

## PARAGUAY

## Una mirada a la Inclusión Financiera en Paraguay

Carmen Hoyo / David Tuesta

- **Paraguay es el líder en Latinoamérica en el desarrollo de servicios de dinero móvil**, a pesar de ser uno de los países más pobres de la región, con altos índices de desigualdad financiera.
- **El 21.7% de la población adulta tiene una cuenta de ahorro o crédito en una institución financiera formal**, porcentaje muy pequeño si lo comparamos con la media de América Latina y el Caribe (39.2%), según datos de la encuesta *Global Findex*.
- **La normativa reciente emitida por el Banco Central de Paraguay tiene la intención de avanzar en la inclusión financiera del país**. Ejemplos de ella son el Reglamento de la Cuenta Básica y el Reglamento de Medios de Pago Electrónicos.
- **La Cuenta Básica de Ahorro** facilita el acceso a servicios financieros para la población aún no bancarizada, disminuyendo costos y requisitos de documentación.
- **El Reglamento de Medios de Pago Electrónico, protege al usuario de estos sistemas y se ejecutan controles que minimicen los riesgos de lavado de dinero**. Las empresas que ya ofrecen servicios de pagos electrónicos deberán inscribirse como Entidades de Medios de Pago Electrónico (EMPE) con autorización del Banco Central.

### Inclusión Financiera en Paraguay

Paraguay es uno de los países más pobres en América Latina, con altos niveles de desigualdad financiera y áreas rurales que carecen de un acceso adecuado a la educación y servicios financieros. Sin embargo, este país ha liderado la región en el desarrollo de servicios de dinero móvil a través de dos proveedores: Tigo (Millicom) y Personal (Telecom Argentina). Recientemente, el Banco Central de Paraguay (BCP) publicó una normativa para regular tanto las Cuentas Básicas de Ahorro (julio 2013) como los Medios de Pago Electrónico (marzo de 2014). Ambas normativas permiten sentar las bases legales para avanzar en la inclusión financiera del país, por una parte, el Reglamento de la Cuenta Básica de Ahorro permite flexibilizar los requisitos de documentación para poder abrir una cuenta bancaria y minimizar los costos de mantenimiento, mientras que el Reglamento de Medios de Pago Electrónico establece las bases de operación de los servicios financieros móviles que han tenido una gran penetración en el país.

Con el objetivo de dar un panorama general de la situación actual de Paraguay en términos de inclusión financiera, se presentan indicadores obtenidos a partir de los microdatos de la encuesta global de inclusión financiera (*Global Findex*) realizada por el Banco Mundial en 2011. Respecto a los datos de acceso e infraestructura financiera, se utilizan los datos de *Financial Access Survey 2012*, elaborada por el Fondo Monetario Internacional.

### Cuentas bancarias y servicios financieros móviles

De acuerdo con *Global Findex*, 21.7% de la población mayor de 15 años en Paraguay tiene una cuenta de ahorro o crédito en una institución financiera formal, porcentaje muy pequeño si lo comparamos con la media de Latinoamérica y el Caribe (LAC) que equivale a 39.2%. La situación empeora si se considera a los adultos en el quintil de ingreso más bajo, pues sólo 4% de los adultos del quintil más pobre tienen una cuenta formal. Es interesante que la proporción de mujeres que tiene una cuenta bancaria (22.7%) es

superior a la de los hombres (20.7%), lo cual representa una situación atípica en LAC (44% hombres vs. 34% mujeres).

Por otra parte, Paraguay ha sido uno de los países pioneros en servicios móviles en América Latina, lo cual se ve reflejado en los resultados que *Global Findex* refiere, ya que el 5.7% de los adultos usaron el teléfono móvil para recibir dinero, comparado con 1.8% en LAC. Los servicios financieros móviles constituyen una ventana de entrada a la inclusión financiera, ya que abarcan una gama amplia de servicios financieros. Los dos operadores móviles que ofrecen servicios de envío de dinero en el país son Tigo y Personal.

Tigo, el líder del mercado de telefonía móvil en Paraguay, tiene un 55% del mercado e introdujo en 2008 el producto "Tigo Cash", un monedero electrónico multifuncional enfocado a pagos minoristas<sup>1</sup>. En 2010 Tigo rediseñó los servicios financieros móviles con el producto "Giros Tigo", enfocado en remesas domésticas. Por otra parte, Personal es el segundo operador de telefonía móvil en Paraguay y controla el 30% del mercado. Personal lanzó en 2010 "Billetera Personal", un monedero electrónico que permite hacer transferencias, pago de mercancías y servicios a través de un teléfono celular ligado a una cuenta bancaria con los bancos Atlas y Continental. De acuerdo a GSMA (2011), a pesar de que ambos operadores de redes móviles no han hecho públicas las cifras de transacciones mensuales de servicios financieros móviles, el BCP estima que en 2011 existían aproximadamente 60,000 usuarios de dinero móvil en Paraguay.

Los dos operadores que ofrecen servicios financieros móviles (Tigo y Personal) contaban en 2012 con 2,600 puntos de presencia a través de agentes y comercios adheridos, mientras que el sistema financiero formal tenía sólo 551 sucursales en todo el país, según datos del BCP.

## Crédito

Un 12.9% de los adultos en Paraguay obtuvieron un crédito de una institución financiera formal en el 2012, lo cual es una proporción alta en una comparativa regional con LAC (7.8%). Por otra parte, 14.9% de la población obtuvo un crédito mediante mecanismos informales (familia o amigos), porcentaje muy similar a la media de la región (14.2%).

El principal uso de los créditos en Paraguay es para salud o emergencias (12.6%), seguido de préstamos para pagar colegiaturas (9.1%) y créditos para adquirir una vivienda (1.3%).

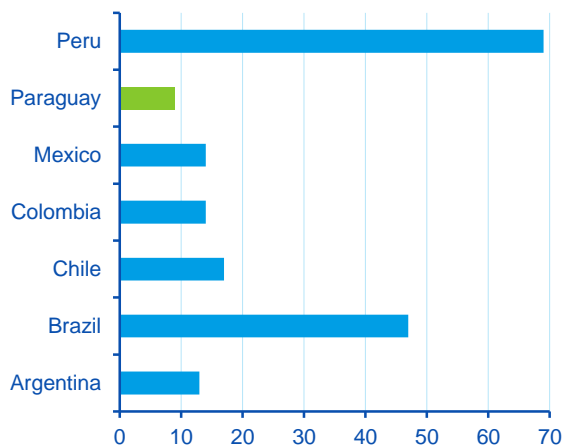
## Acceso e Infraestructura

En términos de acceso a los servicios financieros formales a través de los canales tradicionales, de acuerdo con información de *Financial Access Survey* elaborada por el Fondo Monetario Internacional, en 2012 Paraguay contaba con 9.72 sucursales y una red de ATMs de 19.78 por cada 100,000 habitantes, por lo que presenta una baja densidad de dichos canales en comparación de otros países de Latinoamérica como Chile, Colombia, Perú o México, como se observa en los gráficos 1 y 2.

---

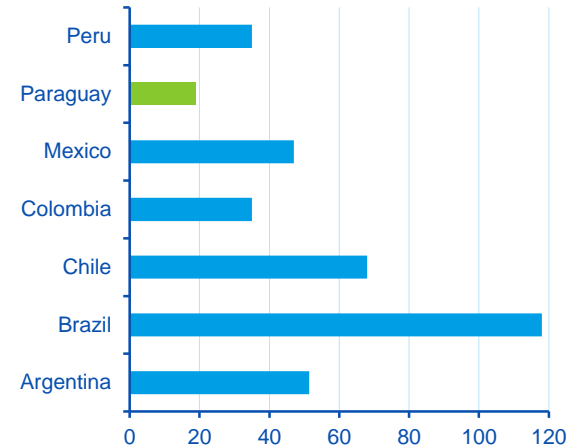
1: GSMA Wireless Intelligence (2011); World Bank Development Indicators (2009).

Gráfico 1  
**Sucursales bancarias por cada 100,000 adultos**



Fuente: BBVA Research con datos de Financial Access Survey

Gráfico 2  
**ATMs por cada 100,000 adultos**



Fuente: BBVA Research con datos de Financial Access Survey

En lo que se refiere al acceso a canales para el consumo de servicios de banca digital, Paraguay cuenta con una posición relativamente ventajosa, ya que de acuerdo a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en 2013 la penetración de teléfonos celulares en Paraguay era de 92.2%, superior a la media de países en vías de desarrollo (82.1%). El crecimiento en el uso de los teléfonos móviles en Paraguay ocurre en los sectores con menores ingresos, ya que por ejemplo, los pobres extremos pasaron de una penetración de 69.1% en el 2010 a un 81.2% en el 2011. De esta forma, los habitantes optan por un celular antes que otro artículo. Las compañías telefónicas ofrecen a los usuarios facilidades para adquirir un teléfono celular, además de servicios como billetera electrónica y envío de remesas local e internacionalmente.

Por otra parte, la penetración de Internet que reporta la Unión Internacional de Telecomunicaciones en 2013 es de 24%, menor al promedio de 27% en países en vías de desarrollo.

## Marco Regulatorio

Como señala el reporte de GSMA (2011), cuando iniciaron los servicios financieros móviles en Paraguay, no había una regulación específica al respecto. Tanto el BCP como la Superintendencia de Bancos del Paraguay decidieron vigilar de manera cautelosa la operación del dinero electrónico, permitiendo que se desarrollara comercialmente sin emitir regulación alguna. Fue hasta finales de 2010 que se emitió una nueva regulación referente a normativa contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (AML/CFT), que se convirtió en la pieza clave de la regulación en términos de envío de remesas y transferencias de dinero en el país. Es por esto, que la reciente sobre las Cuentas Básicas de Ahorro y los Medios de Pago Electrónico es de particular importancia para sentar las bases de un marco legal adecuado que promueva la inclusión financiera bajo la supervisión de las autoridades financieras. A continuación se describen los principales aspectos de ambas normativas.

## Cuenta Básica de Ahorro

En julio de 2013, el BCP emitió la regulación de la Cuenta Básica de Ahorro (CBA), con el objetivo de que la población no bancarizada y de bajos ingresos pueda administrar sus ahorros a través de cuentas bancarias. La principal diferencia con una cuenta convencional de ahorro es la simplificación en el proceso de apertura, ya que para abrir una CBA sólo se debe presentar el documento de identidad y proporcionar datos básicos. Además, la CBA no requiere monto mínimo de apertura ni saldo promedio mínimo de mantenimiento.

La CBA podrá habilitarse en la entidad financiera, en los corresponsales o de manera remota -vía teléfono móvil, banca móvil u otro medio tecnológico-. Sólo se permite habilitar una CBA por persona en cada entidad y hasta dos cuentas básicas en el sistema financiero. El monto total de las acreditaciones mensuales permitidas será el que corresponda al límite aplicable a los “Clientes de Bajo Riesgo” de acuerdo a la normativa de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD), a la fecha el monto mensual equivale a seis salarios mínimos legales vigentes.

Otra ventaja es que los titulares de las CBA podrán acceder a tarjetas de débito para realizar pagos electrónicos. El número de depósitos y/o acreditaciones no está limitado y serán sin costo, a través de cajeros automáticos, internet, banca móvil y otros medios autorizados; mientras que se podrán realizar un mínimo de cuatro extracciones sin costo por mes. La tasa de interés aplicable sobre los saldos mantenidos en la CBA será convenida por ambas partes.

Adicionalmente, los depósitos constituidos en estas cuentas están garantizados por el Fondo de Garantía y Depósitos.

## Reglamento de Medios de Pago Electrónicos

Recientemente, en marzo de 2014 el BCP expidió el Reglamento de Medios de Pago Electrónicos, mediante el cual se regulan productos relacionados a sistemas de pagos electrónicos. La normativa entrará en vigor en el mes de junio, y con ella se protege al usuario de estos sistemas y se ejecutan controles que minimicen los riesgos de lavado de dinero. Además, se establecen los requisitos a los que deben adecuarse las entidades que prestan servicios de transferencias no bancarias y de provisión de dinero electrónico a través de servicios de telecomunicaciones. A continuación se analizan las principales disposiciones de la normativa:

### I. Las entidades de medios de pago electrónico

Se crea la figura de la Entidad de Medio de Pago Electrónico (EMPE), a la que define como persona jurídica autorizada por el BCP y que tiene como objetivo exclusivo el procesamiento, administración y prestación de servicios relacionados a medios de pagos electrónicos a través de servicios de telecomunicaciones. Estas entidades estarán sujetas a la supervisión del BCP y ninguna podrá prestar estos servicios sin la previa autorización de dicha entidad.

Las EMPEs están obligadas, además, por el reglamento, a constituir un fideicomiso de garantía cuyo patrimonio autónomo estará afectado exclusivamente a garantizar los fondos de cada usuario, agente y punto de venta. El valor del patrimonio autónomo deberá ser en todo momento como mínimo equivalente al 100% del saldo representado por la sumatoria de los importes aún no efectivamente abonados por la EMPE a los usuarios, agentes y puntos de ventas.

## II. PROVISIÓN DE DINERO ELECTRÓNICO

Además de establecer sus características principales y enumerar las operaciones que se pueden realizar con el dinero electrónico, el reglamento define al dinero electrónico como el valor monetario almacenado electrónicamente en una cuenta de dinero electrónica, previa recepción de fondos en moneda local, que es aceptado como medio de pago por personas distintas a la EMPE y por esta misma y que es reconvertible a dinero en efectivo.

Con respecto a la cuenta electrónica, el reglamento establece que los usuarios sólo podrán tener una cuenta de dinero electrónico por cada EMPE y cuyo saldo no podrá superar en ningún momento el equivalente a 40 jornales mínimos<sup>2</sup>. En caso de que se supere este monto, las operaciones deberán ser canalizadas a través de una cuenta básica de ahorro en una entidad financiera.

## III. TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS NO BANCARIAS

En el caso particular de las transferencias electrónicas no bancarias, el reglamento incluye límites territoriales, temporales, transaccionales y operacionales aplicables a estas operaciones.

En cuanto a los límites territoriales, se establece que las transferencias no bancarias sólo podrán ser ordenadas y retiradas dentro del territorio nacional. Los límites temporales, por su parte, disponen que las transferencias no retiradas por el beneficiario en un plazo de 4 días contados desde el momento del envío de la transferencia, deberán ser transferidas por la EMPE nuevamente al remitente.

El reglamento establece además los siguientes límites transaccionales y operacionales:

- a. El monto de las transferencias realizadas por el remitente, así como las transferencias recibidas por el beneficiario no podrán superar mensualmente el importe equivalente a 40 jornales mínimos. En caso de que se supere este monto, las operaciones deberán ser canalizadas a través de una cuenta básica de ahorro en una entidad financiera.
- b. En ningún caso el beneficiario podrá realizar retiros parciales del monto transferido.
- c. En ningún caso la EMPE podrá realizar intermediación financiera ni abonar intereses, directa o indirectamente, por sí o por interpósita persona.

## IV. INTEROPERABILIDAD E IMPACTO EN USUARIOS

Si bien el reglamento obliga a las EMPEs a cumplir con las normas de interoperabilidad, compensación y liquidación impuestas por el BCP, los usuarios no podrán aún realizar transferencias entre líneas de diferentes operadoras, ya que la interoperabilidad no se encuentra regulada de forma específica en el reglamento.

Por otra parte, las empresas que ya ofrecen servicios de pagos electrónicos deberán inscribirse como Entidades de Medios de Pago Electrónico (EMPE) y pedir autorización al BCP en un plazo de tres meses, prorrogables hasta un máximo de tres meses, previa solicitud de la empresa.

---

2: Monto que equivale a G. 2806238.

## Reflexiones

Los cambios regulatorios recientes en Paraguay sobre las Cuentas Básicas de Ahorro y la regulación de Medios de Pagos Electrónicos, se consideran positivos pues están encaminados a sentar las bases legales para fomentar una mayor inclusión financiera. Por un lado, las cuentas básicas de ahorro son un mecanismo indispensable en la estrategia de inclusión financiera de diferentes países, pues flexibilizan los requisitos de apertura, eliminando los costos relacionados a mantener un saldo mínimo. Por otra parte, dada la relevancia que han adquirido los giros y los pagos electrónicos en Paraguay, el Reglamento de Pagos Electrónicos tiene el potencial de constituirse en una valiosa herramienta para el desarrollo de medios de pagos y para la gradual inclusión financiera y social de personas sin acceso a mayores niveles de bancarización.

En relación a empresas de telecomunicaciones que actualmente ofrecen pagos electrónicos, Tigo ha sido un caso de éxito, pues dicha compañía a través del programa Última Milla —que realiza en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y entidades financieras locales— logró bancarizar a cerca de 120,000 paraguayos de zonas rurales y ya tiene una alianza con el Banco Familiar para ofrecer créditos a través del teléfono móvil. Tigo había adelantado que en caso de que la normativa lo exigiese, podría aliarse con entidades financieras locales para continuar operando en el mercado financiero.

Sin embargo, existe el riesgo de que las EMPEs trasladen a los usuarios los costos relativos a las nuevas formalidades y limitaciones impuestas por la normativa. Al respecto, el BCP considera que estas limitaciones y formalidades no se traducirán necesariamente en un sobre costo para los usuarios, ya que las cuentas de ahorro básicas no tienen montos mínimos obligatorios ni costos de mantenimiento, y pueden ser abiertas directamente desde teléfonos celulares informando el nombre, número de cédula y fecha de nacimiento del usuario.

Finalmente debe destacarse que las autoridades gubernamentales de Paraguay han trabajado recientemente en temas de inclusión y educación financiera, especialmente de niños y jóvenes, lo que ha sido reconocido a nivel internacional al nominar a Paraguay como uno de los tres finalistas al “*Country Award 2014*” en los premios “*Child and Youth Finance International*”, en virtud de las innovaciones y constante colaboración con los actores involucrados en temas de educación financiera.

## Referencias

GSMA (2011). Mobile Money in Latin America. A case of study of Tigo Paraguay.

BCP (2013). Reglamento de las Cuentas Básicas de Ahorro.

BCP (2014). Reglamento de Medios de Pago Electrónicos.

## AVISO LEGAL

Este documento, así como los datos, opiniones, estimaciones, previsiones y recomendaciones contenidas en el mismo, han sido elaborados por Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (en adelante "BBVA"), con la finalidad de proporcionar a sus clientes información general a la fecha de emisión del informe y están sujetas a cambio sin previo aviso. BBVA no asume compromiso alguno de comunicar dichos cambios ni de actualizar el contenido del presente documento.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud de compra o suscripción de valores o de otros instrumentos o de realización o cancelación de inversiones, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

**El inversor que tenga acceso al presente documento debe ser consciente de que los valores, instrumentos o inversiones a que el mismo se refiere pueden no ser adecuados para sus objetivos específicos de inversión, su posición financiera o su perfil de riesgo ya que no han sido tomadas en consideración para la elaboración del presente informe**, por lo que debe adoptar sus propias decisiones de inversión teniendo en cuenta dichas circunstancias y procurándose el asesoramiento específico y especializado que pueda ser necesario. El contenido del presente documento se basa en informaciones que se estiman disponibles para el público, obtenidas de fuentes que se consideran fiables, pero dichas informaciones no han sido objeto de verificación independiente por BBVA por lo que no se ofrece ninguna garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección. BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido. El inversor debe tener en cuenta que la evolución pasada de los valores o instrumentos o los resultados históricos de las inversiones, no garantizan la evolución o resultados futuros.

**El precio de los valores o instrumentos o los resultados de las inversiones pueden fluctuar en contra del interés del inversor e incluso suponerle la pérdida de la inversión inicial. Las transacciones en futuros, opciones y valores o instrumentos de alta rentabilidad (high yield securities) pueden implicar grandes riesgos y no son adecuados para todos los inversores. De hecho, en ciertas inversiones, las pérdidas pueden ser superiores a la inversión inicial, siendo necesario en estos casos hacer aportaciones adicionales para cubrir la totalidad de dichas pérdidas. Por ello, con carácter previo a realizar transacciones en estos instrumentos, los inversores deben ser conscientes de su funcionamiento, de los derechos, obligaciones y riesgos que incorporan, así como los propios de los valores subyacentes a los mismos. Podría no existir mercado secundario para dichos instrumentos.**

BBVA o cualquier otra entidad del Grupo BBVA, así como sus respectivos directores o empleados, pueden tener una posición en cualquiera de los valores o instrumentos a los que se refiere el presente documento, directa o indirectamente, o en cualesquiera otros relacionados con los mismos; pueden negociar con dichos valores o instrumentos, por cuenta propia o ajena, proporcionar servicios de asesoramiento u otros servicios al emisor de dichos valores o instrumentos, a empresas relacionadas con los mismos o a sus accionistas, directivos o empleados y pueden tener intereses o llevar a cabo cualesquiera transacciones en dichos valores o instrumentos o inversiones relacionadas con los mismos, con carácter previo o posterior a la publicación del presente informe, en la medida permitida por la ley aplicable.

Los empleados de los departamentos de ventas u otros departamentos de BBVA u otra entidad del Grupo BBVA pueden proporcionar comentarios de mercado, verbalmente o por escrito, o estrategias de inversión a los clientes que reflejen opiniones contrarias a las expresadas en el presente documento; asimismo BBVA o cualquier otra entidad del Grupo BBVA puede adoptar decisiones de inversión por cuenta propia que sean inconsistentes con las recomendaciones contenidas en el presente documento. Ninguna parte de este documento puede ser (i) copiada, fotocopiada o duplicada en ningún modo, forma o medio (ii) redistribuida o (iii) citada, sin el permiso previo por escrito de BBVA. Ninguna parte de este informe podrá reproducirse, llevarse o transmitirse a aquellos Países (o personas o entidades de los mismos) en los que su distribución pudiera estar prohibida por la normativa aplicable. El incumplimiento de estas restricciones podrá constituir infracción de la legislación de la jurisdicción relevante.

Este documento será distribuido en el Reino Unido únicamente a (i) personas que cuentan con experiencia profesional en asuntos relativos a las inversiones previstas en el artículo 19(5) de la ley de servicios y mercados financieros de 2000 (promoción financiera) de la orden de 2005, (en su versión enmendada, en lo sucesivo, la "orden") o (ii) entidades de

grandes patrimonios sujetas a lo dispuesto en el artículo 49(2)(a) a (d) de la orden o (iii) personas a las que legalmente se les pueda comunicar una invitación o propuesta para realizar una inversión (según el significado del artículo 21 de la ley de servicios y mercados financieros de 2000) (en adelante, todas estas personas serán “personas relevantes”). Este documento está dirigido únicamente a las personas relevantes y las personas que no sean personas relevantes no se deberán basar en el mismo ni actuar de conformidad con él. Las inversiones o actividades de inversión a las que hace referencia este documento sólo están disponibles para personas relevantes y sólo se realizarán con personas relevantes.

Ninguna parte de este informe podrá reproducirse, llevarse o transmitirse a los Estados Unidos de América ni a personas o entidades americanas. El incumplimiento de estas restricciones podrá constituir infracción de la legislación de los Estados Unidos de América.

El sistema retributivo del/los analista/s autor/es del presente informe se basa en una multiplicidad de criterios entre los cuales figuran los ingresos obtenidos en el ejercicio económico por BBVA e, indirectamente, los resultados del Grupo BBVA, incluyendo los generados por la actividad de banca de inversiones, aunque éstos no reciben compensación basada en los ingresos de ninguna transacción específica de banca de inversiones.

BBVA no es miembro de FINRA y no está sujeta a las normas de revelación previstas para sus miembros.

**“BBVA está sometido al código de conducta de los Mercados de Valores del Grupo BBVA, el cual incluye, entre otras, normas de conducta establecidas para prevenir y evitar conflictos de interés con respecto a las recomendaciones, incluidas barreras a la información. El Código de Conducta en los Mercados de Valores del Grupo BBVA está disponible para su consulta en la dirección Web siguiente: [www.bbva.com](http://www.bbva.com) / Gobierno Corporativo”.**

**BBVA es un banco, supervisado por el Banco de España y por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, e inscrito en el registro del Banco de España con el número 0182.**