

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

PARAGUAY

9 DE DICIEMBRE DE 2008

Título del proyecto: Supervisión de Entidades no Bancarias - Fortalecimiento Institucional de la Superintendencia de Bancos - II Etapa

Número del proyecto: TC-0201098-PR

Equipo de proyecto: Jefe: Felipe Gómez-Acebo (RE1/FI1); y otros miembros: Rocío Medina-Bolívar (RE1/FI1), Tor Jansson (SDS/MSM) y Haydemar Cova (RE1/FI1)

Organismo ejecutor: Superintendencia de Bancos

Beneficiario: República del Paraguay – Banco Central del Paraguay

Plan de financiamiento:	FOMIN (no reembolsable)	US\$	450.000
	BCP:	US\$	250.000
	Total:	US\$	700.000

Fechas tentativas:

Comité de Elegibilidad:	13 de febrero de 2002
Misión de Análisis	18 de febrero de 2002
CRG:	Segundo trimestre de 2002
Comité de Donantes:	Tercer trimestre de 2002

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Durante el periodo del 1990 al 2000 el mercado financiero paraguayo experimentó fuertes cambios y presiones. La liberación del mercado del año 1989 no fue acompañada de las regulaciones y esquemas de supervisión adecuados por lo que, a mediados del año 1995, apareció una grave crisis de liquidez y solvencia en el sector. La crisis impulsó un proceso de intervención y cierre masivo de las entidades privadas más débiles con un enorme perjuicio para el Tesoro Nacional por pagos realizados a los depositantes. A la fecha, el proceso de saneamiento básicamente ha sido completado caracterizándose el sistema financiero por: (i) una preponderancia de los bancos extranjeros, (ii) la presencia de una serie de instituciones financieras públicas que requieren reformas estructurales, (iii) la aparición de un incipiente grupo de instituciones microfinancieras y (iv) la existencia de una serie de actores no sometidos a la supervisión propia de los intermediarios financieros entre los que destacan por su importancia las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) y, en menor medida, las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (SAPV).

A. Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC)

- 1.2 Las cooperativas en Paraguay se rigen por la Ley de Cooperativas -Ley 438/94- que regula la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas sin distinguir por el tipo de actividad que éstas realizan. Así, se encuentran reguladas por la misma ley las cooperativas de ahorro y crédito, producción, consumo y comercialización. Al mismo tiempo, la Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito (Ley N° 861/96) define, en su artículo 1°, como sujetos a dicha Ley a todas las entidades financieras y personas físicas o jurídicas cuya actividad consista o incluya la captación habitual de recursos financieros del público, con independencia de la forma jurídica o la denominación que utilicen los sujetos. A pesar de dicho tenor, las CAC no están reconocidas por el Banco Central del Paraguay (BCP) ni supervisadas por la Superintendencia de Bancos (SIB) estando actualmente su supervisión encomendada al Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).
- 1.3 Según el Primer Censo Nacional de Cooperativas, finalizado en septiembre del año 2000, se constató la existencia de 556 cooperativas inscritas en el INCOOP de las cuales únicamente están activas 429. Entre ellas, 309 declaran realizar actividades de ahorro y crédito¹, siendo 280 las que realizan dichas actividades como rubro principal². Entre ellas, existe una fuerte concentración que se traduce en un 66% de los depósitos y 59% de las colocaciones en manos de las 10 CAC más grandes.
- 1.4 Con 433 mil socios y 285 mil créditos en cartera al 30 de septiembre del 2000, las CAC constituyen los intermediarios financieros con mayor cantidad de operaciones del mercado financiero. Su cartera asciende a US\$255 millones, lo que representa el 12% de la cartera del sector financiero y que supera en 54% a las financieras³. El saldo promedio de los créditos es de US\$895, con un plazo promedio de 24 meses. La mora se estima 20,5% aunque la tasa podría ser muy superior dada la carencia de información contable uniforme de las CAC. El volumen de depósitos que manejan — US\$165 millones — es superior al de las financieras y representa casi el 7% de los ahorros del mercado financiero. Las cuentas de ahorro de las CAC son normalmente pequeñas (normalmente menos de US\$5,000) y ofrecen tasas de interés razonablemente competitivas.
- 1.5 Como consecuencia de la no sujeción a la regulación financiera y la supervisión de la SIB, las CAC operan con prácticas que pone en riesgo los fondos de sus socios y depositantes. Entre otras, no tienen estándares para la provisión de préstamos morosos (la mayoría no provisionan en absoluto), no son sujetos a auditoría externa obligatoria y no operan con normas contables uniformes.

¹ Su actividad principal se encuentra combinada con otro tipo de servicios que brindan a sus socios.
² Informe sobre Marco Regulatorio de las CAC en Paraguay CT ATN/ND-6428-RG.

³ De una muestra del 50% de la cartera de las CAC se aprecia que los créditos se destinan en un 55% a actividades empresariales, 35% para consumo personal y 10% restante para vivienda.

Deleted: ¶

Considerando su relevancia en el mercado financiero paraguayo, la falta de aplicación de normas prudenciales y de supervisión no sólo constituye una muy importante debilidad que pone en peligro la sostenibilidad de dichas instituciones a largo plazo, sino que también, por la envergadura que han alcanzado, constituye una debilidad estructural del sistema financiero en su conjunto.

B. Las entidades de Crédito Microfinanciero

- 1.6 El sector microempresarial paraguayo está constituido por 546.000 unidades empresariales atendido insuficientemente por diversos tipos de instituciones financieras⁴. En el sector rural, que cuenta con 346.000 unidades empresariales, predomina la participación de las instituciones financieras estatales – en particular Banco Nacional de Fomento (BNF) y Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)– complementadas por las CAC aunque en una proporción mucho menor. En el sector urbano, con 200.000 unidades empresariales, predominan las instituciones financieras privadas, participando las CAC con el 55% de los clientes y el 43% del volumen del crédito, seguidas por las financieras con el 21% y 31% respectivamente⁵. La importancia de las organizaciones sin fines de lucro (ONG) involucradas en las microfinanzas es escasa y no constituyen una fuente significativa de servicios financieros al sector microempresarial.
- 1.7 Las entidades financieras que realizan microcrédito se encuentran reguladas de manera general por la Ley de Bancos y la Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay al constituirse éstas como bancos o financieras. Su marco normativo les permite atender no sólo al sector microempresarial sino también a otros segmentos como los asalariados, la pequeña y mediana empresa, entre otros, con una diversidad de productos. Sin embargo, debido a la falta de un marco regulatorio adecuado, existen normas y estándares no apropiados para el sector microempresarial. Entre otros, los obstáculos incluyen la falta de una definición del microcrédito, leyes de usura⁶, y requerimientos laxos de provisiones.
- 1.8 Gracias al Programa Global de Crédito para la Microempresa administrado por la UTEP-BCP, en 1994 las financieras comenzaron a incursionar en el sector microempresarial siendo las principales las financieras Familiar, Interfisa y Visión. De éstas, únicamente la última está especializada en dicha actividad. La cartera total de las tres instituciones, a 31 de julio de 2000, era de US\$52,2 millones. Sus recursos provienen, entre otros, del Programa Global de Crédito

⁴ Datos ATN/ND-6428-RG.

⁵ Los bancos por su parte comparten el 9% de los clientes y el 26% del volumen de la cartera.

⁶ Para operaciones de crédito se consideran intereses usurarios a los que excedan en 50% el promedio de las tasas máximas percibidas por los bancos por los préstamos de consumo. Para enero 2001, este límite se fijó en el 72% en términos nominales. Aunque este límite deja suficiente espacio para la mayoría de las operaciones microcrediticias, afecta el otorgamiento de los préstamos más pequeños (<US\$ 500) donde el costo relativo de administración es muy alto.

para la Microempresa y, a partir del año 2000, del Fondo de Desarrollo Industrial (FDI).

C. Las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (SAPV)

- 1.9 Las SAPV fueron constituidas en 1992, en el marco de un Plan Nacional de Vivienda que buscaba promover la construcción de viviendas económicas preferentemente de interés nacional, como eslabón de engarce con los clientes de un circuito de crédito habitacional en el que Consejo Nacional para la Vivienda (CONAVI) y Banco Nacional para la Vivienda (BNV) actuaban, respectivamente, como organismo regulador y banco de segundo piso. En la práctica, CONAVI/BNV no fueron capaces de cumplir con sus funciones por lo que el pasado 7 de agosto de 2001 se promulgó la Ley N° 1741 que reestructura la deuda de los prestatarios de las SAPV estableciendo que la misma pasa a CONAVI/BNV y, por tanto, transformando de facto al BNV en un banco de primer piso. Es voluntad del Gobierno extinguir tanto el BNV como CONAVI dentro de una operación de reforma de la banca pública apoyada por el Banco (Operación Sectorial - PR 0137-).
- 1.10 Hasta la fecha, la autorización, regulación y supervisión de las SAPV ha sido realizada por el BNV conforme lo establecido en la Ley N° 325/71. Con la situación producto de la reforma, está previsto que la actividad de las mismas quede sometida a la Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito (Ley N° 861/96) y por tanto a la SIB.

D. Síntesis de la situación

- 1.11 La situación descrita se enmarca dentro de un sistema financiero que, aunque ha superado los problemas de saneamiento básicos propios del pasado, sigue teniendo una serie de graves factores limitativos a su desarrollo. El Gobierno, con el apoyo del Banco, ha diseñado una estrategia en la que: (i) los principales problemas estructurales van a ser abordados con el apoyo del Banco a través de la mencionada operación PBL, (ii) una segunda categoría, asociada a los problemas hasta aquí reseñados, tratados por la presente operación y (iii) una tercera, que dada su naturaleza, tiene pendiente su tratamiento del diseño de una estrategia de finanzas rurales (obstáculos estructurales de índole variada, como, por ejemplo, el inadecuado marco legal existente respecto de las garantías prendarias).
- 1.12 Centrándonos en la segunda de las categorías y, a la vista de los problemas mencionados, el Gobierno estima necesario asegurar una supervisión continua y especializada a las entidades financieras no bancarias. Para ello, con la ayuda de la presente operación, va a poner los medios para modificar oportunamente el marco regulatorio, modernizar sus sistemas de información del BCP y de la SIB, mejorar la capacidad técnica de su personal y modernizar su Central de Riesgos.

II. BENEFICIARIOS DEL PROYECTO

- 2.1 El beneficiario directo del Proyecto es el Banco Central de la República del Paraguay y, en concreto, la SIB. Los beneficiarios indirectos son el conjunto de las entidades financieras no bancarias a través de una mejora en su marco regulatorio y de supervisión que les permita mejorar la sostenibilidad y estabilidad de sus operaciones.
- 2.2 Los beneficiarios finales son de dos tipos. Por una parte, los clientes de dichas entidades financieras no bancarias, personas, en su mayoría, de bajos ingresos y operadores de micro y pequeñas empresas que gozarán de mayor acceso a servicios financieros a través de instituciones debidamente reguladas y supervisadas. Por otra, el conjunto del sistema financiero que verá disminuir una de sus debilidades estructurales y, por tanto, mejorar sus niveles de confianza. Adicionalmente, y a medio plazo, se espera que el proyecto impulse la expansión de servicios financieros en las áreas rurales en consonancia la mencionada estrategia en proceso de diseño.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivo específico

- 3.1 El objetivo específico del proyecto es de proveer un esquema regulatorio y de supervisión que, en un marco de estabilidad del sistema financiero, promueva el crecimiento equilibrado de las CAC, de la operativa de microcrédito y la actividad ordenada de las SAPV facilitando así la provisión de servicios financieros a las poblaciones de bajos ingresos y evitando los riesgos actuales mencionados.

B. Componentes y actividades

- 3.2 El proyecto tiene 3 componentes: (i) la creación de un marco regulatorio apropiado para las CAC, SAPV y actividades microfinancieras en general, (ii) el fortalecimiento de la capacidad supervisora de la SIB y (iii) el fortalecimiento de la Central de Riesgos del BCP.

a) Creación de marco regulatorio apropiado

- 3.3 El propósito del primer componente es de crear un marco regulatorio apropiado para las CAC y SAPV así como modificar el marco existente de las demás instituciones (bancos y financieras) para facilitar la provisión de servicios microfinancieros. La adecuación de dicho marco será, en todos los casos, condición de desembolso de las actividades y componentes de fortalecimiento recogidos en los epígrafes b) y c).
- 3.4 En lo que a las CAC se refiere, es necesario determinar el rango de la norma que las desvincule de la supervisión del INCOOP y las someta al BCP y abordar su

redacción⁷. En paralelo, el BCP está preparando una resolución que formalmente incorpore bajo la supervisión de la SIB y defina su marco regulatorio básico. Esta resolución formará la base para la elaboración de normas prudenciales detalladas de regulación y supervisión para las CAC.

- 3.5 Al igual que en el caso anterior, es necesario determinar el rango de la norma que ponga fin a la supervisión de las SAPV del BNV y las someta a la SIB del BCP así como abordar su redacción⁷. Adicionalmente, el nuevo tratamiento de las SAPV requiere adaptaciones en determinadas áreas como por ejemplo el esquema de calificación institucional utilizado por la SIB.
- 3.6 Finalmente, en cuanto a las modificaciones regulatorias aplicables a todas las entidades financieras, destaca la importancia de la definición de las actividades de microcrédito. Asimismo, es necesario el establecimiento de los requerimientos de documentación y previsiones de estos créditos, y el ajustar la ley de usura para permitir la sostenibilidad financiera esta actividad.

b) Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos

- 3.7 El propósito del segundo componente es de preparar la SIB para supervisar de manera efectiva un mayor rango de instituciones financieras, incluyendo las CAC y SAPV, y perfeccionar la supervisión de las actividades microfinancieras de las instituciones existentes. El fortalecimiento de la SIB se enfocará en tres áreas: reestructuración organizacional, sistemas y procesos de colección de información y capacitación del personal.
- 3.8 El proyecto dará apoyo a la SIB en la creación de una Intendencia de Entidades no Bancarias que se encargará de la supervisión de las CAC, SAPV y las financieras especializadas en microfinanzas. Esta reorganización, basada en la experiencia exitosa de Bolivia, permitirá lograr un mayor grado de especialización en la SIB y asegurará una atención continua a dichas entidades. La creación de la intendencia constituye una condición para el desembolso de los recursos designado al fortalecimiento de la SIB.
- 3.9 En cuanto a los sistemas de información, y dejando de lado el fortalecimiento de la Central de Riesgos que merece tratamiento independiente, la actividad más importante está constituida por la mejora en los procedimientos de recolección de datos, de análisis de gabinete y de divulgación de información de las instituciones financieras.
- 3.10 Por último, el fortalecimiento de la SIB comprenderá la capacitación del personal ligado con la supervisión de las CAC, SAPV y las entidades especializados en microfinanzas. El propósito es establecer prácticas y procedimientos sólidos de

⁷ Las oportunas modificaciones se engarzan, caso de que tengan rango de ley, en las condiciones establecidas en la matriz de condicionalidad de la operación sectorial PR-0137.

inspección mediante la creación de manuales de inspección y análisis financiero, la capacitación técnica y el entrenamiento “*in situ*”.

c) Fortalecimiento de la Central de Riesgos del BCP

- 3.11 Actualmente, la Central de Riesgos no incorpora a deudores de instituciones financieras por cuantías pequeñas y, por tanto, naturales sujetos de crédito de las instituciones afectadas por la presente operación. Una reciente decisión de la SIB de bajar algo el monto límite para la inclusión de datos en la Central ha supuesto que los actuales sistemas se encuentren al máximo de su capacidad. La situación actual constituye un problema para la actividad crediticia de las CAC y SAPV sin solución inmediata pues con su inclusión la situación se volvería insostenible con los presentes procesos y sistemas.
- 3.12 Adicionalmente, la Central no mitiga las debilidades derivadas de la insuficiencia del marco legal de garantías pues su funcionamiento ordinario no permite un servicio de entrega de información rápido y ágil a las entidades financieras. Ante esta situación, las entidades financieras tienen que recurrir, necesariamente a servicios privados de “burós” de crédito para tener información sobre sus clientes.
- 3.13 Por todo ello, con la ayuda de la presente operación, se pretende incorporar a la Central a todos los deudores del sistema financiero y, al mismo tiempo, agilizar la diseminación de esta información a las entidades financieras a través de los “burós” de crédito privados.

IV. PRESUPUESTO

- 4.1 El presupuesto del proyecto asciende a US\$ 700.000, del cual FOMIN contribuirá US\$ 450.000. El BCP aportará US\$250.000 de los cuales una parte a determinar en la Misión de Análisis habrá de ser necesariamente en efectivo.

Categorías	BID (US\$)	SIB/BCP (US\$)	Total (US\$)
Creación de marco regulatorio apropiado	100.000	25.000	125.000
Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos	300.000	225.000	525.000
Imprevistos	50.000	-	50.000
Total	450.000	250.000	700.000

V. ORGANISMO EJECUTOR

- 5.1 El organismo ejecutor del programa sería el BCP a través de la SIB.

- 5.2 La Ley Orgánica del Banco Central del Paraguay establece como objetivos fundamentales del mismo el preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia y estabilidad del sistema financiero. Asimismo, dentro de sus funciones y para el segundo objetivo fundamental, indica que el BCP adoptará a través de la SIB las medidas de ordenación, supervisión y disciplina de los bancos y demás entidades que actúan en el sistema financiero.
- 5.3 Con relación a la potestad reglamentaria y de decisión, la Ley Orgánica establece que el BCP dictará las normas reglamentarias de su competencia y que su facultad de decisión es exclusiva en la instancia administrativa en asuntos de su competencia. Dentro de este marco, la SIB es un órgano técnico que goza de autonomía funcional, administrativa y financiera en el ejercicio de sus atribuciones. El presupuesto de la SIB (US\$ 6,1 millones en 2000) se integra al del BCP y se financia a través del presupuesto general de la nación. Su plantilla está conformada por 173 funcionarios.
- 5.4 La Superintendencia de Bancos ha mejorado sustancialmente su capacidad supervisora en los últimos años, destacándose la relevancia de los programas de fortalecimiento asociados al Sectorial de Inversiones (727/OC-PR) y a la operación BID/FOMIN ATN/MT-5479-PR. No obstante los avances logrados en los ámbitos de supervisión tradicionales, la SIB todavía tiene marcadas debilidades en la regulación y supervisión de entidades no bancarias. Al respecto, cabe destacar la importancia que el BCP ha otorgado a las CAC desde el año 1992, con la realización de dos operaciones microglobales (PR-0013 y PR-0094). Estas operaciones han incluido actividades preliminares para la incorporación de las CAC a la supervisión de la SIB, destacando hasta la fecha, estudios del marco regulatorio, un censo de todas cooperativas del país y auditorías externas para las seis mayores cooperativas del país.

VI. RESULTADOS ESPERADOS Y JUSTIFICACIÓN

- 6.1 El proyecto contribuirá a lograr una mayor estabilidad y eficiencia del sistema financiero del Paraguay. A medio plazo el proyecto también ayudará en la profundización del sistema al expandirse los servicios financieros hacia áreas rurales y poblaciones de bajos ingresos.
- 6.2 Al término del proyecto se habrá: (i) incluido todas las CAC y SAPV bajo el marco regulatorio y de supervisión de la SIB; (ii) creado un marco regulatorio que incluye una definición del microcrédito y las relacionadas normas prudenciales que permita la sostenibilidad de esta actividad; (iii) creado una Intendencia de Entidades no Bancarias; (iv) capacitado el personal necesario de la Intendencia de Entidades no Bancarias en el análisis y inspección de las CAC, SAPV y entidades especializados en microfinanzas y (v) modernizado y agilizado la Central de Riesgos de manera que permita la entrega electrónica de información en el mismo día a través de “burós” de crédito privados.

VII. ASUNTOS ESPECIALES

- 7.1 La integración de las CAC en el marco prudencial de la SIB constituye la culminación de un proceso de negociación de varios años tanto dentro del sector cooperativo como con las autoridades supervisoras.

VIII. RECOMENDACIONES DE LA REPRESENTACIÓN, SDS Y FI1

- 8.1 COF/CPR comparte con FI1 y FOMIN el interés de participar en el fortalecimiento y regulación de las entidades no bancarias, por ser los intermediarios más idóneos para la provisión de servicios financieros a las poblaciones de bajo ingreso, incluyendo micro y pequeños empresarios. El departamento de SDS apoya la operación por designar un profesional a colaborar en esta operación y participar en el equipo del Programa Sectorial de apoyo a la Reforma de la Banca Pública (PR-0137).