

### Recuadro 1. Intermediarios financieros no regulados

En la economía paraguaya existen agentes y entidades que ofrecen servicios de intermediación financiera fuera del sector financiero formal. Estos no cuentan con regulación y por tanto no son supervisados. Se caracterizan por presentar mayores costos, los que están relacionados con riesgos más elevados, así como por la falta de garantías, como el seguro de depósitos o la asistencia en caso de necesidad de liquidez.

En la tabla 1 clasificamos a las instituciones de intermediación, de acuerdo a si cuentan o no con los atributos del sistema financiero formal. Estos son: contar con una regulación, con un supervisor, con garantía de depósitos y con un prestamista de última instancia.

Tabla 1: Instituciones del sector financiero en Paraguay

Tipo de entidad	Regulación	Supervisión	Garantía de depósitos	Prestamista de última instancia
Bancos	Ley 861/96	SIB	BCP	BCP
Financieras	Ley 861/96	SIB	BCP	BCP
Cooperativas	Ley 438/94	INCOOP	1	
Fondos de pensión	2			
Casas de empeño	Ley 2283/03	3		
Casas de crédito				

Notas:

1/Proyecto de Ley del Fondo de Garantía para las micro, pequeñas y medianas empresas.

2/Proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

3/Las casas de empeños son monitoreadas por el Ministerio de Hacienda y el municipio respectivo.

Los tipos de entidades financieras consideradas son las siguientes:

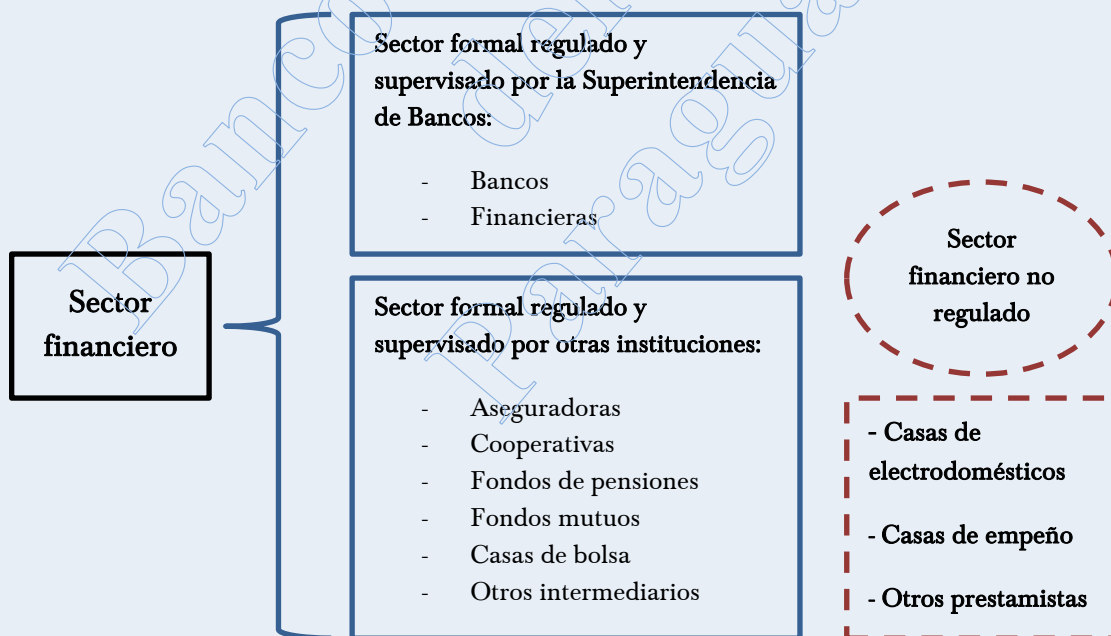
- **Bancos y financieras:** *entidades financieras (...) cuya actividad consiste en la captación habitual de recursos financieros del público en forma de depósitos que lleva aparejada la obligación de restitución, a fin de conceder créditos en sus distintas modalidades (...) y cualquier otra actividad que el Banco Central considere como intermediación financiera.*<sup>30</sup> Estas instituciones cuentan con todas las características del sistema financiero formal.
- **Cooperativas:** *La cooperativa es una asociación voluntaria de personas, que se basa en el esfuerzo propio y la ayuda mutua. Es una organización sin fines de lucro cuyo propósito es satisfacer necesidades individuales y colectivas.*<sup>31</sup> Si bien las cooperativas cuentan con una regulación y con un supervisor, no tienen un sistema de garantía de depósitos y tampoco cuentan con un prestamista de última instancia.

<sup>30</sup> Ley N° 861/96 General de bancos, financieras y otras entidades de crédito. Art. 1°.

<sup>31</sup> Ley N° 438/94 de Cooperativas. Art. 3°.

- **Cajas de jubilación y fondos de pensión:** Estos son *entes autárquicos con personería jurídica y patrimonio propio formado por aportes de los afiliados. Tienen por objeto la administración de estos aportes destinados a la jubilación y pensión de sus afiliados.* Estas instituciones son en su mayoría cajas que cuentan con algún tipo de regulación.<sup>32</sup> Generalmente son instituciones autorreguladas. Sin embargo, las mismas no cuentan con un supervisor, así como tampoco cuentan con garantía de depósitos y no tienen prestamista de última instancia.
- **Casas de empeño:** Estas son *todas las personas naturales o jurídicas que se dediquen a otorgar préstamos de dinero sobre prendas.* Estas cuentan con una regulación, la Ley 2283/03, así como también deben cumplir ciertas exigencias del Ministerio de Hacienda y el municipio respectivo para la habilitación y funcionamiento (Tabla 1).<sup>33</sup> Sin embargo, no tienen un organismo supervisor y no tienen prestamista de última instancia.
- **Casas de crédito:** Estas son las que *actúan en el mercado financiero y de crédito con recursos financieros propios, no reciben depósitos del público, es decir, no realizan intermediación financiera.*<sup>34</sup> Estas no tienen ninguna de las características del sistema financiero formal. Son intermediarios financieros libres de toda regulación, supervisión y garantía. Los agentes relacionados a las mismas se encuentran por ende expuestos a mayores riesgos.

Grafico 1.1: Estructura del sector financiero



Fuente: Grafico adaptado para Paraguay basado en el trabajo de Roa y Warman, 2015, Intermediarios Financieros no Bancarios en América Latina: ¿"Shadow Banking"?, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Documento de Investigación 16.

<sup>32</sup> Por ejemplo la Ley 2857 del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Legislativo de la Nación.

<sup>33</sup> Ley 2283/03 que regula la constitución y el funcionamiento de las casas de empeños.

<sup>34</sup> Ley 861/96 General de bancos, financieras y otras entidades de crédito. Art. 3°.

**Los intermediarios financieros no regulados son una fuente de riesgos para el sector financiero formal, en la medida que sus fondos sean provistos por los bancos y financieras.** Por definición, realizan actividades de intermediación sin estar sujetos a las mismas reglas y el mismo control. La supervisión permite promover la eficacia, estabilidad y solvencia del sistema financiero.<sup>35</sup> El apalancamiento de los intermediarios financieros no regulados en entidades del sistema formal hace que se transmita el riesgo de las operaciones del primero al segundo. La exigencia a las que están expuestas las entidades del sector formal es relativamente mayor, debido a que surgen de regulación y supervisión, en combinación con la ausencia de controles de los intermediarios financieros no regulados. Los intermediarios financieros no regulados enfrentan riesgos similares a los del sector financiero formal. Estos riesgos son el riesgo de crédito, el riesgo de tipo de cambio, el riesgo de mercado y de liquidez.

**Los intermediarios financieros no regulados pueden también tener efectos positivos en la economía.** Estos son una alternativa de financiamiento para aquellos que no pueden acceder a la banca formal. Sin embargo, la contracara de esta posibilidad de financiamiento son las elevadas tasas que enfrentan los clientes, las que también reflejan el riesgo de las operaciones.

**La inclusión financiera de estos sectores tendría efectos positivos.** La inclusión de sectores que no se encuentran cubiertos por servicios financieros que provee el sector formal puede tener efectos positivos sobre la estabilidad del sistema. Si se reducen las barreras de acceso al financiamiento, y al mismo tiempo mejora la eficiencia en la intermediación, se pueden alcanzar tasas más elevadas de crecimiento.<sup>36</sup> Así también, el más fácil acceso a la posibilidad de realizar depósitos en el sistema, conduce a la mayor estabilidad de la base de fondeo de las entidades del mismo.<sup>37</sup> Además, el mayor nivel de profundización financiera puede generar beneficios a través de la mejora de la asignación de recursos y la optimización de la gestión de recursos.

**Los factores que incentivan el crecimiento de los intermediarios financieros no regulados son similares en diferentes países.** El Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>38</sup> indica que un ambiente financiero con una regulación rigurosa, en combinación con abundancia de liquidez, incentiva el desarrollo de intermediarios financieros no regulados. En economías menos desarrolladas, la falta de acceso al crédito de grandes grupos conduce a que intermediarios financieros no regulados se conviertan en una fuente de financiamiento alternativo para los que no pueden acceder al sistema formal.

<sup>35</sup> Ley 489 Orgánica del Banco Central del Paraguay. Art. 4, inciso f.

<sup>36</sup> Dabla-Norris et al., 2015, Financial Inclusion: Zeroing in on Latin America, Fondo Monetario Internacional, IMF Working Paper WP/15/206.

<sup>37</sup> Han y Melecky, 2013, Financial Inclusion for Financial Stability – Access to Bank Deposits and the Growth of Deposits in the Global Financial Crisis, Banco Mundial, Working Paper 6577.

<sup>38</sup> Global Financial Stability Report (GFSR). Octubre, 2014.