 1996)
Resolución 10, Acta 75 del 23 de agosto de 2004, BCP	Establece normas para el fondo de garantía de depósitos

Desde el punto de vista regulatorio, no hay umbrales legales que limitan la inclusión financiera en cuestión de depósitos generales, aparte de las reglas generales establecidas por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD) para la prevención del riesgo de lavado de dinero (LD). Los resultados de la Encuesta de Inclusión Financiera realizada en 2013 en Paraguay indicaron que la mayoría de las personas reportaba falta de dinero como la barrera más importante para no abrir una cuenta de ahorro. Desde el punto de vista regulatorio, esto podría implicar que el depósito o saldo mínimo exigido por los productos tradicionales de ahorro es demasiado alto como resultado de los altos costos de cumplir con la regulación que requiere que los proveedores cobren altas comisiones y/o requieran saldo mínimo alto o depósito mínimo alto para recuperar los costos generados por el cumplimiento regulatorio. Por lo general, este tipo de costo es fijo y relativamente alto para productos financieros de montos pequeños. Sin embargo, cabe destacar que la regulación no incluye este tipo de requisito para los productos de ahorro tradicionales. No obstante, los requisitos generales de Debida Diligencia del Cliente (DDC) exigidos a bancos y financieras podrían ser lo que afecta la apertura de cuentas, así limitando el acceso a productos financieros, especialmente de aquellos cuyas actividades económicas son informales o que carecen de la documentación específica detallada en la Tabla 27. Estas normas se aplican de manera diferente en el caso de las cooperativas. Esto se describirá en más detalle en la Sección 5.

CUENTAS BÁSICAS DE AHORRO OFRECIDAS POR BANCOS Y FINANCIERAS

En 2013 el BCP emitió una regulación para cuentas básicas – la Resolución 25, Acta 51 del 18 de julio de 2013 que redujo los costos de DDC para instituciones financieras y las barreras de acceso para los clientes. La cuenta básica es una cuenta de ahorro que permite depósitos y un número limitado de extracciones gratuitas. Es una cuenta diseñada con requisitos de apertura mínimos simplificados y se limita a saldos bajos como mecanismo para controlar el riesgo de lavado de dinero. La regulación fue diseñada para reducir las barreras de ingreso y estimular a clientes de bajo riesgo a abrir cuentas bancarias formales sin demasiados trámites y costos.

La regulación para cuentas básicas se aplica a instituciones financieras supervisadas por el BCP. Esto implica que es posible abrir una cuenta básica en bancos y financieras que operan en Paraguay. Esta resolución no se aplica a cooperativas si bien están facultadas para adaptar productos de ahorro a las necesidades de sus clientes utilizando las mismas características de las cuentas básicas de ahorro. A septiembre de 2014 dos entidades financieras - Visión Banco y Financiera Interfisa – reportaron ofrecer este tipo de cuenta en Paraguay. Visión Banco ya ofrecía un tipo de cuenta similar antes de la regulación que, de hecho, incorporó muchas de las características del modelo de Visión Banco. La SIB aprobó otras cuatro instituciones para operar la cuenta básica; sin embargo, aún no han implementado el producto.

Abrir una cuenta básica de ahorros requiere completar un formulario de solicitud y se basa en trámites de DDC simplificada para clientes de bajo riesgo. Es necesario completar y firmar un formulario de solicitud básico de forma simultánea. Según la SEPRELAD este formulario de solicitud básico debe ser completado y firmado en persona puesto que no se admite la firma digital para abrir una cuenta básica. Si bien la Ley 4017 del 23 de diciembre de 2010 reconoce la validez jurídica de la firma digital, SMS y archivos electrónicos, aún no se ha implementado la firma digital y la SEPRELAD no reconoce la posibilidad de utilizarlas. La única excepción es cuando se utilizan dispositivos móviles para abrir cuentas y se transmite la aceptación con un SMS. La SEPRELAD definió los trámites de DDC simplificada para transacciones de valor inferior a US\$ 2430 mensuales (seis salarios mínimos mensuales).⁴⁴ Sin embargo, el Artículo 26 de la Resolución 349 de la SEPRELAD también define como clientes de bajo riesgo a aquellos con transacciones mensuales de valor inferior a tres salarios mínimos, lo que incluye a beneficiarios de TMC. Por lo tanto sería útil aclarar la utilización de tres o seis salarios mínimos mensuales para clientes de bajo riesgo que abren una cuenta básica. Los trámites simplificados permiten que se complete la apertura de una cuenta sólo con la cédula. En el futuro, para la apertura de cuentas, tanto a través de dispositivos móviles y no móviles, se deberían considerar normas para la firma digital en los trámites DDC de la SEPRELAD para evitar la necesidad de papel y firmas físicas.

Es posible abrir una cuenta básica de ahorro con un teléfono móvil u otros dispositivos electrónicos llamadas cuentas "a través del aire" (OTA).⁴⁵ Esta resolución para cuentas básicas de ahorro establece que cuando se utilizan estos mecanismos de apertura, el

requisito de la cédula del cliente debe ser cumplido por la empresa de telecomunicaciones o la persona contratada para tal efecto. En la práctica, la apertura de cuentas a través de agentes u otros mecanismos de auto-apertura requieren vincular el nombre del cliente, el número de la cédula, el número de teléfono móvil u otro número de identificación relacionado con el trámite de activación de las empresas de telecomunicaciones con un sistema que pueda validar los datos del cliente.

Según la regulación, está permitido un máximo de 2 cuentas básicas por cliente en todo el sistema financiero. Las instituciones financieras deben asegurar que se cumpla con el máximo de 2 cuentas básicas por persona. Actualmente, la única manera de verificar este cumplimiento es a través del BCP. Actualmente el BCP no monitorea las cuentas de ahorro contra la cédula de cada persona como lo hace con los préstamos. Para hacer cumplir el límite del número de cuentas básicas por persona, el BCP prevé comenzar a monitorear estas cuentas simplificadas. Es importante monitorear el número de cuentas básicas abiertas por las personas para tener una idea clara de los ahorros de los clientes y el comportamiento de pago y los posibles riesgos de lavado de dinero que pudieran derivarse de cuentas que se pueden abrir con muy poca información.

La Tabla 14 detalla las principales características de las cuentas básicas de ahorro tal como establece la Resolución 25, Acta 51 de 2013 del BCP. Estas cuentas no tienen monto mínimo para su apertura ni su saldo, y tienen reducción obligatoria de sus costos. Las entidades financieras que ofrecen cuentas básicas deben ofrecer un mínimo de 3 consultas gratuitas y 4 extracciones gratuitas por mes. Se pueden cobrar transacciones por encima de estos límites, pero cobrando tarifas más bajas que las cobradas para las cuentas tradicionales.

⁴⁴ Resolución 349 de 2013 de la SEPRELAD define a clientes de bajo riesgo como los que en general realizan transacciones de menos de seis salarios mínimos mensuales, pero también establece un límite de 3 salarios mínimos para clientes beneficiarios de TMCs. La regulación de las cuentas de ahorro básicas se refiere al límite más general de seis salarios mínimos como señalado en las entrevistas celebradas durante la misión y los documentos publicados por la AFI sobre los servicios financieros móviles en América Latina.

⁴⁵ Apertura de cuentas sin el cliente frente a un oficial o agente bancario.

Tabla 14: Regulación para cuentas básicas: Resolución 25, Acta 51 del 18 de julio de 2013 del BCP

Características	Requisitos
Tipo de cliente	Sólo para personas categorizadas como clientes de bajo riesgo según la definición de la SEPRELAD: transacciones inferiores a US\$ 2430 por mes
Monto para la apertura o saldo	No se requiere mínimo (las cuentas de ahorro que no son “cuentas básicas” siguen exigiendo un saldo mínimo.)
Moneda	Sólo moneda local
Reducción de costos	Mínimo de 3 consultas gratuitas y 4 extracciones gratuitas por mes
Canales de distribución	Cajeros automáticos, agentes u otros mecanismos bancarios que no utilizan sucursales autorizados por el BCP (móviles, Internet) para las transacciones
Intereses	Acordados entre las partes
Instrumentos de uso	Móviles Tarjeta de débito provista sobre pedido del cliente, en cuyo caso se debe proveer de forma gratuita
Límites de riesgo	Una cuenta por cliente en cada institución financiera y hasta 2 cuentas en todo el sistema financiero
Límites operativos	Transacciones inferiores a US\$ 2430 por mes Si el cliente desea operar por encima de este límite tendrá que cumplir con trámites de Conocer al Cliente definidos para clientes de ese nivel de riesgo
Trámites de apertura	Presencia física ante agentes o “a través del aire” (OTA) utilizando móviles u otros medios tecnológicos
Requisitos de apertura	Trámite simplificado: Cédula provista por el cliente Formulario de identificación del cliente con los datos del cliente

Fuente: Resolución 25, Acta 51 del 18 de julio de 2013 del BCP

La creación de la regulación para cuentas básicas de ahorro es un excelente paso hacia el diseño de regulaciones proporcionales al riesgo a fin de promover la inclusión financiera en Paraguay. Una de las limitaciones típicas para acceder a productos financieros (especialmente productos de ahorro y de depósito) son los requisitos de documentación de la DDC. En Paraguay, la SEPRELAD establece los requisitos de DDC de conformidad con la regulación ALD internacional. Esta regulación general incluye requisitos generales que podrían no ser proporcionales al riesgo planteado por el tipo de servicio financiero ofrecido. Algunos países de la región que enfrentan las mismas limitaciones han formulado requisitos de DDC simplificada que cumplen con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) y no limitan la inclusión financiera. Con el fin de aprovechar la flexibilidad permitida por las normas del GAFI respecto de las recomendaciones de DDC proporcional al riesgo,⁴⁶ los países deben realizar una evaluación del riesgo para justificar las medidas simplificadas para ciertos productos.

Por lo tanto, el hecho de que el BCP haya adaptado los requisitos legales para fomentar la inclusión financiera formal de los segmentos económicos más bajos de Paraguay es un paso positivo. Otros organismos regulatorios de América Latina también han diseñado marcos regulatorios similares a fin de aumentar la inclusión financiera en sus mercados. La lección

aprendida a partir del diseño y aplicación de este marco regulatorio es que los trámites de apertura simplificada son más efectivos que la reducción obligatoria de los costos, la cual tiende a limitar el desarrollo potencial de nuevos productos. El Recuadro 1 hace referencia a las experiencias en otros países.

⁴⁶ GAFI, Medidas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la inclusión financiera. 2013.

Recuadro 1. Regulación de cuentas de ahorro en ALC

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Inversión Multilateral (FOMIN) recabó ejemplos de regulaciones para cuentas de ahorro básicas de 6 países latinoamericanos: Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

País	Nombre de la cuenta	Regulación	Límites
Brasil	Cuenta simple	Resolución 3881 de 2010 que modifica la Resolución 3211 de 2002. Banco Central de Brasil.	Saldo (US\$ 993) Depósitos mensuales (US\$ 993)
Colombia	Cuenta de ahorro de trámite simplificado (CATS)	El Capítulo IV, Título II de la Circular Legal Básica incluye una Circular Externa 053 de 2009 y una Circular Externa 013 de 2013, Superintendencia Financiera.	Saldo (US\$ 2573) Depósitos mensuales (US\$ 643)
Ecuador	Cuenta básica	Capítulo XI del Título IV del Libro de Normas Generales para la Aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero	Saldo: US\$ 3000
Guatemala	Cuentas abiertas a través del trámite simplificado	IVE 721 de 2011 IVE IRS 01 de 2011 Superintendencia de Bancos de Guatemala	Depósitos mensuales (US\$ 642) Depósitos anuales (US\$ 2570)
México	Cuenta básica	Circular 03/2012 de Banxico que modifica la Circular 2019/95. Artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y sus Disposiciones Generales. Capítulo X para la Circular Única de Bancos Circular 22/2010 Banxico de 2010.	Nivel 1: Saldo: US\$441 Depósitos mensuales: US\$306 Nivel 2: Depósitos mensuales: US\$ 1234 Level 3: Depósitos mensuales: US\$ 4114
Perú	Cuenta básica	Resolución 2108/2011. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)	Saldo (US\$ 769) Depósitos mensuales (US\$ 1539)

Hay diferencias significativas en las regulaciones de las cuentas simplificadas. En muchos países la definición de una cuenta simplificada ha ejercido un impacto sobre la implementación del producto. Por ejemplo, Perú no permite la inscripción remota, Guatemala requiere un formato detallado para abrir la cuenta simplificada y Brasil así como Perú limitan el número de cuentas que cada cliente puede tener en el sistema financiero, que representa los desafíos operativos para verificarlo. El control efectivo requiere el conocimiento de los tipos y números de cuentas que tiene cada persona en el sector financiero. La verificación de esta información requiere acceso a importantes bases de datos que contienen esta información. A fin de simplificar los trámites de apertura con menos requisitos, estas cuentas suelen limitar las transacciones y los montos del saldo para prevenir los riesgos de LD, pero el marco legal no estipula un número requerido de transacciones gratuitas. En el caso de México, hay un marco robusto y suficiente para cumplir apropiadamente con los requisitos del mercado. La regulación mexicana tiene una serie de productos simplificados para diferentes mercados y clientes. La regulación permite el formato electrónico, apertura remota y límites apropiados de conformidad con el mercado y los requisitos de riesgo de LD y operacionales. Tanto México como Colombia tienen varios productos financieros simplificados. México tiene productos simplificados como la *Cuenta Express* del BBVA, *Transfer Banamex* y *MiFonBanorte*. Colombia tiene la *Cuenta de Ahorro a la Mano* de Bancolombia, *Transfer* en Citibank y *Daviplata* en Davivienda. Ecuador tiene una cuenta simplificada denominada *Cuenta Amiga* en Banco Guayaquil Ecuador y el Banco Industrial de Guatemala ofrece *Tu Billetera*.

Este estudio trae a colación importantes consideraciones de política a fin de permitir una exitosa implementación de estos productos. Entre ellos lo más relevante es la importancia de asegurar que las regulaciones encaren apropiadamente las situaciones más representativas del mercado, garantizando productos que son realmente sencillos y cuyos trámites de inscripción simplificada se pueden realizar utilizando canales no tradicionales, como agentes o teléfonos móviles. En casos donde hay muchos requisitos de documentación e información, se obstacula la inscripción ágil y eficiente de los segmentos financieramente marginados de la sociedad.

Fuente: *Agentes y la Inclusión Financiera: Marcos Regulatorios en América Latina, Tecnologías para la Inclusión Financiera (TEC-IN)*, BID/FOMIN-CAF.

No siempre hay información pública disponible sobre los resultados de estas regulaciones, y cuando está disponible suele referirse al número de cuentas en vez de al número de personas con cuentas. La Tabla 15 incluye algunos resultados sobre

el número de cuentas básicas disponibles en México, Perú y Colombia al 2013. En el caso de Colombia los pagos realizados por los programas TMC que abrieron una cuenta de este tipo para casi 2 millones de beneficiarios influyen en los resultados específicos.

Tabla 15: Número de cuentas de ahorro en otros países. 2013

PAÍS	NOMBRE/TIPO DE CUENTA DE AHORRO	NÚMERO TOTAL DE CUENTAS	# DE CUENTA / 10.000 ADULTOS
México	Tradicional	70.028.289	8.400
	Nivel 1	11.059.849	1.327
	Nivel 2	2.426.830	291
Colombia	Tradicional	51.222.608	16.226
	Cuentas de ahorro de trámite simplificado (CATS)	102.000	32,3
	Cuentas de ahorro electrónicas	3.180.000	1.007
	Depósito electrónico	1.889.000	598
Perú	Tradicional	26.810.000	300

Fuente: Colombia, Informe de Inclusión Financiera 2013, Comisión Nacional de Bancos y Valores (CNBV) de México y SBS de Perú.

A la luz del avance regulatorio en este sentido, la aplicación de la relativamente nueva regulación para cuentas básicas ha resaltado una serie de desafíos que enfrenta el mercado en torno a la implementación de la cuenta básica en el mercado financiero de Paraguay:

-La verificación de los datos de la cédula del cliente está demostrando ser difícil debido a la imposibilidad de conectar con una base de datos nacional de identificación. No hay base de datos oficial a nivel nacional a la que puedan acceder las instituciones financieras a fin de verificar la autenticidad de los datos de identificación presentados por el cliente. Por lo tanto, actualmente la única forma en que las instituciones y autoridades financieras pueden cumplir con este requisito es exigiendo una copia de la cédula presentada por el cliente en formato de papel o electrónico.⁴⁷ Exigir una copia de la cédula es particularmente engorroso para la población en zonas rurales debido a acceso limitado a fotocopiadoras. Incluso cuando se cuenta con copias de la cédula, no hay medios para verificar la autenticidad del documento. En el caso de datos a través del aire o móviles, sólo se valida la información contra la base de datos de la empresa de telecomunicaciones sin confirmación de la autenticidad de los datos por terceros.

-La responsabilidad de cumplir con los requisitos DDC es todavía un tema de debate entre instituciones financieras y empresas de telecomunicaciones. Según la SEPRELAD, las actividades DDC son responsabilidad de las instituciones financieras, incluyendo la apertura de cuentas con móviles u otros dispositivos electrónicos. Sin embargo, dependiendo del método utilizado para abrir la cuenta básica - vía instituciones financieras o vía dispositivos

móviles - las instituciones financieras deben exigir los documentos de apoyo ex post a la empresa de telecomunicaciones. En todo caso, el control ex post exigido para completar el proceso de Conocer al Cliente no se ha flexibilizado, por lo que las instituciones financieras siguen siendo responsables de la implementación de los trámites y controles internos para garantizar que los movimientos de la cuenta se mantengan dentro de los límites definidos por la regulación. También mecanismos alternativos para el proceso de aceptación del producto y el requisito de una firma pueden ser aliviados con la implementación de la firma digital; eliminando así la necesidad de presencia física para abrir cuentas y para cumplir con requisitos DDC.

-Se aplican normas generales para el control del riesgo operacional a las cuentas básicas, sin requisitos específicos para dispositivos electrónicos. La regulación del riesgo operacional en Paraguay sólo establece principios y responsabilidades pero aún no define normas específicas ni requisitos mínimos.⁴⁸ La regulación requiere que se mantengan los documentos impresos o electrónicos durante cinco años por lo menos. Las instituciones financieras tienen que establecer mecanismos de seguridad que garanticen la autenticidad, identificación y salvaguardia de los datos del cliente. En Paraguay no hay otras normas y requisitos mínimos para riesgo operacional, tales como requisitos de seguridad mínima para los instrumentos electrónicos relacionados con la verificación de los clientes. Por ejemplo, no hay ningún requisito para el uso del PIN y el uso de tarjetas (débito/crédito) que contienen información del cliente y la cuenta utilizando un chip o banda magnética.⁴⁹ Esto es particularmente

⁴⁸ Res. 37, Acta 72 de 2011 del BCP.

⁴⁹ Ver, por ejemplo, la Circular 7 de 1996, Superintendencia Financiera de Colombia.

importante porque el nivel de confianza del público en torno a la seguridad de los instrumentos electrónicos influye en la cantidad de uso de los servicios electrónicos. Los requisitos específicos para mecanismos electrónicos deben equilibrarse con la aplicación de un riesgo proporcional a los productos de bajo valor.

-Debido a la reducción obligatoria de costos asociados con la operación de la cuenta básica de ahorros, los bancos y financieras están reconsiderando el modelo de negocio para ofrecer este producto al público en general. Según los bancos, aún falta diseñar modelos de negocios formales para la implementación generalizada de este producto. Consideran que es difícil cumplir con las regulaciones de proveer transacciones y operaciones gratuitas para un producto con un alto volumen de transacciones y saldos muy bajos. Los productos de saldo bajo necesitan una forma de recuperar los costos operativos fijos; esto se suele obtener cobrando por transacción. Durante la misión muchos bancos comentaron que el modelo de negocios no es claro sobre cómo permitir transacciones gratuitas y recuperar los costos operativos. Por otra parte, si bien pueden cobrar cuando los clientes superan el límite de transacciones gratuitas, las tarifas deben ser más bajas que las cobradas en las cuentas de depósito tradicionales. Por lo tanto la discriminación de precios es arbitraria y depende del tipo de cuenta utilizada; no se basa necesariamente en el servicio prestado. Por consiguiente, la implementación de cuentas básicas de ahorro podría beneficiarse de un análisis de los efectos del requisito de transacciones gratuitas obligatorias sobre la viabilidad de los modelos de negocios que están desarrollando las instituciones financieras. Teniendo en cuenta la experiencia de los otros países mencionados en el Recuadro 1, es importante seguir de cerca el proceso para identificar las posibles dificultades en el desarrollo de un modelo de negocios viable para cuentas básicas de ahorro.

-Las entidades financieras también se han mostrado reuentes a ofrecer al público transparencia sobre los costos totales de las transacciones asociadas con este tipo de cuenta. Por lo general los costos unitarios relacionados con la divulgación de información son importantes en la prestación de servicios financieros de baja cuantía puesto que aumentan los costos operativos de un modelo de negocios sensible al volumen y valor de las transacciones. En Paraguay la introducción de cuentas básicas por la Resolución 25, Acta 51 del 18 de julio de 2013 del BCP ha disminuido los requisitos de DDC, tal como ilustra la Tabla 14 y también ha disminuido los costos relacionados con los movimientos bancarios detallados en papel. Por ejemplo, ahora los bancos permiten consultas usando cajeros automáticos, Internet, dispositivos móviles y otros mecanismos disponibles, a la par que proveen extractos impresos sólo sobre pedido y pagados por el cliente. En todo caso, se deben incluir en el contrato las condiciones para acceder a la información sobre las transacciones de una cuenta.

B. PAGOS

SISTEMA DE PAGOS

El sistema de pagos se rige por la Ley 4595 del 16 de mayo de 2012 que establece el marco para el sistema de pagos y liquidación de valores. Esta ley define los derechos y obligaciones de los operadores, participantes y organismos reguladores del sistema de pagos nacional. Establece la base jurídica para regular la validez de la compensación y liquidación de pagos y operaciones de valores. Esta Ley designa al BCP como la autoridad regulatoria, mientras que la CNV es la autoridad que regula los pagos relacionados con el mercado de valores. El mandato del BCP como organismo de regulación y supervisión de los pagos también permitió la emisión de una regulación para pagos electrónicos (Resolución 6, Acta 18 del 13 de marzo 2014 del BCP).

El BCP emprendió una reforma significativa para apoyar el entorno para pagos electrónicos por medio de la implementación de un sistema nacional de pagos en Paraguay. El Sistema de Pagos de Paraguay (SIPAP) consiste de un sistema de liquidación bruta en tiempo real (LBTR), una cámara de compensación automatizada (CCA) y una central depositaria de valores (CDV) operados por el BCP. El SIPAP apoya la transferencia, compensación y liquidación de pagos electrónicos para el sector financiero frente a los pagos manuales en papel antes del establecimiento del SIPAP. La Resolución 1, Acta 67 de 2012 del BCP define las reglas generales que rigen el sistema de pago después de la Ley 4595 del 16 de mayo de 2012. Se han logrado muchos avances y eficiencia en el sistema de pagos desde el anuncio de estas regulaciones. En comparación con los instrumentos de pago en papel como cheques, ahora los pagos realizados por las instituciones financieras conectadas al SIPAP se liquidan en tiempo real, reduciendo los riesgos de crédito, liquidez y liquidación de los pagos. Por ejemplo, en cuestión de pagos minoristas, los comerciantes reciben los pagos realizados con tarjetas de crédito o débito al siguiente día hábil en lugar de ocho días después, como ocurría antes del SIPAP. Respecto de las transferencias interbancarias, la colocación de la CCA en el Banco Central ha contribuido a la reducción de los costos de transferencias interbancarias. Esto se debe a que el BCP no cobra intereses devengados sobre los depósitos restantes al cierre del día.

El proceso de reforma del sistema de pago sigue avanzando. En el futuro, a medida que se cumplen los requisitos del sistema, el BCP está contemplando incluir a proveedores de pago electrónico y cooperativas como participantes directos del SIPAP. De esta manera se permitiría que más pagos cambien de dinero efectivo a dinero electrónico, como las nóminas. Ahora, sólo bancos y financieras operan cuentas en el BCP como parte del sistema de pagos, y las cooperativas, así como otros actores relevantes del mercado, son los participantes indirectos del SIPAP puesto que tienen acceso al sistema a través de un banco comercial o financiera.

PRODUCTOS DE PAGO

Los productos de pago disponibles en Paraguay incluyen servicios de cobro de facturas y de pagos, remesas y pagos electrónicos (dinero electrónico y transferencias electrónicas no bancarias). Empresas procesadoras de pagos proveen los servicios de cobro y pago de facturas⁵⁰ mientras que las empresas de remesas proveen servicios de envío y recepción de remesas internacionales. Por otra parte, en Paraguay, el Correo no ha sido un participante activo en el espacio de servicios financieros, ni como proveedor de servicios de pago ni como canal de remisión para los servicios de pago. No hay regulaciones específicas para estos servicios si bien, según el BCP, las transferencias electrónicas no bancarias deben cumplir con la regulación para pagos electrónicos (ver la sección siguiente).

La SEPRELAD también tiene normas ALD aplicables a las empresas de envío y recepción de remesas y las empresas de servicios de pago detalladas en las Resoluciones 333 de 2010 y 218 de 2011. Las empresas de envío y recepción de remesas deben documentar y monitorear las operaciones, pero sólo deben individualizar las operaciones por encima de US\$ 10.000. Están obligadas a documentar nombres, lugar y fecha de nacimiento, cédula y actividad económica de cada cliente. Sin embargo, sólo tienen que requerir la presentación física de la cédula y una copia de la misma para operaciones entre US\$ 1.000 y US\$ 9.999, mientras que operaciones por valor superior a US\$ 10.000 requieren la presentación de un Formulario de Declaración de Operaciones. Según la Resolución 218 de 2011, las empresas de pago y otras entidades no supervisadas deben registrarse en la SEPRELAD.

A julio de 2014 no hay limitaciones regulatorias para el desarrollo de productos de pago no electrónicos, como transferencias y remesas de dinero no electrónicos. Sin embargo, dada la importancia de este tipo de productos para la población no bancarizada sería importante monitorear el crecimiento y comportamiento de estos proveedores de servicios para impedir futuras pérdidas de fondos públicos.

PAGOS ELECTRÓNICOS

La definición de dinero electrónico y su emisión por parte de las entidades no bancarias reguladas es un paso muy importante hacia la inclusión financiera en Paraguay. Es especialmente importante teniendo en cuenta el reciente aumento de la penetración de los productos de pago electrónico constatada en los resultados del lado de la demanda.⁵¹ Según la regulación para dinero electrónico, la Resolución 6, Acta 18 del 13 de marzo de 2014 del BCP, el dinero electrónico no

devenga intereses.⁵² Se almacena con el valor paritario recibido después de comisiones en un dispositivo electrónico o sistema informático y se puede utilizar a través de servicios de telecomunicaciones (móvil, Internet y otros dispositivos de acceso, incluyendo tarjetas de débito). Personas y empresas que no son EMPES aceptan el dinero electrónico como medio de pago. Las EMPES lo pueden convertir en dinero en efectivo en paridad con el saldo de valor almacenado. El BCP permite compras con dinero electrónico. De esta manera, el dinero electrónico se define y se trata de manera diferente a los depósitos bancarios tradicionales.

Están permitidas operaciones básicas de transferencias y compras en efectivo o dinero electrónico. Las operaciones de dinero electrónico actualmente autorizadas incluyen: conversión de dinero en efectivo a dinero electrónico y a la inversa, pagos y transferencias electrónicas no bancarias. Se define a las operaciones con dinero electrónico como operaciones en las que un cliente o remitente transfiere fondos en tiempo real, a través de una EMPE, a un beneficiario con una cuenta de dinero electrónico o una cuenta bancaria tradicional o para que retire la transferencia en efectivo. El dinero electrónico se almacena en una sola cuenta de dinero electrónico por cliente por EMPE. Su valor monetario puede ser expresado en moneda local (también es posible en moneda extranjera).

Se fijan los límites de control de riesgos para establecer un marco regulatorio proporcional. Los saldos en cuentas de dinero electrónico no pueden exceder los 40 salarios mínimos diarios (aprox. US\$ 540; Gs. 2.800.000), mientras que los débitos y créditos mensuales en efectivo no deben exceder US\$ 2027.⁵³ Después de 90 días sin transacciones⁵⁴ las cuentas se consideran inactivas y los saldos deben ser transferidos a un depósito en una institución financiera previamente definida por el cliente o a una cuenta básica de ahorro abierta por la EMPE a nombre de la persona. Esto plantea una serie de desafíos. Si el saldo se transfiere exitosamente, la persona podría no tener acceso a sus fondos después de 90 días de inactividad (por ejemplo, si el banco sólo tiene sucursales en una ciudad diferente de la ciudad donde vive la persona). Esto también abre la posibilidad para que los bancos establezcan condiciones que son difíciles de cumplir (o cobren altas tarifas) y, como consecuencia, las entidades no bancarias tienen un alto costo para cumplir con, o simplemente no cumplir en absoluto con, la regulación (ya que la regulación no especifica las condiciones conforme a las cuales los bancos pueden transferir los saldos inactivos). Si el cliente es una empresa, es necesario que haya definido una cuenta de depósito a la

⁵⁰ Estos son similares a los proporcionados por el sistema postal en los países desarrollados.

⁵¹ Para mayor información, remitase a la Encuesta de Inclusión Financiera de Paraguay 2013 del Banco Mundial, 2014.

⁵² Algunos otros países como Colombia y México han decidido enmarcar el dinero electrónico dentro del concepto del depósito tradicional, resolviendo así el problema del seguro de depósitos y la aplicación general de la regulación financiera proporcional.

⁵³ Según la SEPRELAD clientes de bajo riesgo son: a partir de 2014, 5 salarios mínimos mensuales, US\$ 2027.

⁵⁴ Si bien esto podría parecer un período de tiempo corto, era necesario en este caso porque los proveedores de dinero móvil ya estaban acumulando grandes cantidades de dinero en las billeteras electrónicas.

cual transferir los saldos. La regulación no provee más detalles en este sentido.

Se establecen los requisitos y los límites específicos para transferencias electrónicas no bancarias realizadas por EMPES a fin de reducir el riesgo. Los límites máximos establecidos por cada EMPE se refieren a las transferencias *mensuales* de cada remitente que no pueden exceder 40 salarios mínimos diarios (US\$ 540), el mismo monto establecido para saldos en dinero electrónico. El monto de las transferencias recibidas mensualmente por un beneficiario no puede superar los 40 salarios mínimos diarios (US\$ 540). No se permiten extracciones parciales de las transferencias y se deben procesar y registrar las transferencias en tiempo real solamente dentro del territorio nacional. Las transferencias deben ser devueltas al remitente después de 4 días del envío en caso de que no sean retiradas por el beneficiario. No obstante, cuando el beneficiario tiene una cuenta de dinero electrónico una vez que se acreditan los fondos en su cuenta se considera que la transferencia fue retirada. Las operaciones que exceden los límites tanto para dinero electrónico como para transferencias electrónicas no bancarias deben utilizar cuentas bancarias.

La regulación de dinero electrónico (Resolución 6, Acta 18 del 13 de marzo 2014 del BCP) permite a las EMPES aplicar DDC abreviada. DDC abreviada incluye completar el formulario de identificación del cliente con los datos básicos requeridos y una copia de la cédula y otros documentos que defina la SEPRELAD para este tipo de cliente. A pesar de la información y el proceso de apertura abreviada de la cuenta, estos últimos requisitos (por ejemplo, copias físicas de la documentación) pueden hacer que sea inviable que los proveedores promuevan la apertura de estas cuentas en zonas remotas donde el control de los documentos físicos y el equipo necesario para hacer copias pueden requerir grandes inversiones. Esto se debe al hecho de que aún no se implementa la firma electrónica en Paraguay, lo cual implica la necesidad de formularios firmados en papel cuando no se abre la cuenta a través de un dispositivo móvil. Además, cuando sea necesario, las EMPES deben adoptar procedimientos para identificar a los beneficiarios finales de las transferencias electrónicas de conformidad con la Resolución 266 del 27 de agosto de 2013 de la SEPRELAD. Las recomendaciones específicas para transferencias electrónicas del GAFI (Recomendación 16) determinan que todas las transferencias electrónicas deben ser rastreables, y más aún las pequeñas transferencias electrónicas que potencialmente se podrían utilizar para financiamiento del terrorismo. Sin embargo, el GAFI también reconoce la importancia de no afectar el sistema de pago. El rastreo de transferencias en países donde la mayoría de los pagos más pequeños se hacen en efectivo ha servido como argumento para implementar los pagos electrónicos, y la regulación de dinero electrónico permite que se realicen más transferencias a través del sistema financiero.

Las regulaciones requieren que las EMPES trasladen el ingreso flotante a instituciones financieras. De acuerdo con la regulación de las EMPES, los intereses

devengados por la cuenta común se deben utilizar exclusivamente para pagar el costo de la administración del fondo fiduciario (ya sea gastos presentes o futuros). Por lo tanto, las instituciones financieras que administran los fondos fiduciarios de las EMPES tienen derecho a un flujo importante de ingresos que puede ser significativamente mayor que los costos reales de administrar dicho fondo fiduciario. Esto puede reducir los incentivos para que los bancos proactivamente busquen desarrollar nuevos negocios que aprovechan la infraestructura de pagos, puesto que el mantenimiento de la cuenta común ya podría significar un importante flujo de ingresos.

Las regulaciones para los canales de distribución de dinero electrónico establecen requisitos menos restrictivos para las EMPES. Las EMPES están autorizadas a utilizar agentes y puntos de venta como canales de distribución y, por ende, pueden utilizarlos para operar, pero no pueden delegar sus responsabilidades. Las EMPES, así como bancos y financieras, son responsables de todas las operaciones realizadas usando los diferentes canales de prestación de servicios. Dichos canales pueden utilizar otros sistemas o instrumentos de pago permitidos por el BCP, y también pueden ser utilizados por varias EMPES. Esto contraviene los procedimientos que deben aplicar los bancos comerciales y las financieras que requieren autorización previa del BCP para extender la presencia de su infraestructura física de sucursales y cajeros automáticos (ver la Sección 5, Subsección B).

C. CRÉDITO

Los productos de préstamo disponibles en Paraguay son provistos por bancos, financieras, cooperativas, proveedores regulados pero no supervisados y proveedores de crédito no regulados y no supervisados.⁵⁵ La Tabla 16 resume los productos disponibles por tipo de proveedor.

⁵⁵ Desde la perspectiva de la regulación financiera, los proveedores regulados pero no supervisados y los no regulados y no supervisados son los proveedores de crédito que cumplen con la regulación general, pero no cuentan con regulación financiera especializada.

Tabla 16: Productos de crédito disponibles en Paraguay según su situación regulatoria

Proveedor financiero	Tipo de préstamos	Regulación
Bancos y financieras	Préstamos: comercial, de consumo, vivienda y microcrédito. Leasing y factoraje	Ver Tablas 17 a 20
Cooperativas de ahorro y crédito, solamente para asociados	Préstamos: vivienda, comercial y de consumo. Leasing y factoraje	Ver Tablas 22 a 24
Instituciones microfinancieras/ONGs sin fines de lucro	Microcrédito	Sin regulación
Casas de Crédito	Préstamos al consumo	Sin regulación
Casas Comerciales	Préstamos al consumo: venta de mercancía y servicios a crédito.	Sin regulación

CRÉDITO REGULADO

La combinación de las definiciones de crédito para la evaluación del riesgo de crédito y los requisitos desproporcionados de documentación pueden ser una barrera para provisión de financiación formal para la población informal/de bajos ingresos. Como parte de los procesos de evaluación del riesgo de crédito y como resultado de las normas de gestión del riesgo de crédito definidas por el BCP, las instituciones reguladas requieren documentación formal⁵⁶ y garantía⁵⁷ para determinar la solvencia crediticia de un deudor. Es natural que éste sea un proceso importante para la gestión del riesgo de crédito en general. Sin embargo una consecuencia indeseada es que la población de bajos ingresos y los segmentos de empresas informales, como los microempresarios, no pueden cumplir estos requisitos. Por consiguiente frecuentemente quedan financieramente excluidos; pero es posible adaptar las reglas de gestión del riesgo de crédito y los requisitos mínimos establecidos por la regulación de modo a satisfacer las realidades de esta circunstancia y evaluar correctamente el riesgo de crédito que conllevan. Por ejemplo, las metodologías crediticias empleadas por entidades prestamistas que otorgan microcréditos a este segmento de la población suelen basarse en un conocimiento profundo de las condiciones financieras y económicas del cliente, y requieren un monitoreo más estrecho del cliente para garantizar la devolución del préstamo. Por ende, la inclusión financiera de estos mercados requiere la adaptación de la regulación reconociendo las características especiales de las metodologías de control de riesgo de crédito y también requiere una supervisión apropiada de estos participantes del mercado basado en el monitoreo del proceso de control del riesgo de crédito.

⁵⁶ Inscripción de la empresa en el caso de compañías, declaración de cumplimiento tributario, recibos de ingresos para personas físicas. En el caso de microcrédito la regulación sólo requiere la cédula y el formulario de solicitud de préstamo y la aprobación.

⁵⁷ Si bien la regulación no siempre requiere de garantía, forma parte de las reglas de gestión del riesgo de crédito y los requisitos mínimos y afecta las previsiones.

Crédito que ofrecen bancos privados, financieras y bancos del sector público

La Resolución 1, Acta 60 del 28 de septiembre de 2007 y la Resolución 37, Acta 72 del 29 de noviembre de 2011 del BCP definen los productos de crédito disponibles en el sector financiero provistos por bancos y financieras (Tabla 17). Las resoluciones rigen las normas de evaluación del riesgo de crédito, régimen de previsiones y el devengamiento de interés permitido que bancos comerciales y públicos, así como financieras, deben cumplir al otorgar un crédito. La mayoría de los productos de crédito típicos para la población de bajos ingresos y la inclusión financiera son crédito al consumo y microcrédito que pueden utilizarse para financiar necesidades que fluctúan de consumo a actividades productivas a mejoras de la vivienda. La Tabla 18 enumera los tipos de crédito que se ofrecen en el mercado, así como los tipos de deudores en Paraguay.

Se definen las categorías de riesgo de crédito en función del tipo de prestatario, en el que el microcrédito debe cumplir con un estándar más estricto que otros tipos de prestatarios. Las categorías de riesgo no se diferencian por el tipo de crédito. Más bien se establece la categoría de riesgo según el número de días de atraso y subsiguientemente se fija el régimen de previsiones. En Paraguay los microcréditos se clasifican como categorías de mayor riesgo según un cronograma estricto para considerarse en mora en comparación con deudores particulares, pequeños y medianos. Esto impone previsiones más altas en un plazo breve para microcréditos (Tabla 19). Cabe destacar que si bien los préstamos se consideran en mora a partir del primer día de atraso, permanecen en la categoría de riesgo más bajo (y con 0% de previsiones) hasta 60 días de atraso. Recién después de 60 días de atraso inicia el régimen de previsiones. Este atraso en el régimen de previsiones de hasta 60 días oculta la verdadera situación del riesgo de crédito durante dos meses. En lugar de un atraso de 60 días para las previsiones, una clasificación del riesgo que comience por lo menos con un retraso de 30 días para todos los tipos de préstamos serviría para apoyar políticas de evaluación del riesgo de crédito más vigilantes.

Tabla 17: Regulación del riesgo de crédito para bancos y financieras

Regulación	Descripción
Resolución 1, Acta 60 del 28 de septiembre de 2007, BCP	Establece normas para la evaluación del riesgo de crédito, régimen de provisiones y devengamiento de intereses.
Resolución 37, Acta 72 del 29 de noviembre de 2011, BCP	Modifica la Resolución 1, Acta 60 del 28 de septiembre de 2007 del BCP respecto al régimen de provisiones.

Tabla 18: Clasificación de tipos de crédito y deudores para bancos y financieras

Tipo de crédito	Definición
Consumo	Préstamos a las personas físicas para financiar bienes y servicios de consumo, incluyendo tarjetas de crédito.
Vivienda	Préstamos a las personas físicas para financiar la adquisición, ampliación, reparación y construcción de una vivienda, así como la compra de terreno para vivienda.
Microcrédito	Préstamos a empresas, unidades económicas o personas físicas con actividades productivas, comerciales o de servicios a pequeña escala, cuya principal fuente de pagos son actividades productivas por valor que no supera 25 salarios mínimos mensuales (US\$ 10.125).
Grandes deudores	Empresas, unidades económicas o personas físicas que realizan una actividad productiva, comercial o de servicios con saldos de préstamos por encima del 3% de los requisitos de capital mínimo para bancos.
Deudores pequeños y medianos	Empresas, unidades económicas o personas físicas que realizan una actividad productiva, comercial o de servicios con saldos por debajo del monto correspondiente a deudor a gran escala.
Deudores individuales	Personas físicas no incluidas en ninguna otra definición.

Fuente: Resolución 1, Acta 60 del 28 de septiembre de 2007, BCP

Tabla 19: Categoría de riesgo de crédito y régimen de provisiones para bancos y financieras

Categoría de riesgo	Deudores medianos y pequeños (días de atraso)	Deudores individuales de crédito al consumo y de vivienda (días de atraso)	Microcréditos (días de atraso)	Régimen de provisiones
1	0 – 60	0 - 60	0 - 60	0%
2	60 – 90	60 - 90	60 - 90	5%
3	90 – 150	90 - 150	90 - 120	25%
4	150 – 180	150 - 180	120 - 150	50%
5	180 – 270	180 - 270	150 - 180	75%
6	Más de 270	Más de 270	Más de 180	100%

Fuente: Resolución 37, Acta 72 del 29 de noviembre de 2011, BCP.

En la Resolución 1, Acta 60 del 28 de septiembre de 2007 el BCP establece los criterios para las garantías que se toman en cuenta para calcular las provisiones. Las garantías deben cumplir con los siguientes criterios:

- Efectividad: como fuente alternativa de reembolso por lo que tienen que ser primer o segundo grado, los activos subyacentes deben ser aceptables en el mercado y estar asegurados junto con información oportuna, suficiente y actualizada a modo de prueba.
- Registro: debe estar formalizada y registrada de acuerdo con el marco jurídico y las reglas impositivas.
- Cobertura: su valor estimado tiene suficiente cobertura.

El tipo de garantía afecta el régimen de provisiones para bancos y financieras puesto que la regulación utiliza la garantía como criterio para evaluar el riesgo de crédito. Del total de las provisiones, 50% se aplica al saldo de la deuda total y el otro 50% se aplica el saldo

de la deuda menos las primeras provisiones y garantía aceptable. A pesar de que es común otorgar préstamos "a sola firma del deudor", el tipo de garantía es importante para el régimen de provisiones y la evaluación del riesgo de crédito para todas las definiciones de préstamo. Actualmente las normas para las garantías en Paraguay se basan en el marco jurídico tradicional de garantías muebles utilizadas en América Latina que limita los tipos de activos que pueden utilizarse como garantía, así como el proceso para la obtención de la garantía. Si bien aún no se ha realizado un diagnóstico detallado del caso específico de Paraguay, las autoridades están considerando la posibilidad de iniciar el proceso de reforma del marco general de transacciones garantizadas para permitir nuevos tipos de activos como garantía e implementar el registro de garantías muebles. Con apoyo de la IFC, esta reforma permitiría la utilización de más tipos de activos como garantía, lo que es especialmente importante para micro y pequeñas empresas. La Tabla 20 define el valor computable de las garantías del BCP.

Tabla 20. Valor computable de las garantías para provisiones de bancos y financieras

Tipo de garantía	Valor computable
Hipoteca	70% del valor estimado
Prenda de maquinarias industriales o agrícolas y vehículos	50% del valor estimado
Prenda de ganado	50% del valor estimado
Warrants de granos o cereales	80% del valor de documento
Warrants de fibra de algodón	70% del valor de documento
Warrants sobre otros productos	50% del valor de documento
Garantía bancaria	100% del valor de documento
Garantías fiduciarias	Según el activo subyacente
Prenda de bienes sin posesión	Hasta 40% del valor verificable

Fuente: Resolución 1, Acta 60 del 28 de septiembre de 2007, BCP

Microcrédito otorgado por bancos y financieras

El BCP ha definido microcrédito y la regulación para el control del riesgo de crédito. La Resolución 1, Acta 60 del 28 de septiembre de 2007 define el microcrédito como un préstamo otorgado a empresas, unidades económicas o personas físicas con actividades productivas, comerciales o de servicios a pequeña escala, cuya principal fuente de pagos son actividades productivas por valor que no excede 25 salarios mínimos mensuales (US\$ 10.125). Actualmente la SIB está trabajando para mejorar la definición de microcrédito aplicable a bancos y financieras con apoyo del BID.

Las provisiones para microcrédito y la calificación del riesgo se determinan por el número de días de atraso. La Resolución 37, Acta 72 del 29 de noviembre de 2011 del BCP establece el 100% de las provisiones para microcréditos a los 180 días de atraso. Sin embargo, en la práctica de microcréditos de mercados microfinancieros maduros como Bolivia se llega al 100% de las provisiones a los 90 días de atraso.⁵⁸ En Paraguay, la clasificación a una categoría de mayor riesgo comienza después de 60 días de atraso, independientemente del tipo de préstamo o las características de riesgo del cliente. Este tratamiento no es consistente con la naturaleza de corto plazo de estos préstamos, cuando la naturaleza de mayor riesgo de este tipo de préstamos - debido a la informalidad del deudor - requiere un monitoreo más estrecho para evitar la pérdida crediticia. Si bien todos los bancos y financieras aplican las normas mínimas en curso para las provisiones de microcréditos, el resultado es que impiden una evaluación confiable del riesgo de crédito tanto para el sector como para los entes supervisores. Esto se debe a que la aplicación universal de normas mínimas de provisiones de microcréditos permite un tratamiento tolerante de los préstamos⁵⁹ donde, al contrario, las características de los deudores requieren estricto monitoreo y supervisión para mantener el valor de la cartera en riesgo (PAR) bajo control. Si bien las financieras con enfoque especial en microcréditos están conscientes de la necesidad de aprovisionarse más rápidamente, la regulación les impide calcular las

⁵⁸ Rosales R., Janson T., Westley G., Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas, BID 2003.

⁵⁹ Si bien estas estas normas poco estrictas pueden permitir un mayor acceso al microcrédito, también conducen a riesgo de crédito mayor.

provisiones con exactitud puesto que conduciría a que su balance luzca menos sólido en comparación con la competencia.

La supervisión in-situ del microcrédito se basa en los mismos principios de la supervisión tradicional de los préstamos. Una muestra de los expedientes de los clientes es seleccionada al azar y la evaluación se basa en la adecuación de la documentación tal como requiere la regulación. La evaluación aleatoria se enfoca en el cumplimiento de la documentación versus el proceso de gestión del préstamo. Estos mecanismos de supervisión tradicionales generan un proceso de calificación insuficiente de los microempresarios informales que tienden a no contar con la documentación apropiada. Dada la importancia de la tecnología de microcrédito para identificar, evaluar, otorgar, monitorear y recuperar préstamos de clientes informales, falta un conjunto diferente de prácticas de supervisión. El proceso de supervisión del microcrédito permitiría el desarrollo dinámico de microcrédito dentro de los límites de fiscalización del riesgo mediante el análisis de los procedimientos empleados para manejar los matices específicos del riesgo de microcréditos y la utilización de las mejores prácticas detalladas en el Recuadro 2. Las técnicas de supervisión tradicionales no reconocen los mecanismos de control de riesgos provistos por las mejores prácticas para microcrédito que están adaptadas para evaluar la capacidad de pago de clientes informales.

La supervisión vigente para la concesión de microcrédito en bancos y financieras establecida en la Resolución 1, Acta 60 del 28 de septiembre de 2007 y la Resolución 37, Acta 72 del 29 de noviembre de 2011 del BCP podría beneficiarse de un monitoreo más estricto de la cartera y sus clientes. El método de supervisión actual no cumple con las mejores prácticas de supervisión del microcrédito que requieren que la entidad prestamista conozca al cliente y su actividad productiva detalladamente, principalmente sobre la base de un análisis de flujo de caja. El desarrollo del microcrédito en instituciones financieras requiere prácticas de supervisión especiales basadas en asegurar que las entidades de microcrédito basan sus préstamos y la gestión del riesgo en las mejores prácticas de microcrédito, cerciorándose que las instituciones financieras implementan procesos y procedimientos apropiados para la concesión de préstamos, y que conozcan detalladamente la situación

económica de sus clientes y monitoreen de cerca el calendario de pagos antes del primer día de atraso. En este caso, se debe considerar a los préstamos en mora a partir del primer día de atraso, y no utilizar la norma

vigente de 60 días. Posteriormente, la regulación también debe requerir procedimientos de cobranza apropiados. El Recuadro 2 resume las mejores prácticas para el control del riesgo de microcrédito.

Recuadro 2. Mejores prácticas de microcrédito

Las mejores prácticas para el control del riesgo de crédito en microcrédito se basan en reconocer que el perfil del cliente es diferente de los préstamos corporativos o de consumo. En efecto, los microempresarios no cuentan con los elementos claves tradicionales (información formal sobre la actividad económica y garantías). La utilización de metodologías crediticias apropiadas ha logrado el éxito en rentabilizar el microcrédito para las instituciones microfinancieras de América Latina desde mediados de la década de los 80, implementando un conjunto de trámites diseñados para controlar el riesgo de crédito. Basado en las "mejores prácticas" detalladas por Rosales (2006), estos son los elementos a ser considerados para las metodologías de control del riesgo de microcrédito:

1. Evaluación de la capacidad de pago del cliente utilizando extractos financieros simplificados valiéndose de la información recabada por la institución financiera al visitar el establecimiento del cliente. En esta etapa también se puede evaluar al cliente analizando su historial crediticio o referencias de vecinos y proveedores.
2. Aumento del tamaño de los préstamos empezando con un préstamo de prueba inicial para evaluar la capacidad de pago, la predisposición a reembolsar el crédito y los hábitos de pago, aumentando el tamaño del préstamo según la actuación del cliente.
3. Operaciones descentralizadas en las que pequeños comités de crédito, incluyendo oficiales de préstamo y gerentes de sucursal, toman las decisiones.
4. Seguimiento detallado empezando antes de las fechas de pago y visitas frecuentes al establecimiento del deudor.

Fuente: Basado en Rosales R., Regulación y supervisión del Microcrédito en América Latina, El modelo latinoamericano visto desde adentro, 2006.

Basado en las mejores prácticas descritas en el Recuadro 2 y los parámetros de la regulación básica para microcrédito tal como define el CGAP,⁶⁰ algunos países de ALC han incorporado definiciones de microcrédito en su regulación para contar con un marco apropiado para la evaluación y fiscalización del riesgo de crédito. El Recuadro 3 contiene ejemplos de definiciones de microcrédito en otros países de la región. Países como Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá y Perú han utilizado este tipo de definición que ha demostrado ser apropiada para evaluar el riesgo de crédito sin limitar el desarrollo del producto en instituciones financieras reguladas. La definición regulatoria de microcrédito es lo que permite concretar la supervisión y define sus parámetros básicos. Establece las reglas básicas para evaluar el riesgo de crédito y la base para la supervisión financiera. Por ejemplo, si la regulación no requiere provisiones a corto plazo, el ente supervisor no podrá implantar provisiones a corto plazo, por lo que el mercado se mostrará renuente a aplicar el régimen de provisiones si conduce a que sus estados financieros luzcan frágiles. La definición regulatoria también puede limitar el desarrollo del microcrédito. Por ejemplo, si se definen microcréditos con límites muy bajos para el monto de los préstamos y los microempresarios exceden de ese límite, podría ocurrir que el crédito sea clasificado erróneamente como crédito comercial y supervisado conforme a diferentes regulaciones, a pesar de la característica específica del préstamo.

⁶⁰ El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) ha elaborado directrices para la regulación y supervisión de las instituciones microfinancieras.

Recuadro 3. Ejemplos de definiciones de microcrédito para propósitos de riesgo de crédito

Nicaragua: Créditos de pequeño monto, hasta por un máximo equivalente a diez veces el Producto Interno Bruto (PIB) per capita del país, destinados a financiar actividades en pequeña escala de producción, comercio, vivienda y servicios, entre otros, otorgados a personas naturales o jurídicas que actúan de manera individual o colectiva, con negocios propios o interés de iniciarlos, y que serán devueltos principalmente con el producto de la venta de bienes y servicios del mismo. Estos créditos son otorgados utilizando metodologías crediticias especializadas para evaluar y determinar la voluntad y capacidad de pago del cliente.

Ley 769, 2011. Promueve y regula la microfinanciación.

México: Créditos cuya fuente de pago la constituya el producto de la actividad comercial, industrial, agrícola, ganadera o de servicios, incluidos en este último concepto los servicios profesionales prestados por el acreditado, así como los otorgados a pequeños empresarios, personas físicas o morales, titulares de microempresas o a grupos de personas físicas solidarios o mancomunados. No quedarán comprendidos los créditos a favor de asalariados, salvo que su fuente de pago sea una actividad productiva adicional a las que desempeña por la cual recibe dicho salario.

Disposiciones de carácter general aplicables a las entidades de ahorro y crédito popular, organismos de integración, sociedades financieras comunitarias y organismos de integración financiera rural a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, diciembre 2012.

Colombia: Microcrédito es el constituido por las operaciones de crédito de microempresarios o microempresas en las cuales la principal fuente de pago de la obligación provenga de los ingresos derivados de su actividad. El saldo de endeudamiento del deudor no podrá exceder de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la aprobación de la respectiva operación activa de crédito. Se entiende por saldo de endeudamiento el monto de las obligaciones vigentes a cargo de la correspondiente microempresa con el sector financiero y otros sectores, que se encuentren en los registros de los operadores de bancos de datos consultados por el respectivo acreedor, excluyendo los créditos hipotecarios para financiación de vivienda. La entidad debe contar con una metodología que refleje de forma adecuada el riesgo inherente al deudor y cuyos elementos permitan compensar las deficiencias de información del mismo, de acuerdo a sus características y grado de informalidad. La información requerida podrá ser obtenida y documentada en el lugar donde se desarrolla la actividad económica del deudor.

Circular de la Superintendencia Financiera

Panamá: Préstamo de pequeño monto concedido a un prestatario, sea persona natural o jurídica, cuya fuente principal de ingresos proviene de la realización de actividades de producción, comercialización o prestación de servicios, y que no necesariamente cuenta con documentación o registros formales de respaldo sobre los ingresos ni con garantías reales registrada.

Ley 130, 2013.

Perú: Créditos directos o indirectos destinados a financiar actividades de producción, comercialización o prestación de servicios, otorgados a personas naturales o jurídicas, cuyo endeudamiento total en el sistema financiero (sin incluir los créditos hipotecarios para vivienda) es no mayor a S/. 20,000 (USD 7,128) en los últimos seis (6) meses. Si posteriormente, el endeudamiento total del deudor en el sistema financiero (sin incluir los créditos hipotecarios para vivienda) excediese los S/. 20,000 por seis (6) meses consecutivos, los créditos deberán ser reclasificados al tipo de crédito que corresponda, según el nivel de endeudamiento.

Resolución 11.356, 2008. Superintendencia de Bancos y Seguros

Bolivia: Crédito otorgado a una persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios, con el objeto de financiar actividades económicas de pequeña escala, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas e ingresos generados por dichas actividades. According to the credit methodology microcredits can be classified as:

- **Individual:** concedido a un prestatario, con o sin garantía.
- **Solidario:** concedido a un grupo de deudores individuales con garantía mancomunada o solidaria.
- **Banca Comunal:** crédito sucesivo o escalonado concedido a una agrupación de personas con garantía mancomunada, solidaria e indivisible, para obtener además del microcrédito, servicios complementarios con el fin de lograr el desarrollo humano y económico de sus asociados.

Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero

En el caso de Paraguay, el análisis de la regulación para microcrédito en comparación con la regulación de otros países y las recomendaciones de mejores prácticas explicitadas por el CGAP (Tabla 21) y Rosales (2006) indica que algunos aspectos de la regulación paraguaya necesitan revisión a fin de

augmentar la extensión del microcrédito. La Tabla 21 pone de relieve la situación de la regulación para microcrédito en Paraguay en comparación con las recomendaciones internacionales sobre cuestiones clave como: alcance de la definición, previsiones, evaluación del riesgo de crédito y supervisión.

Tabla 21: Regulación para microcrédito en Paraguay versus mejores prácticas

	Paraguay	Recomendaciones de mejores prácticas ⁶¹
Alcance de la definición	Limitado a préstamos otorgados a empresas, unidades económicas o personas físicas con actividades productivas, comerciales o de servicios a pequeña escala cuya principal fuente de pagos son estas actividades productivas. No llega a todos los préstamos concedidos a estos deudores, por ejemplo, para financiar necesidades domésticas.	La definición no debe regular el uso de fondos puesto que el dinero es fungible, mientras que los análisis sobre la utilización real de los microcréditos indican que no se invierte todo el dinero en una microempresa sino que parte se utiliza para financiar necesidades domésticas.
Monto del préstamo	El monto no excede los 25 salarios mínimos mensuales (US\$ 10.125).	Incluir un monto máximo del préstamo en la regulación, pero es necesario que este máximo equilibre la población meta de bajos ingresos sin excluir a los clientes de microcrédito exitosos que buscan préstamos que a veces superan el tope fijado para la población de bajos ingresos. Se sugiere un enfoque doble que incluya un saldo promedio máximo del préstamo pendiente para toda la cartera de microcrédito y un monto inicial máximo para cualquier micropréstamo.
Previsiones	Inicia después de 60 días de atraso, alcanzando el 100% después de 180 días.	En mercados microfinancieros maduros como Bolivia, las provisiones alcanzan el 100% a los 90 días de atraso. ⁶² La recomendación prudencial general es que las provisiones deben considerar las especificidades del riesgo de los micropréstamos, incluyendo el riesgo de quiebra dadas las características de los deudores. En el caso del microcrédito, los términos y la informalidad requieren una respuesta rápida de la institución financiera y una divulgación adecuada del riesgo de crédito por disposiciones iniciando las provisiones por lo menos después de 30 días de atraso.
Evaluación del riesgo de crédito	No requerido	Sin limitar el desarrollo de diferentes tipos de metodologías de evaluación y gestión del riesgo de crédito, se debe incluir una indicación de que las instituciones financieras deben contar con estas prácticas adecuadas al mercado.
Supervisión del microcrédito	Selección aleatoria de préstamos y evaluación basada en la presentación de la documentación completa requerida regulatoriamente. Utilización actual	Aplicar la metodología de supervisión específica de acuerdo con las mejores prácticas para la gestión del riesgo de microcrédito. La Guía del CGAP señala que:

⁶¹ Christen R., Lauer K., Lyman T., and Rosenberg R., *A Guide to Regulation and Supervision of Microfinance, Microfinance Consensus Guidelines*, CGAP, 201.

⁶² Rosales R., Janson T., Westley G., *Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas*, BID 2003.

de la misma metodología aplicada al resto de los préstamos.

- La evaluación de riesgo de microcrédito requiere de habilidades y técnicas de examinación especializada, diferente de las carteras convencionales de los bancos minoristas.
- Basar la supervisión en un cuidadoso análisis de los sistemas y políticas de préstamos, cobranza, gestión del riesgo de crédito y controles internos de la institución, así como el desempeño real de su cartera.

Después de este análisis, el mercado de microcrédito podría beneficiarse de la aplicación de los principios generales establecidos en las mejores prácticas en la Tabla 21. Las siguientes mejoras regulatorias permitirían un mayor desarrollo de productos de microcrédito por parte de bancos, financieras y cooperativas:

- **Definición de microcrédito para fines de evaluación del riesgo de crédito:** Aumentar el alcance de la definición para abarcar todos los préstamos concedidos a un microempresario en base a la fuente de la capacidad de pago del deudor,⁶³ y explorar la posibilidad de aumentar el límite de la deuda total para permitir que se desarrollen microcréditos de montos mayores en la misma definición. Esto evitaría tener que clasificar a los mejores clientes de microcrédito como clientes comerciales, que es lo que está sucediendo en estos momentos en el mercado.
- **Evaluación del riesgo de crédito:** Requerir que las instituciones desarrollen una evaluación y monitoreo apropiados (incluyendo consultas e informes a los burós de crédito⁶⁴), y metodologías de recuperación adaptadas a las condiciones económicas e informales de los clientes. La evaluación del riesgo de crédito debe basarse en el análisis del flujo de caja y no en la garantía, y esto debe ser reconocido en el régimen de provisiones para microcrédito.⁶⁵
- **Acelerar las condiciones de las provisiones:** Considerar la posibilidad de aplicar el régimen de provisiones para microcrédito, como por ejemplo considerar que los préstamos entran en mora a partir del primer día de atraso del pago y que se alcance el 100% de las provisiones a los 90 días.
- **Adaptar las prácticas de supervisión del microcrédito:** La supervisión del microcrédito debe enfocarse en la evaluación de la solidez de estas

metodologías en lugar de la tradicional práctica de supervisión in situ.

Crédito ofrecido por cooperativas

Las cooperativas de ahorro y crédito ofrecen varios tipos de préstamo; los microcréditos no se definen por separado ni son regulados o supervisados de manera diferente a otros préstamos. Los créditos normales que ofrecen las cooperativas son para consumo, capital de trabajo e inversiones. Las cooperativas también emiten tarjetas de crédito y ofrecen hipotecas. La Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 y la Resolución 11.481 del 6 de febrero de 2014, ambas del INCOOP, definen las regulaciones para el riesgo de crédito de las cooperativas. El INCOOP no define el microcrédito como un préstamo diferente. Por lo tanto, a pesar de las particularidades del microcrédito, no se toman en cuenta las características especiales del riesgo de microcrédito en las regulaciones del INCOOP para riesgo de crédito (Tabla 22).

⁶³ Las definiciones de microcrédito, e incluso de crédito al consumo en otros países como Perú y Colombia, se refieren a la fuente de pago y la capacidad de pago, no sólo con fines de política, sino a efectos del riesgo de crédito.

⁶⁴ Actualmente la presentación de informes no es obligatoria.

⁶⁵ Frecuentemente la regulación incluye menos disposiciones dependiendo del tipo de garantía afectando también la clasificación de riesgo de un préstamo, pero en el caso de microcréditos, puesto que normalmente no hay reglas para las garantías, deben permitir sólo el análisis de flujo de caja.

Tabla 22: Definiciones de crédito para propósitos de riesgo de crédito para cooperativas

Tipo de crédito	Definición
Créditos normales	Préstamos utilizados para consumo, capital de trabajo, inversiones
Tarjetas de crédito	Préstamos utilizados para compras con tarjetas de crédito
Vivienda	Hipotecas

Fuente: Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013, INCOOP

Una regulación específica para el riesgo de crédito⁶⁶ para cooperativas requiere que inicien las provisiones a los 90 días de atraso y aprovisionen el 100% después de 360 días independientemente del tipo de préstamo. Según el marco regulatorio de las cooperativas establecido por la Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 y la Resolución 11.481 del 6 de febrero de 2014 del INCOOP, los préstamos pueden ser a corto plazo (12 meses) o largo plazo (más de 12 meses). Las categorías de riesgo de reembolso del préstamo y las tolerantes provisiones asociadas que están permitidas para el sector cooperativo pueden introducir riesgos financieros, tanto para las cooperativas como para todo el sistema, dado el importante papel que desempeñan las cooperativas en Paraguay. La Tabla 23 describe el régimen de provisiones de conformidad con las categorías de riesgo de reembolso establecidas por el INCOOP.

⁶⁶ Resolución 11102 del 19 de noviembre de 2013 y Resolución 11481 del 6 de febrero 2014 del INCOOP.

Tabla 23. Régimen de provisiones de los préstamos para cooperativas

Categoría de riesgo	Días de atraso	Régimen de provisiones
A: Cero días de atraso	0	0%
B: Normal	0-30	0%
C: Aceptable	31 - 60	0%
D: Potencial	61 - 90	5%
E: Significativo	91 - 150	30%
F: Real	151 - 240	50%
G: Alto riesgo	241 - 360	80%
H: Irrecuperable	Más de 360	100%

Fuente: Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 y Resolución 11.481 del 6 de febrero 2014 del INCOOP.

El estándar para la evaluación del riesgo de crédito es más tolerante para cooperativas en comparación con bancos y financieras. La Tabla 24 compara los diferentes estándares de provisiones para cooperativas y para bancos/financieras. Por ejemplo, en un principio tanto las cooperativas como los bancos/financieras requieren 0% provisiones para préstamos entre 0-60 días de atraso; sin embargo, progresivamente los requisitos son más tolerantes para las cooperativas. Los préstamos concedidos por cooperativas con 151-240 días de atraso requieren provisiones de 50% mientras que para los bancos este plazo se acorta a 150-180 días de atraso. Para las cooperativas, sólo los préstamos con

más de 360 días de atraso requieren provisiones de 100%, mientras que para los bancos este mismo requisito es a los 270 días de atraso y para microcréditos es a los 180 días de atraso. La alineación de la estructura de las provisiones con la definición de crédito entre cooperativas y bancos/financieras podría proporcionar un marco regulatorio común para el mercado financiero en este ámbito, reduciendo las distorsiones de precios y creando una base equivalente para la evaluación del riesgo de crédito y la difusión de la solidez financiera. Por ejemplo, esto significaría que todos los préstamos deban ser considerados con atraso después de 30 días.

Tabla 24: Comparación de las reglas de riesgo de crédito

Cooperativas			Bancos y financieras				
Categoría de riesgo	Días de atraso	Régimen de provisiones	Categoría de riesgo	Deudores medianos y pequeños (días de atraso)	Deudores individuales: crédito al consumo y de vivienda (días de atraso)	Microcrédito (días de atraso)	Régimen de provisiones
A	0	0%	1	0 - 60	0 - 60	0 - 60	0%
B	0-30	0%	2	60 - 90	60 - 90	60 - 90	5%
C	31 - 60	0%	3	90 - 150	90 - 150	90 - 120	25%
D	61 - 90	5%	4	150 - 180	150 - 180	120 - 150	50%
E	91 - 150	30%	5	180 - 270	180 - 270	150 - 180	75%
F	151 - 240	50%	6	Más de 270	Más de 270	Más de 180	100%
G	241 - 360	80%					
H	Más de 360	100%					

Fuente: Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 y Resolución 11.481 del 6 de febrero 2014 del INCOOP y Resolución 37, Acta 72 del 29 de noviembre de 2011 del BCP.

Se pueden mejorar las evaluaciones del riesgo de crédito para las cooperativas para que reflejen con mayor exactitud los riesgos de reembolso del préstamo - como en el caso de microcréditos - así como para alinear mejor las evaluaciones del riesgo de crédito entre cooperativas, bancos y financieras. En la actualidad, a pesar de que las cooperativas otorgan préstamos a microempresas, su marco de supervisión no toma en cuenta los matices del microcrédito. Marcos de evaluación del riesgo que reflejan las particularidades de las características de la cartera, tal como mencionado arriba en las mejores prácticas de microcrédito, permiten que los organismos

de regulación y supervisión monitoreen los riesgos financieros más de cerca. También, en la actualidad, los diferentes estándares regulatorios entre el marco de riesgo de crédito más tolerante para las cooperativas en comparación con el marco de riesgo de crédito más estricto para bancos y financieras podrían estar introduciendo riesgos en el sistema financiero. Esto se debe a la falta de divulgación precisa del riesgo de crédito y podría estar afectando el precio de los servicios financieros para el público como resultado de estándares tolerantes para las provisiones al igual que el riesgo de crédito respecto de los días de atraso.

TASAS DE INTERÉS

Según la Ley Orgánica del BCP (Ley 489 del 29 de junio de 1995), el mercado determinará las tasas de interés con ciertas limitaciones. La Ley 2339 del 26 de diciembre de 2003 que modificó el Artículo 44 de la Ley 489 del 29 de junio de 1994 define los parámetros para las tasas de interés (Recuadro 25). Estos parámetros son:

- Interés moratorio: Una vez que el préstamo se atrasa, la tasa de interés normal se convierte en un interés moratorio. La tasa de interés moratorio no supera la tasa de interés original. Se calculan los intereses moratorios con relación al saldo de la deuda atrasada sin capitalización de intereses. Sin embargo, está permitido que los acreedores reciban intereses punitivos a una tasa no mayor que el 30% de la tasa moratoria aplicada al saldo de la deuda atrasada.
- Interés usurario: Las tasas de interés normales y punitivas no pueden exceder el 30% del promedio de las tasas de interés anuales que cobran bancos y financieras sobre el crédito al consumo de conformidad con los plazos y la moneda.
- Tasas de interés de referencia de usura: Los intereses de usura se basan en tasas de interés de referencia calculados por el BCP utilizando las tasas observadas en el mercado. La tasa de interés usuraria se calcula como 30% sobre la tasa de mercado, lo cual conduce a un límite máximo de usura absoluta. Mensualmente el BCP publica estas tasas de interés usurarias y también determina la tasa de interés para créditos al consumo, los plazos y las monedas (local y extranjera).

Tabla 25: Leyes para los límites de las tasas de interés

Ley	Descripción
Ley 489 del 29 de junio, 1994	Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay (BCP). El artículo 44 establece el régimen de tasas de interés.
Ley 2339 del 26 de diciembre, 2003	Modifica el Artículo 44 de la Ley Orgánica del BCP para introducir límites de usura a las tasas de interés.

A septiembre de 2013, a través de la SIB, el BCP actualizó la metodología para calcular dos límites para tasas de interés; una para moneda local y otra para moneda extranjera. Los límites se calculan sobre la tasa resultante del promedio móvil ponderado de las tasas de interés efectivas y los desembolsos de los últimos 24 meses para operaciones de crédito al consumo de bancos y financieras en el sector financiero. Estas tasas de interés se calculan y publican mensualmente. Para junio de 2014 se fijaron las tasas de interés de usura en 56,16% en moneda local y 16,15% en moneda extranjera. Según las entidades financieras, estos intereses son suficientes para cubrir

los costos operativos de los préstamos, incluso para productos como la banca comunal.⁶⁷

Las leyes de intereses y de usura sólo se aplican a las entidades supervisadas por el BCP y las cooperativas; la aplicación de la ley a otros proveedores de crédito que operan en el mercado sigue siendo ambigua. Las leyes que se describen en la Tabla 25 establecen los límites de usura para las tasas de interés a ser calculadas por el BCP, pero la aplicación de la ley sigue siendo vaga. Si bien el Artículo 44 de la Sección Régimen Monetario de la Ley Orgánica del BCP se refiere a la aplicación de este Artículo a toda la economía, la estrecha interpretación de la supervisión del BCP ha generado dificultades en la aplicación de los límites en toda la economía. Por ejemplo, cuando un proveedor de crédito no supervisado no respeta el límite de usura establecido por el BCP no hay regulaciones legales que apoyen la intervención del BCP para detener el incumplimiento. Es más, aparte del BCP, no hay otra autoridad facultada para controlar el cumplimiento de los límites de usura por todos los proveedores de préstamos (es decir, otros organismos de aplicación de la ley, como el organismo de protección del consumidor). Debido a la falta de aplicación de la ley, el cliente debe presentar una denuncia formal ante un tribunal civil que entenderá la denuncia sobre una base caso-por-caso. Esta práctica puede resultar en que sólo las instituciones supervisadas respeten el límite de usura. Esta situación socava el propósito mismo de definir un límite de usura, cuya intención es proteger al público de conductas abusivas que son más frecuentes cuando los préstamos provienen de agentes no supervisados. Por ende, con el fin de nivelar las condiciones del mercado, sería importante ampliar el alcance de la fiscalización de los topes de las tasas de interés más allá de las entidades ya supervisadas por la SIB. Esto podría requerir que la regulación para la usura sea aplicada por otras entidades aparte de la SIB.

También cabe destacar que poner topes a las tasas de interés del mercado podría limitar que las instituciones reflejen con precisión los riesgos que las entidades financieras deben correr para administrar correctamente los préstamos a los segmentos del mercado financiero más difíciles de alcanzar. Entre muchas otras indicaciones, las tasas de interés reflejan los costos operativos que las entidades financieras deben cubrir para administrar los préstamos. Colocar topes regulatorios estrictos para las tasas de interés en comparación con las tasas determinadas por el mercado, potencialmente podría disuadir a los mercados financieros de tomar riesgos para administrar los préstamos a los segmentos financieros más difíciles de alcanzar, que son también los más costosos. A fin de evitar este riesgo, el BCP debería monitorear el tope de usura de cerca para asegurar que sea lo suficientemente alto como para no impedir que entidades prestamistas, especialmente las microprestamistas, lleguen a clientes que de otra manera quedarían excluidos.

⁶⁷ La banca comunal es un tipo de microcrédito en el que una institución financiera o una IMF ofrece crédito a un grupo de personas colectivamente responsables del préstamo, encargado de la gestión de los fondos, cobrar los pagos, ahorros como garantía y distribuir préstamos entre los participantes.

El mercado también se beneficiaría con una promoción de transparencia de la información. Esto podría lograrse aplicando regulaciones que impidan prácticas anti-transparencia para circunvalar el límite de usura, como por ejemplo, cobrar comisiones y otros costos agrupados con otros productos como seguros. Esta práctica fue reportada por instituciones financieras y la SIB. Para evitar esta situación es necesario emitir regulaciones sobre exactamente qué debe incluirse en la tasa de interés, junto con las diferentes comisiones, tarifas y costos permitidos y la forma en que se deben expresar dichos recargos. Por ejemplo, Perú cuenta con un conjunto de regulaciones para lidiar con esta situación al requerir que se expresen las tasas de interés como tasas anuales vigentes para todas las operaciones financieras.

INFORMACIÓN PÚBLICA DE CRÉDITO

Actualmente hay dos fuentes principales de información crediticia que operan en Paraguay, una central de riesgo del BCP y un buró de crédito privado llamado Informconf-Equifax. La central de riesgo del BCP recaba información negativa y positiva de las instituciones bajo su regulación y supervisión de conformidad con la Ley 861 del 24 de junio de 1996 (bancos y financieras). La regulación establece que las instituciones financieras deben proporcionar información crediticia diariamente al registro público del BCP. Sin embargo, en la práctica, esta información se suministra al BCP con un retraso de 10 días. La regulación establece que la información crediticia suministrada al BCP se clasifica y archiva por deudor y no por operación de préstamo. Se están realizando mejoras para archivar la información por operación de préstamo, pero la información no se está clasificando según las definiciones de riesgo de crédito. Esto conduce a que préstamos a corto plazo sean confundidos con préstamos a largo plazo totalmente pagados.

El buró de crédito privado contiene información crediticia de un amplio universo de proveedores de crédito (incluyendo cooperativas, casas de crédito, casas comerciales). La información crediticia se limita a información negativa⁶⁸ y no está integrada con la información de ningún otro registro. Se reportó una limitación legal para el intercambio de información positiva basada en una cláusula de secreto bancario identificada en la Ley del Sector Financiero.⁶⁹ Esto incluye la prohibición de publicar información crediticia positiva o incluso mostrarla a terceros que no sean entidades financieras.

⁶⁸ Equifax también recopila información positiva, pero no se difunde ampliamente. La información positiva se basa en la reciprocidad de la información proporcionada sobre la base de un acuerdo.

⁶⁹ Artículo 84, Ley del Sector Financiero 861, 24 de junio de 1996. Secreto de Operaciones. Las instituciones financieras y sus directores, administraciones y órganos de control y empleados tienen prohibido dar cualquier información sobre las operaciones de sus clientes salvo con autorización por escrito del cliente o porque que se refiere a aspectos específicos que figuran en los artículos siguientes. La prohibición no se aplica a casos en que la divulgación de las cantidades recibidas de los clientes es obligatoria para los propósitos de resolución de bancos o financieras.

El INCOOP está desarrollando una central de riesgo, basada en la información crediticia provista por las cooperativas, que comenzó a operar el 1 de junio de 2014. La central se basa en el marco jurídico detallado en la Resolución 11.859 del 2 de mayo 2014 del INCOOP. Esta resolución requiere que las cooperativas Tipo A reporten información mensualmente a partir del 1 de junio 2014, mientras que las cooperativas Tipo B empezarán a enviar información para el 31 de diciembre de 2014. Según el INCOOP, al principio, su central de riesgo sólo es para cooperativas y prevé que la información se actualizará mensualmente. No existen obligaciones legales específicas ni otros planes para compartir la información de su central de riesgo con la central de riesgo del BCP, si bien hubo conversaciones. Esta central de riesgo de las cooperativas debe mantener información crediticia exacta y actualizada. Es importante considerar la actualización diaria de la información para prevenir excesivo riesgo de crédito y sobreendeudamiento de los clientes de las cooperativas.

Se identificaron prácticas de mercado que conducen a la pérdida de importantes historiales de información crediticia. El alcance limitado de la extensión de la regulación financiera ha permitido el crecimiento de empresas no financieras dispuestas a comprar la cartera vencida del sector financiero. Las instituciones financieras informaron que venden la cartera vencida a empresas no supervisadas para eliminar los préstamos de sus estados financieros. Entrevistados por la misión mencionaron que en algunos casos, una vez vendidos los préstamos a empresas no supervisadas, la información crediticia desaparece de la central de riesgo y se borra el historial de crédito. Estas prácticas fomentan la divulgación de información de crédito incorrecta dentro del sistema de información crediticia e impide que el sector realice evaluaciones del riesgo de crédito sólidas. Por otra parte, se debe requerir que las instituciones financieras guarden registros de los préstamos vendidos a proveedores compañías no supervisadas.

Se deberían mejorar las prácticas actuales de los informes crediticios para facilitar un historial de crédito más preciso. La información contenida en los reportes crediticios permite que las entidades accedan rápidamente a información normalizada, precisa y confiable sobre prestatarios potenciales. Los reportes crediticios también pueden desempeñar un papel clave para mejorar la eficiencia de las instituciones financieras, reduciendo los costos de procesamiento de préstamos, así como el tiempo requerido para procesar las solicitudes de préstamos. Las entidades prestamistas también pueden utilizar los datos crediticios para un mejor monitoreo de sus carteras existentes. Datos normalizados permiten el desarrollo de modelos internos sólidos para medir el riesgo de crédito y asignar el capital y/o las provisiones necesarias, identificar problemas potenciales, y desarrollar y vender productos mejorados. Las entidades prestamistas pueden vender productos mejorados gracias a una fijación más acertada de los precios y una mejor focalización de sus productos, contribuyendo así a su rentabilidad.

Puesto que los registros de crédito y las centrales de riesgo promueven la transparencia y reducen la

desventaja informativa de las instituciones sobre sus clientes existentes, también pueden estimular una mayor competencia, lo cual puede conducir a precios más bajos y mayor acceso al crédito. En Paraguay, los reportes crediticios están fragmentados entre las centrales de riesgo del BCP y del INCOOP, los burós de crédito privados, y otros proveedores de información crediticia. Debido a la segmentación de la información, es difícil para los proveedores de crédito captar una imagen precisa, completa del historial de pago de un acreedor potencial. Por lo tanto, esta fragmentación de la información crediticia crea ineficiencias para las entidades financieras que se podrían evitar si los registros de crédito y las centrales de riesgo intercambiaran su información. Por otra parte, también se puede mejorar la precisión de la central de riesgo del BCP actualizando la información diariamente e incluyendo información por tipo de crédito de conformidad con las definiciones de riesgo de crédito para que fácilmente se pueda identificar cada tipo de préstamo por riesgo de crédito. La información negativa debería incluir préstamos a partir de 30 días de atraso.

Se deben abordar las limitaciones de la Ley 861 para permitir la recopilación y circulación de información crediticia pública positiva. Los reportes crediticios encaran un problema fundamental de los mercados de crédito: información asimétrica entre prestatarios y entidades prestamistas lo cual conduce a selección adversa y riesgo moral. El meollo de reporte crediticio es la información que provee sobre el historial de pago de un consumidor o de una empresa. Dado que uno de los mejores predictores del comportamiento futuro es el comportamiento pasado, los datos sobre cómo un prestatario potencial ha cumplido con sus obligaciones en el pasado permite a las entidades prestamistas evaluar el riesgo de crédito con mayor precisión, reduciendo los problemas de selección adversa. Al mismo tiempo, los reportes crediticios fortalecen la disciplina de los prestatarios y reducen el riesgo moral, puesto que el pago en mora o la falta de pago a una institución puede resultar en sanciones en muchas otras. Por ende, en Paraguay, difundir sólo el historial de crédito negativo conduce a una imagen parcializada del historial crediticio del prestatario.

El sistema de información crediticia en Paraguay podría beneficiarse de una recolección más amplia de información de pagos. Se debería reportar la información de las instituciones financieras públicas que conceden préstamos a la central de riesgo del BCP, y se deberían emitir regulaciones para impedir que instituciones financieras eliminen los reportes negativos sobre clientes cuyas deudas han sido vendidas a empresas de cobranza de préstamos no supervisadas. Adicionalmente, también se debería considerar que sea legalmente obligatorio intercambiar información positiva con los registros de información crediticia, y las entidades prestamistas no reguladas (por ejemplo, crédito en tiendas y otros) también deberían reportar datos crediticios a los burós de crédito, así como el pago de los servicios públicos (por ejemplo, facturas de electricidad, facturas de teléfono, etc.).

La veracidad de la información crediticia puede beneficiarse de un ejercicio más intenso de derechos

del consumidor definiendo los mecanismos para que el público corrija información crediticia errónea en los sistemas. La Constitución Nacional de Paraguay establece el derecho de las personas de rectificar información pública falsa, distorsionada o ambigua que ha sido difundida. El derecho del público a rectificar información falsa es aplicable a las disposiciones habeas data. Las personas tienen el derecho constitucional de acceso a información y datos presentados en los registros públicos o privados y a solicitar una actualización, rectificación o destrucción de los datos erróneos a través del Poder Judicial. Sin embargo, ninguna ley ha desarrollado estos principios y hay poca concientización sobre los derechos del consumidor y los mecanismos de su ejercicio. Por ejemplo, en Paraguay no hay reglas para agilizar los trámites para permitir una actualización, rectificación o destrucción oportunas de la información errónea.

CRÉDITO NO REGULADO/NO SUPERVISADO

Tal como mencionado arriba, en Paraguay hay proveedores no regulados o semi-regulados que conceden préstamos que pueden estar distorsionando la concesión de crédito. La mayor parte de estos productos son microcréditos provistos por instituciones microfinancieras/ONGs sin fines de lucro, préstamos otorgados por casas de crédito, préstamos al consumo provistos por empresas privadas, venta a crédito, o incluso créditos con prendas sobre bienes muebles en el caso de las casas de empeño. En parte esto se debe a que en Paraguay las regulaciones financieras se centran en los proveedores de servicios financieros en vez de enfocarse en los productos financieros que se ofrecen en el mercado, donde la regulación prudencial debe regular a todas las entidades que reciben depósitos, y es necesario aplicar las mismas reglas generales de transparencia, presentación de información y protección del consumidor a todas las entidades prestamistas. Independientemente de la regulación prudencial, un resultado es que se desarrollan productos de crédito similares conforme a diferentes reglas dependiendo del proveedor de servicios financieros. Esta situación no sólo introduce distorsiones en las actividades financieras, sino que también conlleva un riesgo puesto que proveedores de crédito segmentados y no regulados/no supervisados pueden contribuir a sobreendeudamiento. Dada esta situación los clientes más vulnerables son los que obtienen servicios financieros no supervisados puesto que rara vez logran cumplir con la totalidad de la información documentaria que requiere el sector de servicios financieros formales y sus activos no suelen reunir las condiciones para fungir de garantía en el sector financiero regulado. Por lo tanto la única opción para muchos es obtener crédito de proveedores de servicios financieros no supervisados, que no tienen que cumplir con las regulaciones establecidas para las tasas de interés y las reglas de transparencia. La aplicación de reglas básicas uniformes puede lograrse aumentando el alcance de las actividades de extensión del BCP para controlar las tasas de interés usurarias a falta de otra autoridad de aplicación de la ley, el suministro de información a los burós de crédito y la aplicación de las

reglas de protección del consumidor. Estas prácticas podrían ayudar a la población de bajos ingresos que utiliza crédito no regulado/no supervisado, y ayudaría a disuadir prácticas que contribuyen al sobreendeudamiento de los usuarios de estos servicios financieros.

D. LEASING Y FACTORAJE

Las operaciones tanto de leasing como de factoraje están legalmente permitidas para bancos y financieras; sin embargo, estos dos productos no están tan presentes en el mercado. En cuanto a las operaciones de leasing, la Ley 1295 de 1998 creó las sociedades de leasing como parte del sistema financiero y estableció los requerimientos de capital mínimo para sus operaciones. El Decreto 6060 de 2005 regula las operaciones de leasing financiero y comercial. Según el BCP, el propósito de esta iniciativa era ampliar el alcance del mercado, pero nunca se creó una compañía de leasing y los bancos y financieras no han

implementado ningún producto de este tipo. Durante este periodo, el BCP no ha emitido regulación adicional para implementar la ley y el decreto de leasing (ver Tabla 26). Las operaciones de factoraje están legalmente autorizadas para bancos y financieras. La Ley del Sector Financiero (861/1996) y las normas para las operaciones de factoraje fueron definidas por la Resolución 1, Acta 38 de 2009 del BCP. Esta resolución define las operaciones de factoraje en términos de la transferencia de los derechos de facturación a cobrar del propietario a una institución financiera a cambio de fondos. Según la regulación, el deudor debe firmar las facturas. La resolución del BCP también define las características generales de los contratos y las facturas. El riesgo de crédito de las operaciones de factoraje se rige por la regulación para el riesgo de crédito contenida en la Resolución 1, Acta 60 de 2007 del BCP y sus modificatorias. Se definen las previsiones según el tipo de deudor (ver la Tabla 19). En la práctica, el factoraje no se practica tan fácilmente en el mercado debido a que no hay reglas en la práctica que permiten el uso de facturas como instrumentos ejecutorios.

Tabla 26: Regulación básica para operaciones de leasing y factoraje

Regulación	Descripción
Leasing	
Ley 861 del 24 junio, 1996	Ley del Sector Financiero: Regula bancos, financieras y otras entidades de crédito. Crea la Superintendencia de Bancos (SIB)
Ley 1295 del 6 de agosto de 1998	Marco general para operaciones de leasing (comercial y financiero)
Decreto 6060 del 4 de marzo, 2005	Regula las operaciones de leasing (financiero y comercial)
Factoraje	
Ley 861 del 24 junio, 1996	Ley del Sector Financiero: regula bancos, financieras y otras entidades de crédito. Crea la Superintendencia de Bancos (SIB)
Resolución 1, Acta 38 del 1 de julio de 2009 del BCP	Regula las operaciones de factoraje realizadas por el sistema financiero.

Desde la perspectiva de la inclusión financiera, la necesidad de proveer instrumentos financieros apropiados para pequeñas y medianas empresas requiere el desarrollo activo de operaciones de leasing y factoraje en el sector financiero. Para ello, se necesitan más diagnósticos de mercado para determinar exactamente cuáles son los principales obstáculos que limitan estos productos e identificar los ajustes regulatorios necesarios.

E. SEGUROS

Los seguros desempeñan un rol importante en la vida de la población puesto que se trata de un producto financiero diseñado especialmente para recuperar la situación económica de una persona o una familia cuando sucede un acontecimiento inesperado, pero asegurable. Por ejemplo, es difícil recuperarse del deceso del trabajador principal o de la pérdida de los activos productivos usando todos los ahorros. Es aún más difícil de superar dependiendo únicamente del crédito. Los primeros rara vez alcanzan para superar la situación por completo, mientras que la

segunda opción requiere la generación de nuevos ingresos para honrar la deuda.

Básicamente los productos de seguros disponibles en Paraguay son los permitidos por la Ley de Seguros (Ley 827 de 1996): seguro de vida y seguro de activos. El seguro de vida puede incluir accidentes, enfermedad o muerte. El seguro de activos puede incluir productos como seguro de automóvil, contra incendio y desastres naturales, daños y perjuicios, y también responsabilidades civiles por accidentes de tránsito. En Paraguay no se han emitido regulaciones para productos de seguro específicos, si bien hubo un intento de introducir un seguro de responsabilidad civil universal/obligatorio para accidentes de tránsito. La ley que estableció este seguro obligatorio fue derogada por el Congreso después de su sanción, debido a cuestionamientos sobre su reglamentación.

Las compañías de seguros no están autorizadas a operar otro tipo de seguro aparte de los específicamente autorizados y todos los planes de seguro tienen que estar registrados en la SIS incluyendo todos los elementos técnicos y

contractuales. Estos elementos incluyen: texto específico de la descripción y póliza de seguro; primas y parámetros de cálculo. En el caso del seguro de vida, también deben proporcionar el cuestionario que se utilizará y la base para el cálculo del valor de redención.

Las compañías de seguros deben acumular reservas matemáticas y provisiones técnicas para cubrir sus riesgos. La Ley de Seguros les obliga a contar con provisiones para cubrir riesgos en curso; para siniestros pendientes de liquidación y aún no declarados; y reservas matemáticas para cubrir riesgos de seguros de vida de acuerdo con tablas de mortalidad. Estas provisiones y reservas deben invertirse de conformidad con las reglas definidas por la Ley de Seguros.

Al comprar un seguro de vida y de activos, según la Resolución 26 del 26 de noviembre de 2009 de la SEPRELAD, no se requiere DDC cuando los clientes ya han pasado por el proceso de Conocer al Cliente en otras instituciones financieras supervisadas, otras compañías de seguros o la CNV. Tampoco se requiere DDC para seguros de comercialización masiva, siempre y cuando se debite el pago de las primas de productos financieros existentes y el seguro se celebra en representación de los empleados.

Tal como se reportó durante la misión, las compañías de seguros no consideran que las regulaciones constituyan una limitación para llegar a los mercados de bajos ingresos. A pesar de la ausencia de barreras legales, el sector seguros no ha llegado a la población de bajos ingresos. En Paraguay no se ofrecen productos de microseguros formales ni otros productos de seguro formales focalizados en la población de bajos ingresos. Las compañías de seguros no han considerado el desarrollo del microseguro como un modelo de negocios y tampoco lo ha considerado la SIS para su estrategia a largo plazo para el mercado de seguros.

Si bien la regulación de seguros parece ser precisa, el alcance de la supervisión ha limitado las actividades de extensión de la SIS. Se han desarrollado productos de seguro de sepelio y de salud en el mercado sin regulación financiera especializada. El seguro de salud es provisto por empresas de medicina prepaga supervisadas por la Superintendencia de Salud respecto de los servicios de salud prestados, pero no respecto de los aspectos financieros del seguro. Por ende, el producto se ha desarrollado bajo un conjunto de normas diferentes que generan condiciones de mercado desiguales y un riesgo potencial que podría afectar a los clientes. Es importante insistir en la supervisión apropiada de los aspectos financieros de estos proveedores de seguro médico y en la aplicación de las mismas reglas para reservas, provisiones e inversiones que para las otras compañías de seguros. También hay productos de sepelio prepago en el mercado paraguayo; sin embargo, estas entidades también están fuera del alcance de regulación y supervisión de la SIS.

Se debería considerar el desarrollo de productos de microseguros y la consiguiente necesidad de desarrollar un marco regulatorio. Según la Encuesta de Inclusión Financiera en Paraguay de 2013, el

microseguro es un producto buscado por la población, pero que no está ampliamente disponible. Actualmente no existen barreras legales que impidan el desarrollo de este mercado. Sería aconsejable que las autoridades consideren la posibilidad de trabajar con el sector privado para iniciar el desarrollo de un marco jurídico apropiado para este mercado futuro. Una nota de precaución en este sentido: al intentar desarrollar productos de microseguro masivos, es importante definir los parámetros de los microseguros para determinar los confines de las primas y de la cobertura, y que se verifique cada siniestro, una de las dificultades que enfrentan empresas de microseguro en otros países. Por ejemplo, en Perú se incluyó una definición en la regulación (Recuadro 4), mientras que en Colombia se implementó el enfoque de inducir un producto diseñado a la medida del mercado desarrollando una póliza grupal para los beneficiarios de *Red Unidos*, el programa de eliminación de la pobreza extrema. Se financió el programa de microseguros con fondos públicos a través del programa de inclusión financiera denominado *Banca de las Oportunidades*.⁷⁰ Otras consideraciones regulatorias para productos de microseguros son los desafíos planteados por la prestación de un servicio de bajo costo y trámites simplificados. En la regulación será necesario considerar el equilibrio entre el canal de cobranza de bajo costo y simplificado y la ampliación de la extensión a través de agentes y dispositivos móviles. En el caso de los microseguros, los canales para cobrar primas y pagar siniestros serán fundamentales para la adopción generalizada del producto. Hasta la fecha no se ha obtenido este tipo de autorización. Actualmente los bancos y las financieras suelen fungir como corredores de seguros que venden productos de seguros a sus clientes, frecuentemente combinados con préstamos (ver la sección sobre protección del consumidor más adelante).

⁷⁰ www.bancadelasopportunidades.gov.co

Recuadro 4. Definición de microseguros en Perú

Resolución S.B.S. N° 14283 -2009 (que modifica la Resolución No 215-2007 de la Superintendencia de Bancos y Seguros y establece las disposiciones básicas de acuerdo con los siguiente:

Concepto

El microseguro es un seguro que brinda protección a la población de bajos ingresos, frente a la ocurrencia de pérdidas derivadas de los riesgos humanos o patrimoniales, que les afecten. La cobertura es otorgada por una empresa de seguros autorizada por la Superintendencia y contratada bajo la modalidad de seguro individual o seguro de grupo, para lo cual se emite la póliza simplificada.

Características del microseguro: Los productos de microseguros deben cumplir con las siguientes características

- a) Responden al perfil de riesgo y necesidades de protección de un grupo asegurable específico identificado.
- b) Las coberturas deben ser adecuadas a las características del sector a quienes van dirigidas y considerar sus necesidades reales e inmediatas de protección.
- c) La póliza simplificada debe ser redactada en lenguaje simple y contener los requisitos mínimos establecidos en esta resolución.
- d) La póliza del seguro de grupo debe ser redactada en lenguaje fácilmente comprensible, de acuerdo con las características del microseguro, contener la información mínima señalada en el numeral 6 del presente Reglamento, y no deben incluir condiciones que afecten sus características de simplicidad, claridad y facilidad en la contratación.
- e) No se podrán establecer verificaciones previas en relación con las personas y bienes asegurables, salvo que la naturaleza del seguro exija establecerlas, siendo suficiente la suscripción de la póliza simplificada por el asegurado para que opere la cobertura.
- f) No se deben establecer exclusiones y en caso de requerirlas, éstas deben ser mínimas y concordantes con las coberturas que otorga el microseguro.
- g) El pago de la prima se efectuará en la forma y plazo establecido en la póliza simplificada. El incumplimiento de pago del asegurado puede resultar en la suspensión de la cobertura o la resolución del contrato, situación que debe encontrarse claramente establecida en la póliza.
- h) Los deducibles y copagos no son aplicables.
- i) Los gastos relacionados a la emisión de la póliza deben ser incorporados dentro del monto de la prima.
- j) Ante la ocurrencia del siniestro, la solicitud de cobertura deberá ser presentada al comercializador del seguro, quien tramitará el pago de la indemnización correspondiente ante la empresa de seguros.
- k) El pago de la indemnización será exigible dentro del plazo de 10 días de recibida la documentación sustentatoria.

Fuente: Resolución Superintendencia de Bancos y Seguros No. 14.283 de 2009.

F. CONCLUSIÓN

La regulación financiera establece reglas y requisitos generales para que las entidades autorizadas presten servicios financieros, dejando suficiente espacio para que cada proveedor diseñe y desarrolle diferentes tipos de productos de conformidad con su mercado objetivo y su modelo de negocios. En este sentido, la regulación financiera no impone límites directos a las características básicas de los productos financieros, tales como sus precios o montos mínimos que podrían limitar la inclusión financiera de manera directa. Sin embargo, regulaciones específicas destinadas a controlar riesgos, tales como cumplimiento ALD/CFT, riesgo de crédito, riesgo operacional y la prevención de la usura, han afectado los costos para los proveedores que indirectamente contribuyen a aumentar los costos para los clientes. Tal es el caso de los depósitos tradicionales y productos crediticios que limitan la capacidad de las instituciones financieras de desarrollar modelos de negocios viables para prestar servicios a la población de bajos ingresos (estos productos tienden a ser montos muy pequeños con alto volumen de transacciones).

La regulación reciente para productos específicos de bancos, financieras y EMPES ha sido un paso importante hacia la inclusión financiera en Paraguay. Las regulaciones de las cuentas básicas de ahorro y el dinero electrónico han permitido la implementación de

DDC simplificada para la apertura de cuentas, han reducido los costos para los proveedores, así como los obstáculos enfrentados por la población a la hora de abrir una cuenta. En ambos casos, la DDC simplificada está autorizada con límites para el saldo y los depósitos a fin de fortalecer el control del riesgo LD/FT. Respecto de las cuentas básicas de ahorro, se requiere una reducción obligatoria de los costos de transacción, si bien los bancos no están obligados a implementar el producto. Si bien se han abierto pocas cuentas básicas hasta la fecha, este tipo de regulación es prometedora para aumentar la inclusión financiera de la población no bancarizada. Respecto de los pagos electrónicos, se emitió una regulación para dinero electrónico que permite a bancos, financieras y EMPES realizar transferencias de dinero electrónico y transferencias electrónicas no bancarias. Esta regulación establece los límites de control del riesgo de conformidad con un marco regulatorio proporcional que permite DDC simplificada y establece límites para las transferencias, saldos, débitos y créditos de cada mes. Estas regulaciones son avances importantes para aumentar la inclusión financiera, si bien nuevas mejoras en las regulaciones, como el mecanismo de traspaso recomendado para la regulación de dinero electrónico, podrían fortalecer el marco jurídico en general.

El entorno nacional de pagos electrónicos también ha dado un importante paso adelante con la adopción de la Ley de Sistemas de Pagos aprobada

en 2012 y la puesta en práctica de la infraestructura financiera nacional de un STA y una CDV. Si bien hay más reformas en curso, si los proveedores de pagos electrónicos y las cooperativas cumplen con los requerimientos operativos del STA, ya sea como participantes directos o indirectos del sistema, esto permitirá un nuevo desplazamiento de dinero en efectivo hacia pagos electrónicos.

Bancos, financieras y cooperativas de ahorro y crédito otorgan crédito regulado aplicando dos marcos regulatorios diferentes. Los bancos y las financieras deben aplicar la regulación de gestión del riesgo de crédito emitida por el BCP que clasifica los créditos por deudor y tipo de crédito, incluido el microcrédito. Esta regulación fija las previsiones mínimas y las normas para la clasificación del riesgo basado en los días de atraso para cada tipo de crédito. Para todos los tipos de crédito las previsiones comienzan después de 60 días de atraso, mientras que prácticas financieras sólidas aplicadas en varios países de la región sugieren que las previsiones comienzan cuando el riesgo de crédito aumenta, generalmente después de 30 días; o en situaciones más estrictas en las que la regulación que considera un crédito está en riesgo tan pronto como se desembolsa. Para bancos y financieras en Paraguay hay una definición y clasificación de microcrédito, si bien tiene margen para mejorar de conformidad con las mejores prácticas de microcrédito. El INCOOP regula el crédito financiero concedido por cooperativas de ahorro y crédito a través de un conjunto de reglas diferentes respecto de los tipos, clasificación y previsiones del crédito que deben ser armonizadas con las reglas de los bancos y financieras. Para las cooperativas, no hay definición y clasificación de microcrédito, y por lo tanto

las cooperativas no regulan ni supervisan el microcrédito como un tipo de crédito aparte.

La fragmentación del sistema de información crediticia dificulta la evaluación precisa del riesgo de crédito. Paraguay tiene tres registros principales: la central de riesgo del BCP, el buró de crédito privado y la central de riesgo del sector cooperativo. El registro del BCP cuenta con información negativa y positiva proveniente de las entidades bajo su supervisión y recibe información crediticia con un retraso de 10 días. El buró de crédito privado se limita a información negativa y no está integrado con la central de riesgo del BCP. El registro de información crediticia del sector cooperativo se ha reportado al INCOOP desde junio 2014, pero mensualmente. El registro de crédito del INCOOP no está integrado al registro del BCP ni al buró de crédito privado. Esta fragmentación ha obstaculizado la evaluación precisa del riesgo de crédito.

Potencialmente un mayor desarrollo de regulaciones para leasing y factoraje podrían mejorar las opciones de financiación para PYMES. Si bien se ha desarrollado la base jurídica para ambos productos para bancos y financieras, el BCP no ha emitido regulaciones para el leasing y hay serias limitaciones para el factoraje en el marco jurídico de las cuentas por cobrar.

No hay productos de seguros para la inclusión financiera en Paraguay. No se implementan regulaciones para microseguros. Además, merece atención la falta de interés del sector privado en el desarrollo de modelos de negocios apropiados para ofrecer los productos más buscados por la población de bajos ingresos.

5. Regulación transversal

Esta sección contiene las leyes y regulaciones generales que se aplican a todos los productos financieros y por lo tanto pueden afectar el acceso y uso de productos financieros desde la perspectiva de la inclusión financiera. Esto incluye los requisitos ALD mínimos aplicables a todos los productos financieros, canales de distribución, requisitos de riesgo operacional, protección del consumidor y divulgación de información, y la ley de la competencia en Paraguay. La regulación para la gestión del riesgo (ALD y riesgo operacional) puede afectar la inclusión financiera puesto que el cumplimiento puede ser costoso para instituciones financieras, limitando así el acceso a productos de baja cuantía y/o imponiendo altos costos transaccionales a los clientes. Las regulaciones para los canales de distribución pueden estar limitando la extensión del sector financiero como una condición necesaria, pero no suficiente, para la inclusión financiera. Mientras que las regulaciones sobre transparencia, protección del consumidor y presentación de información son fundamentales para permitir que los consumidores tomen decisiones apropiadas respecto de los productos financieros más focalizados en sus necesidades. Por último, la regulación para la competencia establece el marco para la restricción de conductas abusivas y reglas para la concentración de mercado que pueden estar limitando la inclusión financiera. Por ejemplo, si hubiera unas pocas instituciones financieras de gran tamaño en

el mercado con poco interés en los mercados de bajos ingresos debido a las prácticas empresariales colusivas. Además, la fijación del precio del producto puede quedar encubierta a falta de una regulación apropiada para la competencia.

A. REGULACIONES ALD

La Ley 1015 del 10 de enero de 1996 y modificada por la Ley 3783 del 20 de julio de 2009 establece el marco regulatorio general para ALD y define y castiga el lavado de dinero como delito grave y crea la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD) dependiente de la Presidencia de Paraguay. La Ley es aplicable a bancos, financieras, compañías de seguros, casas de cambio, corredores, bolsa de valores, cooperativas, ONGs y casas de empeño. Esta Ley define la obligación de todas estas instituciones de identificar a sus clientes registrando y verificando la información proporcionada sobre su identidad, residencia y actividad económica. También están obligadas a identificar y registrar todas las operaciones realizadas por sus clientes; mantener registros durante al menos 5 años después de realizada la última operación; reportar operaciones sospechosas; mantener la confidencialidad de las acciones del cliente; y contar con procedimientos de control interno. La Ley establece a la SEPRELAD como la autoridad para la aplicación de medidas ALD y con ese fin se está autorizada para emitir leyes y regulaciones que todas las entidades deben cumplir (Tabla 27).

Tabla 27. Regulación para ALD

Regulación	Descripción
Ley 1015 del 10 de enero, 1996, y Ley 3783 del 20 de julio, 2009.	Previene y suprime actos ilegales destinados a legitimar bienes o activos a través del sistema financiero y otros sectores económicos. Crea la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD) dependiente de la Presidencia.
Resolución 349 del 19 de noviembre, 2013 de la SEPRELAD	Aprueba la regulación para ALD, financiamiento del terrorismo (FT) y la proliferación de armas de destrucción masiva para todas las entidades supervisadas por la SIB.
Resolución 370 del 7 de noviembre, 2011 de la SEPRELAD	Aprueba la regulación para ALD/CFT y la proliferación de armas de destrucción masiva para todas las cooperativas supervisadas por el INCOOP.
Resolución 454 del 30 de noviembre, 2011 de la SEPRELAD	Establece la obligación de los entes supervisores de controlar que las instituciones supervisadas por la SEPRELAD cumplan con las regulaciones.

Las regulaciones generales de ALD se aplican a todos los clientes y clientes potenciales del sector financiero; las cooperativas, los mercados de capitales y las entidades financieras son responsables de establecer sus propias políticas y procedimientos internos para cumplir con las regulaciones ALD. Dado que el riesgo de lavado de dinero está presente en los servicios financieros, las regulaciones establecen que las instituciones financieras son responsables de determinar las políticas y procedimientos internos para prevenir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva (FP). Las políticas ALD-CFT son: (i) trámites de Conocer al Cliente con obligaciones mínimas de DDC, (ii) clasificación del

nivel de riesgo de acuerdo con los antecedentes, comportamiento y actividades económicas del cliente, (iii) riesgos relacionados de los productos, servicios y canales de distribución: según la complejidad o características específicas y riesgos relacionados con: zonas geográficas, lugar de residencia, así como la ubicación en el país. Los procedimientos internos de las entidades financieras deben incluir el registro y monitoreo, mantenimiento de documentación y el reporte de operaciones sospechosas. Las entidades financieras deben asumir el costo de todas estas actividades en el marco de sus operaciones normales.

Las regulaciones de la SEPRELAD establecen los principios, reglas y requisitos mínimos que todas las

entidades deben cumplir ex-ante y ex-post. Las regulaciones emitidas por la SEPRELAD se basan en las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) para todos los productos financieros bajo supervisión regulatoria. Estas recomendaciones permiten DDC simplificada en casos de productos de bajo riesgo de lavado de dinero (que deben estar justificada por una evaluación del riesgo), tales como cuentas básicas y productos de dinero electrónico.

Según lo establecido por la Resolución 349 del 1 de noviembre de 2013 de la SEPRELAD, se requiere que las instituciones financieras bajo la supervisión de la SIB identifiquen a sus clientes al principio de la relación utilizando medios de verificación confiables y la documentación requerida según el nivel de riesgo del cliente. De acuerdo con esta resolución, como práctica general, las instituciones financieras deben requerir que sus clientes nuevos presenten documentos originales o copias autenticadas de su identificación. La verificación de la información se suele realizar exigiendo y archivando copias en papel de los

documentos a veces con autenticidad certificada, lo cual puede ser costoso tanto para la entidad financiera como para el cliente. Las entidades financieras también pueden solicitar autorización para verificar la información proporcionada por el cliente utilizando bases de datos públicas o privadas y el cliente debe comprometerse a actualizar toda la información cada vez que la institución financiera lo requiera. En Paraguay, los mecanismos de verificación de base tecnológica están permitidos cuando se utiliza un dispositivo móvil para abrir la cuenta, cumpliendo plenamente con los requisitos internacionales. En la práctica, lo que ocurre es que la validación de la información sólo se realiza comparando las copias en papel con el documento original presentado por el cliente, sin confirmación por terceros de la autenticidad del documento. Además, la documentación requerida al cliente depende de su nivel de riesgo. La Tabla 28 incluye los requisitos mínimos de identificación del cliente establecidos por la SEPRELAD, los cuales deben verificarse y respaldarse con la documentación adecuada.

Tabla 28. Requisitos mínimos (pero no simplificados) de identificación para bancos, financieras y cooperativas

	Bancos y financieras		Cooperativas
	Clientes permanentes ⁷¹ (personas)	Clientes ocasionales ⁷² (personas)	Socios de cooperativas (personas)
Nombres y apellidos	Nombre y apellido	X	X
Cédula o pasaporte No.	X	X	X
Lugar y fecha de nacimiento	X	X	X
Dirección particular y laboral	x	X	X
Estado civil	X		
Número de teléfono (particular y laboral)	X		X
Dirección de correo electrónico (si lo tuviere)	X		X
Formulario de declaración jurada o constancia de no ser contribuyente	X		X
Declaración jurada del origen del dinero o bienes	X		X
Descripción de actividad económica principal	X	X	X
Detalle de ingresos y egresos	X		X
Total de activos y pasivos	X		X
Propósito o fines de la relación comercial			
Referencias personales, bancarias o comerciales	X		X
Recibo de pago de servicio público			X
Nombres y apellidos del cónyuge (si aplica)	X		X
Descripción de actividad económica principal del cónyuge (si aplica)	X		
Nombres y apellidos del beneficiario final (si aplica)	X		
Autorización para consultar información de otras fuentes	X		

Fuente: Resolución 349 del 1 de noviembre, 2013 y Resolución 370 del 7 de noviembre, 2011 de la SEPRELAD

⁷¹ Según la SEPRELAD, clientes permanentes son los que tienen relaciones contractuales establecidas en virtud de los productos financieros.

⁷² Según la SEPRELAD se trata de personas que ocasionalmente utilizan algunos servicios financieros.

La Resolución 349 del 1 de noviembre de 2013 de la SEPRELAD aprobó los procedimientos simplificados de Conocer al Cliente para todas las entidades supervisadas por la SIB. Se puede aplicar este conjunto de procedimientos para clientes de bajo riesgo (transacciones por valor inferior a US\$ 2430 por mes), y los clientes que utilizan cuentas de ahorro en moneda local, tarjetas de crédito, remesas o TMCs con transacciones por valor inferior a tres salarios mínimos (US\$ 1215). Los procedimientos simplificados de Conocer al Cliente todavía requieren el formulario de identificación del cliente junto con copia de la cédula. En el caso de las cuentas de ahorro en moneda nacional, tarjetas de crédito y remesas con transacciones cuyo valor es inferior a 3 salarios mínimos (US\$ 1215) se puede aplicar un procedimiento simplificado: es necesario completar el formulario de identificación; se exige una copia de la cédula⁷³ junto con una declaración formal de ingresos o un comprobante de sueldo. Para las empresas que solicitan crédito, se requiere la identificación del cliente y comprobante de ingresos o de actividades comerciales tales como recibos de nómina, registro comercial o declaración jurada del IVA. Estos trámites abreviados, ya aprobados como práctica general, son un importante paso adelante en el desarrollo de productos financieros inclusivos puesto que no requieren reducción obligatoria de costos como ocurre con el sistema de cuentas básicas de ahorro (ver la Sección 4, Subsección A para un análisis de este tema). Los trámites de DDC también representan un costo para las instituciones financieras y requieren esfuerzos por parte del cliente, que a veces resulta en clientes alejándose del sistema financiero. Estos requerimientos son más costosos para clientes de bajos ingresos y, en algunos casos, imposibles de cumplir.

En el caso de las cooperativas, la Resolución 370 del 7 de noviembre de 2011 de la SEPRELAD establece las regulaciones ALD. Al igual que las entidades supervisadas por la SIB, también se requiere que las cooperativas establezcan políticas y procedimientos para prevenir el lavado de dinero. Deben cumplir con los mismos principios básicos de Conocer al Cliente y estas obligaciones mínimas son las mismas que para otras instituciones financieras (DDC, registro y reportes de operaciones sospechosas). Respecto de DDC hacia sus socios, se permite el cumplimiento de los trámites internos de la cooperativa, pero se puede recabar la información requerida en la Tabla 27 *después* de establecer una relación con el cliente. Cabe destacar que en el caso de los bancos y financieras se debe recabar esta información *antes* de establecer la relación comercial. Se debería aplicar el mismo conjunto de reglas tanto a bancos/financieras como a cooperativas. El proceso recomendado sería cumplir con el requisito de DDC *antes* de entablar una relación comercial con el cliente. Esto permitiría un sistema de control de riesgos de LD/FT más sólido para todas las transacciones financieras. Esta regulación no establece los trámites de DDC simplificada para cooperativas. La DDC simplificada puede beneficiarse de la Ley de Firma

⁷³ Según las autoridades todos tienen una cédula en Paraguay. El problema es que las instituciones financieras no tienen acceso a la base de datos nacional de identificación para verificar su autenticidad.

Electrónica (Ley 4017, Ley 4610 de 2012 y el Decreto 7369 de 2011). La aplicación de la ley de firma electrónica al proceso DDC facilita el cumplimiento de la documentación requerida porque las firmas electrónicas pueden sustituir la necesidad de las firmas físicas que son parte del proceso DDC. Estos trámites simplificados pueden facilitar la apertura de cuentas para las poblaciones afuera de Asunción.

B. CANALES DE DISTRIBUCIÓN PARA BANCOS, FINANCIERAS Y COOPERATIVAS

Frecuentemente se mencionan los canales de distribución como un problema importante a ser analizado a fin de ampliar la extensión del sector financiero. Se ha constatado que los requisitos onerosos de los canales de distribución limitan la inclusión financiera por varios motivos: los costos asociados con la ampliación de la infraestructura física a zonas remotas donde frecuentemente las transacciones financieras realizadas no contrarrestan el costo de la expansión física a estas zonas. Otro desafío común es que las regulaciones financieras tradicionales imponen requisitos difíciles de cumplir para impedir la expansión de los canales de distribución más allá de la capacidad operativa y financiera de las instituciones financieras. Si bien estos requisitos son justos, su implementación debe ser proporcional. Por ejemplo, exigir planes anuales de expansión en vez de autorizar la expansión de cada sucursal por separado. Frecuentemente persisten desafíos regulatorios que no son tan importantes para los servicios financieros tradicionales, pero que adquieren importancia para defender el negocio de productos transaccionales de baja cuantía.

Sucursales de bancos y financieras

La regulación del BCP establece que las sucursales pueden proveer una amplia gama de servicios financieros, pero el cierre o traslado de estas sucursales requiere autorización previa. La Resolución 2, Acta 70 del 22 de noviembre de 2011 define las sucursales como recintos o establecimientos abiertos al público por instituciones financieras para facilitar el acceso y uso de todos los servicios y productos gestionados y operados por los empleados de las instituciones. Estas sucursales pueden ser fijas o móviles, permanentes o temporarias. Se permite compartir los recintos siempre y cuando se publique claramente la ubicación de la sucursal financiera en el establecimiento. Sin embargo, el Artículo 6 de la Ley 861 del 24 de junio de 1996 establece que, en el caso de que bancos o financieras decidan cerrar o trasladar la ubicación de ciertas sucursales/agencias, necesitan autorización previa del BCP que la otorgará basado en un análisis caso-por-caso. La autorización de sucursales requiere documentos tales como un estudio de viabilidad y cumplimiento de los requisitos de información actual, comprobante de la probidad, competencia y experiencia del gerente, entre otros.

El requisito de solicitar el permiso del BCP para trasladar sucursales y establecer nuevas sucursales es una limitación considerable para expansión de los canales de distribución a clientes. Las instituciones

financieras tienen la obligación de solicitar autorización cada vez que abren o cierran una sucursal, lo cual representa una carga para el proceso de provisión de productos financieros. También podría reflejar los vaivenes de los servicios financieros de manera imprecisa en ciertas zonas geográficas. Más bien se debería analizar la posibilidad de permitir la expansión de sucursales basada en una autorización de la planificación anual por adelantado, supervisión ex post o ver la posibilidad de incorporar cierta flexibilidad para la expansión de sucursales en el marco general de la nueva redacción en curso de la Ley del Sector Financiero (Ley 861, 24 de junio 1996). Además, se pueden configurar requisitos generales para permitir que un banco/financiera abra una sucursal siempre y cuando cumpla con los requerimientos. En este caso, el organismo regulador se encargaría de emitir una directiva de actualizar o cerrar la sucursal si determina que no cumple con los requerimientos.

No hay restricciones para el horario de atención al público de bancos y financieras siempre y cuando su horario de trabajo coincida con el mismo horario de la cámara de compensación del BCP. Los bancos y las financieras pueden definir libremente su horario de atención al público y abrir los fines de semana y feriados. A pesar de esta libertad, algunos bancos tales como el BNF sólo abren al público en días hábiles de 8 am a 1 pm debido a altos costos operativos y de seguridad, según se informó a la misión. En la práctica, las financieras atienden a su clientela hasta la tarde.

Agentes de bancos y financieras

Recientemente Paraguay adoptó una regulación para promover la banca sin sucursales. Resolución 1, Acta 70 de 22 de noviembre de 2011 del BCP ha permitido a un gama más amplia de canales de distribución en el sector financiero principalmente para promover la banca sin sucursales a través de agentes, como medio para reducir los costos de proveer productos de bajo valor para las entidades financieras. Este reglamento define las características básicas de los agentes como personas naturales o jurídicas sin relación de dependencia con la entidad financiera, con actividades comerciales propias en sus propios establecimientos o los de terceros. Estos agentes están autorizados para prestar servicios financieros en representación de y bajo la exclusiva responsabilidad de las instituciones financieras, además de su actividad comercial principal, bajo contrato con una o varias instituciones financieras. Pueden operar directamente uno-a-uno con las instituciones financieras o a través de un gestor de agentes contratado por la institución financiera.

La Resolución también define expresamente cuáles son actividades permitidas y no permitidas para los agentes. Las operaciones básicas permitidas para agentes incluyen: desembolso y cobranza de préstamos, transferencias, depósitos y extracciones, consultas, resumen de las transacciones, pagos y cobros, y apertura de cuentas de bajo riesgo. La regulación específicamente prohíbe que agentes traspasen estos contratos a terceros, salvo cuando trabajan para un gestor de agentes. No permite que agentes cobren una comisión por algún servicio financiero a los clientes, ni

que provean algún tipo de garantía a los clientes, operen cuando se ha interrumpido la comunicación, o que presten servicios financieros por cuenta propia. Se establecen los requisitos de seguridad junto con información de protección del consumidor. Por ejemplo, el reglamento exige la plena identificación del agente con la institución financiera, números de teléfono de otros canales de comunicación y dirección de la sucursal más cercana, los cargos cobrados por la institución financiera al cliente y el horario de atención.

El requisito de la regulación para la utilización de agentes es una autorización previa. Esto significa que instituciones financieras pueden solicitar autorización para utilizar el canal, pero no sobre una base caso-por-caso, como ocurre con las sucursales tradicionales. Se establecen requisitos detallados incluyendo un formulario de contrato que define las características mínimas. Además, la Resolución 1, Acta 70 del 22 de noviembre de 2011 del BCP requiere que actuar como agente sea una actividad secundaria de la actividad comercial principal. Se requiere que los agentes bancarios sólo utilicen terminales electrónicas conectadas y en línea con la plataforma tecnológica de la institución financiera para rendir cuenta de los ingresos generados por la terminal electrónica para verificar la transacción, fecha, tipo y cantidad, así como una identificación del agente y la institución financiera. También se aplican medidas de control del riesgo operacional a los agentes, como límites por persona y transacción de acuerdo con el flujo de caja del agente.

Cajeros Automáticos/Puntos de Venta

La apertura de cajeros automáticos no requiere autorización previa del BCP. En Paraguay la Resolución 1, Acta 70 del 22 de noviembre de 2011 del BCP define a los cajeros automáticos como dispositivos electrónicos conectados a la institución financiera para prestar servicios a clientes que usan tarjetas de débito o crédito u otros instrumentos que emplean un PIN, firma electrónica u otro. Los requisitos de seguridad incluyen circuito cerrado de televisión (CCTV) para cajeros automáticos en lugares de riesgo alto y alto-medio. Para cajeros automáticos, zonas de alto riesgo son aquellas de baja densidad, con fácil acceso y hechos delictivos; zonas de riesgo alto-medio son aquellas zonas de baja densidad con fácil acceso y baja cobertura policial; zonas de riesgo medio-bajo son las de baja densidad pero con un flujo regular de personas, presencia policial y vigilancia privada; y zonas de bajo riesgo son los cajeros automáticos ubicados al interior de lugares, con acceso regulado, alto flujo de personas y vigilancia. La Circular SB SG 55 del 30 de enero de 2013 establece la necesidad de colocar un letrero al interior del cajero automático detallando los procedimientos de seguridad mínima para el usuario.

No hay regulación específica sobre las terminales de los Puntos de Venta (POS).

Canales de distribución electrónicos: banca móvil

Ahora los bancos y financieras utilizan teléfonos móviles como canal de distribución si bien no se ha identificado una regulación específica al respecto.

Las instituciones financieras utilizan este canal para atender a sus clientes y hay una autorización general para la apertura de cuentas básicas utilizando dispositivos móviles.

La SIB emitió una regulación sobre los requisitos de seguridad en la Circular SB SG 55/2013 y la Circular SB SG 474/2013 para mantener la integridad de la información transmitida por canales electrónicos. Estas regulaciones se refieren a canales electrónicos como todos los canales de distribución como Internet, banca electrónica, y cualquier otro dispositivo electrónico. Las transacciones que utilizan cajeros automáticos también deben cumplir con esta regulación. Estas regulaciones establecen requisitos mínimos para garantizar la integridad y autenticidad de la información, como el uso de algoritmos de autenticación y cifrado para la transmisión de información, arquitectura tecnológica sólida y monitoreo constante de la red. La regulación requiere canales redundantes y re-direccionamiento automático del tráfico, así como estrictas reglas de firewall. Se deben realizar pruebas y controles periódicos de seguridad. Las transacciones entre instituciones financieras y no financieras deben cumplir con los mismos requisitos de integridad de la seguridad.

Canales de distribución de cooperativas

La regulación para el sector cooperativo permite la utilización de todos los canales de distribución con autorización previa del INCOOP. La Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 y la Resolución 11.481 del 6 de febrero de 2014 permiten que las cooperativas utilicen cualquier canal de distribución – sucursales, agentes, Internet y dispositivos móviles - con autorización previa del INCOOP sobre la base de un análisis caso-por-caso. El propósito es mantener bajo control un crecimiento que exceda la capacidad operativa y financiera de la institución.

C. REQUISITOS DE RIESGO OPERACIONAL

En diciembre de 2012 el BCP emitió los principios para la gestión del riesgo operacional para bancos y financieras a ser aplicados por todas las instituciones financieras. La Resolución 4, Acta 67/2012 define el riesgo operacional como la posibilidad de pérdidas debido a la inadecuación o falla de los procesos internos, personas, sistemas o eventos externos. Como principio general de la regulación, las instituciones financieras deben diseñar un proceso de gestión del riesgo que permita la identificación, evaluación, monitoreo, control y mitigación de los riesgos operacionales que ocurran durante el desarrollo de los negocios y las operaciones. También es necesario evaluar la vulnerabilidad.

El BCP todavía no ha incluido los requisitos mínimos para mitigar el riesgo operacional en la regulación; pero a medida que se definan en el futuro, los requisitos deberán diseñarse proporcionalmente a los riesgos del modelo. Éste es un tema importante para la inclusión financiera especialmente con relación a aspectos de la tecnología informática, como las características de seguridad de los instrumentos

electrónicos (chip versus banda magnética) que contribuirán a proteger la confianza del cliente en el sistema financiero y el sistema de pagos. También faltan mecanismos de resolución de reclamos por transacciones fraudulentas, imprecisas o erróneas utilizando instrumentos de uso de servicios financieros (cheques, tarjetas de crédito o débito, dispositivos móviles, Internet). Sin embargo, para propósitos de inclusión financiera, la gestión y control del riesgo operacional de productos, como el pago electrónico, debe ser proporcional al riesgo que implican transacciones de valor muy bajo para no sobrecargar un modelo de negocios muy sensible. En los estrictos entornos regulatorios tradicionales, se exigen características específicas y de seguridad del pago/instrumentos de uso debido a que las regulaciones se formulan para productos de alto monto que implican alto riesgo. Sin embargo, estos riesgos cambian en el caso de los productos financieros de baja cuantía permitiendo que la regulación sea proporcional al riesgo de mercados específicos.

En zonas rurales gran parte de la población utiliza un teléfono celular tal como constató la Nota Técnica del lado de la Oferta. Desde el punto de vista de la regulación financiera, los teléfonos móviles son instrumentos para utilizar productos financieros, propiedad de una persona responsable de su uso, que sólo debe ser el propietario. Sin embargo, si estos hallazgos son generalizados, las previsiones por riesgo operacional y las reglas de protección del consumidor para billeteras móviles deben advertir a los consumidores de su responsabilidad de no permitir que otra persona utilice su billetera móvil. La apertura de cuentas sólo permite una cuenta por dispositivo móvil por cliente y desde el punto de vista regulatorio el propietario es responsable de todas las transacciones realizadas con ese teléfono móvil.

D. PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR, DIVULGACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN⁷⁴

Paraguay tiene una ley de defensa del consumidor que cubre el sector financiero. La Ley 1334 de 1998 de Defensa del Consumidor regula la protección del consumidor. Este marco incluye reglas aplicables a todos los sectores, incluido el sector financiero. En 2013, la Ley 4974 creó un órgano autónomo, la Secretaría Nacional de Defensa del Consumidor (SEDECO), para implementar la ley de defensa del consumidor. El BCP ha adoptado algunas reglas para proteger a los consumidores financieros, pero aún no queda claro cuál es su papel y cuál es el papel de SEDECO en torno a la ley de defensa del consumidor y los derechos del consumidor de productos financieros. Los organismos regulatorios del sector financiero, el BCP y el INCOOP, han emitido regulaciones sobre la defensa del consumidor pero que aún no son uniformes para bancos y financieras y cooperativas. En este sentido, sería importante considerar la inclusión de un mandato

⁷⁴ Para mayor información ver el Examen de Diagnóstico de Protección al Consumidor y Educación Financiera en Paraguay realizado por el Banco Mundial en junio de 2014.

específico de defensa del consumidor financiero para el BCP y el INCOOP. Esto permitiría una mayor coincidencia de los requisitos con los servicios financieros y agilizaría la defensa del consumidor fomentando la confianza del público en el sector financiero.

Todas las instituciones financieras supervisadas por el BCP deben divulgar información transparente a sus clientes en cumplimiento de regulaciones específicas emitidas por el BCP. El BCP ha emitido regulaciones sobre la divulgación de información desde 2001, cuando se emitió la Resolución 2, Acta 123 del 15 de noviembre de 2001 con su modificatoria en la Resolución 2, Acta 73, el 7 de noviembre de 2003 que establecen una metodología para calcular y publicar las tasas de interés, incluyendo las comisiones que deben considerarse parte de la tasa de interés. Las tasas de interés deben ser publicadas en los periódicos y puestas a la vista en las sucursales. La Resolución 5, Acta 13 del 3 de mayo de 2007 del BCP establece las disposiciones sobre la transparencia de la información de las tarjetas de crédito que limitan algunas comisiones al 15% del préstamo desembolsado para préstamos de hasta 5 salarios mínimos. La combinación de productos de seguros con préstamos (seguros de vida vinculados a crédito) condujo a la emisión de la Resolución SS.SG 45 del 8 de agosto de 2013 de la SIS que limita la comisión por venta de seguros a 30% de la prima como una medida para proteger a los consumidores. No hay otra regulación que defina las especificidades para la divulgación pública de costos, comisiones, tarifas y cargos específicos aplicados a todos los productos de las instituciones financieras. La única excepción es la regulación para pagos electrónicos que exige que las EMPES divulguen los costos y comisiones aplicables.

A pesar de la regulación sobre la transparencia de la información, la misión observó una falta de transparencia sobre precios y mala conducta del mercado. Debido a matices de la terminología, las instituciones financieras han establecido diferentes tipos de tarifas y comisiones con nombres similares para el mismo servicio. Por ejemplo, la SIB constató aproximadamente 250 tipos de comisiones diferentes. Esto hace que sea imposible para los consumidores evaluar el costo total real de los servicios prestados, y mucho menos compararlo con los costos de otras instituciones financieras. La venta cruzada es una práctica común, junto con la combinación de productos y precios, impidiendo que el consumidor tenga idea clara del precio real de los productos financieros. También se observó que instituciones financieras utilizan un formulario de contrato único⁷⁵ que incluye la aceptación de todos los productos financieros tradicionales,⁷⁶ independientemente de los productos de hecho solicitados por el consumidor. También se observaron prácticas abusivas para el cobro de préstamos una vez vendidos los préstamos a empresas no supervisadas. En el caso de las cooperativas, la Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013 establece los requisitos de

⁷⁵ En Paraguay cada institución financiera tiene un modelo de contrato que incluye todos los productos financieros en vez de un contrato para cada producto.

⁷⁶ Esta práctica no está permitida para cuentas básicas.

divulgación de información. Las reglas incluyen requisitos para la publicación de los costos y las tasas de interés en sus sucursales, junto con información sobre los términos y condiciones de los productos de ahorro y crédito.

Podría ser útil considerar la emisión de reglas específicas para mejorar la divulgación y transparencia de la información. Es fundamental optimizar los requisitos de divulgación de la información con fines de protección del consumidor para promover un mercado financiero competitivo más activo en beneficio de los clientes financieros. Sin embargo, es necesario considerar cierta proporcionalidad a fin de no sobrecargar a las instituciones financieras con costos y así limitar la expansión de los modelos de negocios de productos de bajo valor. También se podría considerar que instituciones financieras y cooperativas periódicamente envíen y publiquen estadísticas sobre la cobertura y la cantidad de uso de sus servicios financieros, junto con los costos, tarifas y comisiones, a los respectivos organismos regulatorios.

La Superintendencia de Bancos de Perú (SBS) ha puesto en marcha una regulación aplicable a todas las entidades financieras supervisadas, que aclara los requisitos de transparencia; Perú podría considerarse como ejemplo útil para mejorar las prácticas actuales del mercado paraguayo. La SBS de Perú exige que las tasas de interés se expresen como tasas anuales efectivas para todas las operaciones financieras. La SBS define "comisiones" como el valor obtenido de los consumidores por la prestación del servicio financiero de la institución, e incluye una clasificación no exhaustiva de todos los tipos de comisiones. La SBS también define "costos" como todos los costos relacionados con servicios realmente recibidos de terceros para cumplir con los requisitos de las operaciones, como primas de seguros. Para mayor información ver el Examen de Diagnóstico de Protección al Consumidor y Educación Financiera en Paraguay realizado por el Banco Mundial en junio de 2014.

E. COMPETENCIA

El marco jurídico y regulatorio para promover la competencia está contenido en la Ley 4956 del 29 de mayo de 2013 y el Decreto 1490 del 14 de abril de 2014. Esta ley regula la competencia, la concentración del mercado y el comportamiento en todos los mercados, incluyendo los mercados financieros. La Ley creó la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) en 2013 pero, según se informó a la misión, la Comisión aún no está en funcionamiento. El Decreto 1490 regula la Ley 4956 sobre aspectos de acuerdos prohibidos que limitan la competencia, conductas abusivas relacionadas con precios predatorios, reglas de concentración del mercado y evaluación. Todas estas actividades deben ser evaluadas y fiscalizadas por la CONACOM. El Decreto también define la estructura organizacional de la CONACOM, así como sus actividades y responsabilidades. Debido a que falta que entre en funcionamiento y vigencia, la CONACOM todavía no define leyes y regulaciones para la competencia en el ámbito de la inclusión financiera.

F. CONCLUSIÓN

La regulación transversal para la inclusión financiera en Paraguay básicamente se refiere a requisitos ALD mínimos aplicables a todos los productos financieros, canales de distribución, requisitos de riesgo operacional, defensa del consumidor y divulgación de la información, y la ley de la competencia.

Los requisitos generales de control de riesgos ALD emitidos por la SEPRELAD se aplican a una amplia gama de proveedores de servicios financieros en Paraguay. Los requisitos de control de riesgos ALD se aplican a: todas las entidades supervisadas por la SIB, la SIS y el INCOOP, así como casas de cambio, corredores, bolsa de valores, ONGs y casas de empeño. La regulación general ALD se basa en las recomendaciones del GAFI y se debe aplicar la DDC incluyendo identificación del cliente, inclusión de datos en el formulario básico y verificación de la información. Estas reglas son más flexibles para las cooperativas porque pueden realizar la DDC después de que el cliente se ha inscrito como socio de la cooperativa, mientras que las demás instituciones financieras deben realizar estas verificaciones antes de prestar un servicio financiero.

Las regulaciones de los canales de distribución en Paraguay están mejorando, pero aún enfrentan limitaciones para expandir la inclusión financiera. En Paraguay, las regulaciones para las sucursales, tal como definidas en la Ley del Sector Financiero para bancos y financieras, son limitantes debido a que se requiere autorización previa para abrir sucursales basado en un análisis caso-por-caso. Las cooperativas también requieren autorización previa para abrir sucursales, pero no basado en un análisis caso-por-caso. Por lo tanto la necesidad de aprobación de los organismos regulatorios para abrir sucursales puede impedir la expansión de la extensión del sector financiero. En 2011 se emitió la

regulación para agentes de bancos y financieras como paso importante para la expansión de la cobertura financiera. La regulación para los agentes contiene todas las reglas básicas para controlar los riesgos asociados con el uso de agentes bancarios. El uso de cajeros automáticos o POS no requiere autorización previa.

Respecto del riesgo operacional, en Paraguay la regulación no es limitante debido a requisitos excesivos. Al contrario, la regulación sólo define los principios generales, pero no establece reglas y requisitos mínimos. Desde la perspectiva de la inclusión financiera es importante mejorar esta regulación de modo a salvaguardar las transacciones y la confianza del público en los servicios financieros.

Todavía es necesario mejorar la defensa del consumidor, la divulgación y transparencia de la información. Hay un marco jurídico para la defensa del consumidor, pero su implementación sigue en proceso. El BCP ha adoptado reglas para proteger a los consumidores financieros, pero aún no queda claro cuál es su papel y cuál es el papel de SEDECO respecto de la ley de defensa del consumidor y los derechos del consumidor de productos financieros. Los organismos regulatorios del sector financiero, el BCP y el INCOOP, han emitido regulaciones para la defensa del consumidor pero falta uniformizarlas entre bancos/financieras y cooperativas. A la luz de un marco jurídico y regulatorio reciente para la competencia emitido en 2013 y 2014, más políticas de divulgación y transparencia de la información financiera ayudarían a promover una mayor competitividad en el mercado financiero en beneficio de los clientes financieros.

6. Resumen de las recomendaciones de política legal y regulatoria

Recomendación:	Prioridad: Alta, Media o Baja	Plazo: inmediato (dentro de 6 meses) mediano (6- 24 meses) o largo	Responsable
Ampliar el alcance de la definición y la supervisión de la actividad financiera para cubrir efectivamente todas las actividades de captación de depósitos y mejorar la aplicación de la regulación no prudencial sobre las actividades financieras que no incluyen captación de depósitos.	Alta	Inmediato (modificaciones a la Ley del Sector Financiero - Ley 861 del 24 de junio, 1996 en curso)	Congreso / BCP
Se deberían modificar la regulación para las cooperativas de ahorro y crédito de modo a alinearla con los bancos y las financieras. Ver la Sección 4, Subsección C.	Alta	Mediano	INCOOP
Definir los requerimientos de capital y suficiencia de capital para las EMPES. Ver la Sección 2, Subsección F.	Alta	Inmediato (al definir los requerimientos se debe considerar la proporcionalidad, así como la Ley del Sector Financiero revisada y el mandato que emana de la Ley de Sistemas de Pagos referenciada para emitir la regulación de las EMPES).	BCP
Incluir mecanismos alternativos para la aceptación del producto/firma en los procedimientos de DDC, incluyendo el procedimiento simplificado. Ver la Sección 4, Subsección A y la Sección 5, Subsección A.	Alta	Inmediato	SEPRELAD
Especificar claramente el monto máximo de transacciones para clientes de bajo riesgo en las cuentas básicas de ahorro. Ver Sección 5, Subsección A.	Alta	Inmediato	SEPRELAD
Permitir la firma electrónica en el proceso de DDC. Ver Sección 4, Subsección A y Sección 5, Subsección A.	Alta	Inmediato	SEPRELAD
Permitir que instituciones financieras accedan a la base de datos nacional de identidad para verificar la autenticidad de la cédula. Ver Sección 4, Subsección A y Sección 5, Subsección A.	Alta	Inmediato	MINISTERIO DEL INTERIOR/ BCP/SEPRELAD
Todos los préstamos de bancos, financieras y cooperativas deberían acortar el período de riesgo de crédito de la primera categoría a 30 días. Ver Sección 4, Subsección C.	Alta	Mediano	BCP, INCOOP
Aplicar las mismas definiciones de crédito y estructura de las provisiones en bancos, financieras y cooperativas. Ver Sección 4, Subsección C.	Alta	Mediano	INCOOP
Optimizar la definición de microcrédito para bancos y financieras y también aplicar la misma definición en las cooperativas. Ver Sección 4, Subsección C.	Alta	Mediano	INCOOP/BCP
Mejorar la regulación sobre la transparencia de las tasas de interés y los costos de los productos financieros de bancos, financieras y cooperativas. Ver Sección 5, Subsección D.	Alta	Inmediato	BCP/INCOOP

Cumplimiento de regulaciones no prudenciales, tales como la regulación de la usura, divulgación de la información, reglas de transparencia, conducta empresarial general para todos los proveedores de servicios financieros; incluyendo el sector no regulado y no supervisado (es decir, casas de crédito, casas comerciales, etc.) Optimizar el alcance del cumplimiento del tope de las tasas de interés. Ver Sección 3, Subsección C.	Alta	Mediano	BCP/INCOOP/SEDECO
Implementar mecanismos para el intercambio/integración de la información de los registros de crédito del BCP y el INCOOP. Ver Sección 4, Subsección C.	Alta	Largo	BCP/INCOOP
Promover información crediticia exacta y actualizada en los registros de crédito del BCP y el INCOOP. Ver Sección 4, Subsección C.	Alta	Mediano	BCP/INCOOP
Requerir que bancos y financieras guarden registros de los préstamos vendidos a compañías no supervisadas. Ver Sección 4, Subsección C.	Alta	Inmediato	BCP
La SIS podría considerar la formulación de una regulación para definir el microseguro. Ver Sección 4, Subsección E.	Alta	Mediano	BCP/SIS
Aplicar el mismo conjunto de reglas DDC que se aplican en bancos y financieras a cooperativas también. Ver la Sección 5, Subsección A.	Alta	Mediano	SEPRELAD
Permitir la expansión de sucursales de bancos y financieras basada en una autorización previa general de planes de expansión anuales. Ver Sección 5, Subsección B.	Alta	Mediano	BCP
Continuar los avances hacia un nuevo régimen de transacciones garantizadas. Ver Sección 4, Subsección C.	Alta	Largo	MINISTERIO DE HACIENDA/BCP
Mejorar la protección de fondos para productos de dinero electrónico. Ver Sección 2, Subsección F y Sección 4, Subsección B.	Media	Mediano	BCP
Continuar la reforma del sistema de pensiones para promover productos de ahorro a largo plazo. Ver Sección 2, Subsección D.	Media	Largo	MINISTERIO DE HACIENDA
Considerar permitir una gama más amplia de canales de distribución para las compañías de seguros. Ver Sección 5, Subsección B.	Media	Largo	BCP
Emitir reglas y requisitos mínimos para la gestión del riesgo operacional, manteniendo la proporcionalidad en productos de inclusión financiera. Ver Sección 5, Subsección C.	Media	Mediano	BCP/INCOOP
Incluir mandato específico para la defensa del consumidor de productos financieros para BCP (SIB y SIS) y el INCOOP. Ver Sección 5, Subsección D.	Media	Mediano	BCP/INCOOP/SEDECO
Aplicar regulación y supervisión financiera especializada a productos de seguros desarrollados afuera del mercado regulado. (es decir, sepelio prepago, medicina prepaga, etc.) Ver Sección 3, Subsección C.	Media	Mediano	BCP
Emitir reglas apropiadas para permitir operaciones de leasing financiero y factoraje por bancos y financieras. (La emisión de reglas apropiadas podría incluir la comprensión de las limitaciones del mercado en la prestación de leasing y factoraje, tales como el uso de facturas como instrumentos ejecutorios). Ver Sección 4, Subsección D.	Media	Mediano	BCP

Referencias

- AFI, Enfoques regulatorios para los Servicios Financieros Móviles en América Latina, Abril 2014. Banco Central del Paraguay, Informe de Estabilidad Financiera, Junio 2013.
- Asociación Internacional de Supervisores de Seguros-IAIS, "Application Paper on Regulation and Supervision supporting Inclusive Insurance Markets", Octubre 2012
- ASBA, Guía de Principios para una Efectiva Regulación y Supervisión de las Operaciones de Microfinanzas, 2010.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Actividades de Microfinanciación y los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, Agosto 2010.
- BFA, Evaluación del Reglamento de las Operaciones con Dinero Electrónico, SBS Perú, 2013.
- BID/FOMIN, El Panorama de los Microseguros en América Latina y el Caribe, 2013.
- BID/FOMIN-CAF, Agentes y la Inclusión Financiera: Marcos Regulatorios en América Latina, Tecnologías para la Inclusión Financiera (TEC-IN), Septiembre 2013
- CEMLA, Sistemas de reporte de préstamos bancarios y créditos en Paraguay, Agosto 2011, Banco Mundial, FirstInitiative.
- Christen R., Lauer K., Lyman T., and Rosenberg R., *A Guide to Regulation and Supervision of Microfinance, Microfinance Consensus Guidelines*, CGAP, 2011.
- GAFI, Medidas de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la inclusión financiera. 2013.
- GAFI, Normas Internacionales para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación, las Recomendaciones del GAFI, 2012.
- GSMA, Dinero Móvil en Paraguay: Un estudio de caso de Tigo Paraguay.
- Marulanda B., Paredes M., Fajury L., *Assessment and regulation of financial products, payment instruments and delivery channels for financial inclusion in Uruguay*, CAF, 2013.
- Marulanda Consultores, *Access to Finance in Colombia*, USAID, 2005.
- Marulanda Consultores, *Access to Finance in Colombia, challenges for the next four years*, CAF 2010.
- Marulanda Consultores, *Assessment of Access to Financial Services in Honduras*, 2011.
- Marulanda Consultores, *Financial Inclusion Strategy for the Ministry for Development and Social Inclusion in Peru*, 2012.
- Marulanda Consultores, *Assessment of Access to Financial Services in Panama*, GIZ BID, 2012.
- Marulanda Consultores, USAID's support to Financial Inclusion Policy in Colombia 2006-2013, USAID, Noviembre 2013.
- Marulanda Consultores, Estrategia de Inclusión Financiera para Colombia 2014- 2018, Ministerio de Hacienda. Febrero 2014.
- Ministerio de Hacienda Paraguay, Leasing financiero un mercado no explotado en Paraguay. Diciembre 2007.
- Rosales R., Regulación y supervisión del Microcrédito en América Latina, El modelo latinoamericano visto desde adentro, 2006.
- Red de Microfinanzas, Oferta y Demanda de Microfinanzas con Alcance Rural en el Paraguay, 2013.
- Banco Mundial, Reporte de Inclusión Financiera de Desarrollo Financiero Global, 2014.
- Banco Mundial, Evaluación del lado de la Oferta de la Inclusión Financiera en Paraguay, 2014.
- Banco Mundial, Encuesta de Inclusión Financiera de Paraguay, 2014.

Anexo 1. Repaso de las regulaciones

Regulación	Autoridad	Contenido
Constitución Nacional, 1992		
Ley 238 de 1954	Congreso	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios
Ley 861/1961	Congreso	Crea el BNF
Ley 438, 1994	Congreso	Establece el marco regulatorio general para la constitución, organización y funcionamiento de todas las cooperativas.
Ley 489, 1995	Congreso	Ley Orgánica del BCP
Ley 551, 1995	Congreso	Marco normativo general del Crédito Agrícola de Habilitación
Ley 642, 1995	Congreso	Marco jurídico general para los servicios de telecomunicaciones
Ley 827, 1996	Congreso	Marco jurídico general para seguros y crea la SIS
Ley 861, 1996	Congreso	Marco jurídico general para bancos, financieras y otras instituciones de crédito y crea la SIB
Ley 1015, 1997	Congreso	Previene y fiscaliza acciones ilegales para legitimar dinero o activos ilegales.
Ley 1183, 1985	Congreso	Código Civil del Paraguay
Ley 1284, 1998	Congreso	Marco general para los mercados de capitales
Ley 1295, 1998	Congreso	Marco general para operaciones de leasing (comercial y financiero)
Ley 1300, 1987	Congreso	Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)
Ley 1361, 1988	Congreso	Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional
Ley 2100, 2003	Congreso	Establece medidas de reestructuración del BNF
Ley 2102, 2003	Congreso	Ley relativa al régimen de jubilaciones y pensiones del personal municipal.
Ley 2157, 2003	Congreso	Marco jurídico general del INCOOP.
Ley 2334, 2003	Congreso	Establece el seguro de depósitos para instituciones financieras.
Ley 2339, 2003	Congreso	Modifica los límites de usura establecidos por la Ley 489 de 1995
Ley 2345, 2003	Congreso	Reforma la Caja Fiscal
Ley 2283, 2003	Congreso	Regulación de las casas de empeño
Ley 2502, 2004	Congreso	Modifica la Ley 2100 de 2003 y limita el alcance del seguro de depósitos respecto del BNF.
Ley 2640, 2005	Congreso	Crea la AFD
Ley 2857, 2006	Congreso	Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación
Ley 3330, 2007	Congreso	Modifica la Ley 2640 de 2005
Ley 3655, 2008	Congreso	Modifica la Ley 2640 de 2005
Ley 3783, 2009	Congreso	Modifica la Ley 1015 de 1997
Ley 4017, 2010	Congreso	Reconoce la validez jurídica de la firma digital, SMS y archivos electrónicos
Ley 4595, 2012	Congreso	Marco general para el sistema de pagos
Ley 4457, 2012	Congreso	Marco general para micro, pequeñas y medianas empresas
Ley 4843, 2012	Congreso	Reforma las operaciones BNF para permitir todas las operaciones financieras, pero limita el monto de los préstamos a US\$ 2 millones por deudor.
Ley 4610, 2012	Congreso	Modifica la Ley 4017 de 2010
Ley 4733, 2012	Congreso	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios
Ley 4933, 2013	Congreso	Ley del IPS
Decreto 14052, 1996	Ministerio de Agricultura	Regula la Ley 438 de 1994.
Decreto 6060 de 2005	Ministerio de Hacienda	Regula las operaciones de leasing (financiero y comercial)
Decreto 7395 de 2006	Ministerio de Hacienda	Regula la Ley 2540 de 2005.
Decreto 7369 de 2011	Ministerio de Industria y Comercio	Regula la Ley 4017 de 2010.

Res. 1 Acta 192, 1997	BCP	Requisitos mínimos para la apertura o cierre de sucursales de bancos y financieras
Res. 10, Acta 75, 2004	BCP	Establece reglas para el seguro de depósitos
Res. 499, 2004	INCOOP	Marco regulatorio general para el sector cooperativo
Res. 1, Acta 60, 2007	BCP	Reglas de gestión del riesgo de crédito para bancos y financieras
Res. 2, Acta 123, 2007	BCP	Transparencia en la divulgación de la información sobre las tasas de interés.
Res. 262, 2007.	SEPRELAD	Reglas para la gestión del riesgo LD para cooperativas
Resolución 6, Acta 38, 2009	BCP	Reglas para operaciones de factoraje realizadas por el sistema financiero.
Res. 263, 2009.	SEPRELAD	Reglas para la gestión del riesgo LD para compañías de seguros
Res. 333, 2010.	SEPRELAD	Reglas para la gestión del riesgo LD para empresas de envío y recepción de remesas.
Res. 218 de 2011.	SEPRELAD	Reglas para el riesgo LD aplicable a empresas de envío y recepción de remesas, casas de empeño, ONGs y otras entidades no supervisadas.
Res. 1, Acta 70, 2011	BCP	Regulación para la utilización de agentes por bancos y financieras
Res 1. Acta 44, 2011	BCP	Establece la suficiencia de capital mínimo para bancos y financieras
Res. 2, Acta 70, 2011	BCP	Regulación sobre los canales de distribución para bancos y financieras
Res. 37, Acta 72, 2011	BCP	Reglas para la gestión del riesgo operacional para bancos y financieras
Resolución SS.SG 45, 2013	BCP	Establece límites para las comisiones por intermediación de seguros
Res. 3, Acta 4, 2012	BCP	Introduce cambios en las reglas generales de suficiencia de capital para bancos y financieras.
Res. 4, Acta 67, 2012	BCP	Reglas generales para la gestión del riesgo operacional para bancos y financieras
Res. 30, Acta 44, 2012	BCP	Establece los requisitos de reserva de liquidez para bancos y financieras.
Res. SB SG 211, 2012.	BCP	Reglas generales para la gestión del riesgo LD para bancos y financieras
Res. 349, 2013.	SEPRELAD	Reglas para la gestión del riesgo LD para bancos y financieras
Res. 20, Acta 65, 2013	BCP	Permite que proveedores de pagos participen en el sistema de pagos como contrapartes técnicas.
Res. 25, Acta 51, 2013	BCP	Regulación para las cuentas de ahorro básicas ofrecidas por bancos y financieras
Res. 11,102 2013,	INCOOP	Aprueba el marco regulatorio para las cooperativas de ahorro y crédito
Res. 11343, 2013	INCOOP	Parcialmente modifica el marco regulatorio de las cooperativas de ahorro y crédito.
Res. 11,481, 2014	INCOOP	Parcialmente modifica el marco regulatorio de las cooperativas de ahorro y crédito.
Res. 370 del 7 de noviembre, 2011	INCOOP	ALD, CTF y FP para todas las cooperativas
Res. 454 del 30 de noviembre, 2011	BCP	Establece la obligación de los supervisores de fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones de la SEPRELAD por las instituciones bajo su supervisión.
Circular SB SG 55, 2013.	BCP	Reglas de seguridad para cajeros automáticos de bancos y financieras
Circular SB SG 474, 2013.	BCP	Reglas de seguridad para cajeros automáticos de bancos y financieras
Circular SB SG 555, 2013	BCP	Establece la metodología para calcular las tasas de interés usurario
Res. 6, Acta 18, 2014	BCP	Regulación para pagos electrónicos
Circular SB SG 12, 2014	BCP	Actualiza los requisitos de capital mínimo para instituciones financieras

Anexo 2. Lista de Entrevistas

Institución	Área	Nombre y cargo
BCP	Miembros del Directorio	Santiago Peña, Rafael Lara
BCP - SIB	Intendencia de Inclusión Financiera (Bancarización, Protección al Consumidor, Educación Financiera)	Hernán Colman (Superintendente de Bancos) - Zulma Espínola (Intendente de IF) - Elizabeth Guerrero (Protección al Consumidor) - Paola Giménez (Educación Financiera) - Isidro Chávez (Bancarización) Ángel González
SEPRELAD	Dirección General	Oscar Boidanich – Ministro Secretario. Alejandro Dávalos Salomón, Director General de Asesoría Jurídica. Gregorio Mayor O., Director de Normas
BCP	Seguro de Depósitos	José A. Meza
BCP-SIS	Superintendente y Directores de División	Bernardo Navarro, Superintendente. Germán González, Derlis Pelayo, Pedro González, Roberto Domínguez
BCP - SIB	Intendencia de Inspección (Gerencia de Supervisión In-Situ -GSIS)	Patricia Capurro - Nicolasa Vera
BCP - SIB	Intendencia de Riesgo Operacional y Tecnológico + Intendencia de Riesgo de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (Gerencia de Supervisión in situ)	Gustavo González, Juan Gustale
BCP - SIB	Registro de Crédito	Yolanda Bejarano
BCP - SIB	Intendencia de Estabilidad Financiera	Raúl Alderete
BID	Especialista Principal en Mercados Financieros	Francisco Demichelis
Red de Microfinanzas Paraguay	Dirección General	Laura Lesme, Gerente General. Edith Pérez Gauto, Presidente. Luis Echarte, Consultor
TIGO	Dirección General	Guillermo García, Oficial de Cumplimiento. Gabriel Cosp, Gerente de Unidad de Negocios. Javier Irala, Gerente de Mercados
Financiera El Comercio	Gerencia	Carolina Cabrera, Gerente de Calidad y Procesos. Silvia Franco, Gerente de Corresponsales no Bancarios. Silvia Caballero, Gerente de Marketing y Productos. Renato Bogado, Banca Seguros.
BCP-SIB	Intendencia de Estudios y Normas (GSES)	Hernán Colman (Superintendente de Bancos)
BCP	Sistema de Pagos	María Epifania González
BCP	Fiscalización de los sistemas de pago	María Epifania González
INCOOP	Presidente del Directorio	Valentín Galeano, ex Presidente del INCOOP
Registro de Crédito del BCP	Central de Riesgos	Yolanda Bejarano

BNF	Administración	Miguel Ángel Rodríguez, Director Ejecutivo. Aldo Darío Rojas, Director de Servicios Bancarios. Víctor Hugo Dejesús, Director Fondo Fiduciario
Visión Banco	Gerencia	Luz María Gómez, Banca Emprendedor. Diego Barreto, Negocios Inclusivos, Rubén Mendoza, Gerente de Negocios y Marketing.
Cooperativa Universitaria	CEO	Lic. Herbe Chaparro, Gerente General. Lic. Pablo Céspedes, Gerente Financiero
Asociación de Entidades Financieras del Paraguay (ADEFI)	CEO	Manuel Caballero, Asesor. Silvia Murto de Méndez, Miembro del Directorio. Cristian Heisecke, Miembro del Directorio.