

INT-1047

Distr.
INTERNA

LC/IN.121
5 de agosto de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA EN PARAGUAY

(Primera versión sólo para comentarios)*

*/ Este trabajo fue preparado por el señor Beltran Macchi, consultor del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/90/001 "Políticas Financieras para el Desarrollo". Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir con las de la Organización.

Indice

I.	OBJETIVO	1
II.	INTRODUCCION	1
	a) Antecedentes	1
	b) Marco regulador	4
	c) Estructura del sistema financiero	6
III.	RECIENTE EVOLUCION DEL SISTEMA	9
IV.	EVALUACION DEL SISTEMA DE REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA	10
	1) Regulación del sistema financiero	10
	2) Regimen de garantía de los depósitos	12
	3) Supervisión del sistema financiero	14
V.	CASOS DE INSOLVENCIA EN EL PERIODO	17
	1) Bancos Oficiales.	17
	2) Bancos Privados	22
	3) Empresas Financieras	24
VI.	PELIGROS DEL SISTEMA FINANCIERO.	24
VII.	RECOMENDACIONES	30
	1) Liberalización y nuevas reglamentaciones	30
	2) Superintendencia de bancos	33
VIII.	CONCLUSION	39
IX.	CUADROS	41
X.	FUENTES DE CONSULTA	45

I. OBJETIVO

El objetivo del presente estudio es efectuar una evaluación de la evolución y del actual sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero en el Paraguay.

Se analizarán puntualmente los casos de problemas de solvencia en el período 1986-1990, buscando determinar las fallas en el sistema de regulación y supervisión que pudieron originar dichas situaciones.

El estudio concluirá con proposiciones de reforma, tendientes a crear las condiciones adecuadas para un sistema financiero eficiente, con instituciones eficientes.

II. INTRODUCCION

a) Antecedentes

Una visión macroeconómica de la situación imperante antes y después del cambio político de febrero de 1989, es indispensable para evaluar la solvencia del sistema financiero.

Período 1986-1990

En el período 1982/88, la economía paraguaya, se caracterizó por un estancamiento en el crecimiento; aumento de la inflación, de la deuda externa y fuertes caídas de las reservas internacionales, además de un importante y acentuado proceso de desintermediación y represión financiera.

La recuperación del PIB, luego de los años duros de la crisis (1981-1982), fue moderada y no alcanzó los niveles de la década de los años setenta. (ver cuadro 1). La pérdida del dinamismo puede atribuirse entre otros factores, a la culminación de las principales obras de la Represa Hidroeléctrica de Itaipú, a la postergación de las obras de la Hidroeléctrica de Yacyretá, así como, a la recesión mundial, la de los países vecinos; la crisis de la deuda externa, la falta de políticas macroeconómicas realistas y oportunas y al aislamiento político del gobierno de entonces.

La inflación promedio del período fue del 30 %, la deuda externa aumentó al 51 % del PIB en 1988, y a partir de 1985 se acumularon fuertes atrasos en el pago del servicio de la deuda.

En este período estuvo vigente un complejo sistema de cambios múltiples con tasas de cambio diferenciales para distintas operaciones. La brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo llegó, en algunos momentos, al 100 %. (ver cuadro 2).

También tuvo vigencia una amplia gama de precios administrados, desde los servicios públicos, combustibles, pasajes, tasas de interés, salarios y una importante canasta de bienes.

El crédito interno se aceleró sin tener contrapartida en el ahorro financiero doméstico ni en los recursos externos, es decir, fue financiado con emisión, y a tasas altamente subsidiadas. Los sectores beneficiados fueron el agroexportador y algunos rubros sustitutos de importaciones, en desmedro de otros.

La tasa de interés para los depósitos de ahorro fue negativa, debido a la existencia de topes para las tasas activas, al elevado encaje legal, a restricciones administrativas y al poco incentivo para captar del público, dado que el redescuento era un excelente sustituto del ahorro.

El crecimiento del mercado financiero informal, la fuga de capitales y la canalización de los recursos financieros domésticos a actividades más rentables y de corto plazo, caracterizaron al período.

La Transición 1989-1991

El Paraguay, luego de 35 años de dictadura y de una fuerte intervención del estado en la economía, ha entrado en un proceso de transición a la democracia y de cambio hacia la filosofía de libre mercado. En ese sentido se han tomado las siguientes medidas:

POLITICA CAMBIARIA

- Se dispuso el régimen de cambio libre fluctuante, eliminando el sistema de cambios múltiples y control de cambios.
- Se autoriza la reapertura de las Casas de Cambio y se define claramente su campo de acción.
- Se crea la mesa de cambios en el Banco Central del Paraguay, para suavizar las bruscas oscilaciones de los tipos de cambio por el fuerte ingreso estacional de divisas.
- Se autoriza a los bancos a realizar operaciones de compra-venta de divisas a término.
- Se autoriza a los bancos a otorgar créditos en moneda extranjera para operaciones ligadas al comercio exterior.

POLITICA FISCAL

- Ajuste de tarifas de bienes y servicios públicos y mayor control y racionalización de los gastos.
- Régimen de incentivos a las inversiones orientadas a las actividades productivas.
- Borrador de proyecto de reforma tributaria.

DEUDA EXTERNA

- Canje de deuda con el Brasil al 25 % de su valor nominal, (U\$S 435 millones).
- Atraso en el pago de la deuda externa por demoras en el inicio de las negociaciones correspondientes con la banca comercial y el Club de París.
- Los compromisos con organismos financieros multinacionales son cumplidos con regularidad.

POLITICA MONETARIA

- Se cuenta con un programa monetario, para la gestión de la política monetaria y financiera, con el objetivo de reducir la inflación y mantener el ritmo apropiado en la evolución de las variables monetarias.
- El Banco Central no ha concedido nuevos créditos al sector público. El crédito neto al sector público es contraccionista.
- Se autorizó a los bancos y a las empresas financieras a emitir Certificados de Depósito de Ahorro a plazos de 180 días y colocar a tasas de mercado.
- Se dispuso el aumento del capital mínimo de los bancos y empresas financieras en cinco (5) veces al vigente.
- Se elevó gradualmente la tasa de redescuento, del 10 % vigente al 20 %, luego al 22.75 % y finalmente al 30 %, con lo que se equiparó al costo promedio de captación de los Certificados de Depósito de Ahorro por parte de los bancos. Actualmente la tasa de redescuento se redujo al 27 %, acompañando el descenso de la tasa de inflación y del costo promedio de captación de los bancos.
- Se simplificó y se estableció una pequeña reducción en la tasa del encaje legal, al mismo tiempo de liberarse la tasa de interés pasiva y activa.
- Se autorizó al Banco Central a emitir y colocar Letras de Regulación Monetaria y Cartas de Compromiso y a operar en el mercado de Call Money.
- Se exoneró de todo impuesto a la colocación secundaria y las utilidades obtenidas con las Letras de Regulación Monetaria y los Certificados de Depósito de Ahorro.
- Se avanzó en el estudio para la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y de la Ley de Bancos y otras Entidades Financieras.

POLITICA COMERCIAL

- Se redujeron aranceles para bienes de consumo turístico y productos de países limítrofes.
- Se liberalizó en gran medida el comercio interno.
- Se firmó el acuerdo marco de integración sub-regional, MERCOSUR.

PROGRAMA SOMBRA CON EL F.M.I.

- Se acordó un programa con el FMI, en el cual se señalaba claramente la necesidad de introducir reformas estructurales para corregir una serie de desequilibrios macroeconómicos existentes y otros latentes. Dicho programa no llegó a presentarse al directorio del FMI, no obstante algunas metas se están cumpliendo.

A la fecha se está negociando un nuevo programa, considerando las metas ya alcanzadas y como un paso indispensable para la renegociación de la deuda externa.

b) Marco Regulador

El Banco Central del Paraguay, creado por el Decreto Ley N° 18 del año 1952, es el encargado de regular la actividad financiera a través de las reglamentaciones y la supervisión ejercida por la Superintendencia de Bancos, entidad totalmente dependiente del ente regulador, con la función contradictoria de supervisar también a éste.

Las entidades supervisadas por la Superintendencia de Bancos son:

- BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY.
- Bancos Comerciales.
- Bancos de Inversión.
- Bancos de Inversión y Fomento.
- Fondo Ganadero.(estatal-dependencia del Banco Central).
- Banco Nacional de Fomento.(estatal).
- Banco Nacional de Trabajadores.(estatal).
- Banco Nacional de la Vivienda.(estatal).
- Sociedades de Ahorro y Préstamo.
- Crédito Agrícola de Habilitación.(estatal-dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería).
- Empresas Financieras.
- Casas de Cambio.
- Compañías de Seguro y Reaseguro.
- Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Almacenes Generales de Depósito.
- Casas y Agentes de Bolsa.

El sistema financiero se desenvuelve dentro del marco regulador de una diversidad de leyes y reglamentaciones:

- La ley 417 del año 1973, General de Bancos y Otras Entidades Financieras, con sus modificaciones del año 1979, es la principal reguladora del sistema financiero. Esta Ley ordena sólo el funcionamiento de los bancos y empresas financieras, principales agentes operantes en el sistema.

- Las empresas financieras se rigen además por lo dispuesto en la Resolución N° 15 Acta. 78 del 23 de abril del año 1975, que reglamenta la Ley 417 referente a empresas financieras.
- La Ley 325 del año 1971 crea y regula la actividad del Banco Nacional de la Vivienda y del Sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. Este banco, se equipara a un banco hipotecario de segundo piso, con funciones de regulación y supervisión sobre las sociedades de ahorro y préstamo.

La Superintendencia de Bancos, tiene atribuciones de supervisión al banco y a las sociedades componentes del sistema, no obstante, no supervisa a las sociedades.

- El Decreto Ley 281 del año 1961 y sus modificaciones del mismo año y de 1962, crean y regulan el funcionamiento del BANCO NACIONAL DE FOMENTO, el banco de desarrollo estatal.
- La Ley 423 del año 1973, crea y regula el funcionamiento del Banco Nacional de Trabajadores, entidad híbrida que se capitaliza con parte del aporte obligatorio de los trabajadores, además del aporte inicial del estado.
- El Fondo Ganadero, funciona bajo lo establecido en el Decreto Ley 7883 del año 1969 y sus modificaciones.
- Las casas de cambio, funcionan en base a la resolución N° 3, acta N° 49 del 16 marzo del año 1973 del directorio del Banco Central.
- El Decreto Ley 17840 del 10 de febrero de 1947, regula la actividad de las Compañías de Seguro y Reaseguro.
- El Crédito Agrícola de Habilitación, se rige por la Ley 551 del año 1975 y sus modificaciones.
- Las Cooperativas de Ahorro y Crédito, funcionan bajo el marco legal de la Ley 349, de Cooperativismo, del año 1973.
- Las casas y agentes de bolsa, se rigen por lo establecido en la Ley 772 del año 1973, de Mercado de Capitales y sus reglamentaciones y modificaciones del año 1990.
- Los almacenes generales de depósito, funcionan en base a la Ley N°215 del 13 de octubre del año 1970.

La falta de un marco legal moderno y adecuado para un mayor desarrollo de un sistema financiero, y de las leyes en los demás áreas, especialmente en el fiscal, han ocasionado el gran desarrollo del mercado informal, que históricamente se estima en un 50 % de toda la economía, conforme a comparaciones con registros del comercio internacional.

El mercado informal se presenta en el sistema financiero con operaciones no registradas de entidades formales, operaciones de entidades formales que escapan a la jurisdicción del Banco Central y de la Superintendencia y operaciones de entidades totalmente informales.

c) Estructura del Sistema Financiero

La estructura del sector financiero paraguayo se halla sumamente fragmentada y estratificada como consecuencia de las extensas reglamentaciones que fueron aplicadas en forma diferenciada a varios segmentos dentro del mismo. Esto indujo a la creación de un sector informal muy significativo, que escapa al control de las autoridades.

SECTOR FINANCIERO FORMAL

Las entidades que operan dentro de un marco reglamentado por legislación especial o del Banco Central y son supervisadas por la Superintendencia de Bancos.

1) Banco Central: sus funciones son las de regular el dinero y el sistema de pagos y regular todas las instituciones del sistema financiero formal. Realiza sus funciones a través de instrumentos de control monetario y de la Superintendencia de Bancos.

2) Bancos oficiales de desarrollo: su función es la de poner el crédito a disposición de los sectores prioritarios, a fin de promover los objetivos de producción del gobierno. Este estrato está compuesto de cuatro instituciones:

- **Banco Nacional de Fomento:** que es el banco de mayor cobertura geográfica con 52 sucursales en distintas localidades, lo que representa casi el 50 % de las sucursales bancarias en el interior del país. Este banco canaliza recursos externos y préstamos del Banco Central y además recibe depósitos del público.
- **Banco Nacional de Trabajadores:** cuya finalidad inicial fue la asistencia crediticia al estamento trabajador. En la actualidad cumple funciones de banca comercial captando depósitos del público y de banca de desarrollo canalizando redescuento del Banco Central.
- **Fondo Ganadero:** institución que concede asistencia crediticia al sector ganadero. Actúa principalmente como intermediario de crédito externo, sin captar depósitos del público.
- **Crédito Agrícola de Habilitación:** sus funciones principales son las de dar asistencia técnica, educación y financiamiento a pequeños agricultores. Sus recursos provienen del

presupuesto general de gastos de la nación.

- 3) **Bancos Comerciales Privados:** existen 22 bancos comerciales privados, de los cuales 18 son extranjeros y 6 de capital nacional. Los dos primeros bancos en volumen de depósitos son extranjeros. Del total de depósitos del sistema bancario, los bancos extranjeros representan el 71 %.
- 4) **Bancos de Inversión y Fomento:** operan 5 bancos, todos de capital nacional, 1 de ellos lo hace con la denominación de banco de inversión y el resto con la de banco de inversión y fomento. La figura se asemeja a la de la banca múltiple y ha sido introducida en los últimos 5 años, sin que la Superintendencia se percatara de las diferencias con las operaciones de la banca comercial tradicional, ni supervisara de cerca el nuevo tipo de banca.
- 5) **Banco Nacional de la Vivienda y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda:** inicialmente estas sociedades proveyeron crédito para el financiamiento habitacional. El Banco Nacional de la Vivienda actuó como banco de segundo piso, canalizando recursos externos a las sociedades y supervisando sus actividades.

Existen 6 de estas sociedades y sus depósitos cuentan con un sistema de seguro hasta por G. 5.000.000, aproximadamente U\$S 3.500.

En la actualidad el Banco Nacional de la Vivienda se aboca a la ejecución de la política habitacional del gobierno junto con otras dos instituciones, canalizando directamente recursos externos a la construcción y financiamiento de viviendas de interés social. Las sociedades, por el tipo de operaciones que realizan, se equiparan a las empresas financieras, con el agravante de la falta de supervisión objetiva, dado que estas deben traspasar al ente regulador un porcentaje de todos los ingresos percibidos.

- 6) **Empresas Financieras:** existen 41 empresas financieras, de las cuales aproximadamente el 90 % son de capital nacional. Estas financieras no pueden ofrecer cuentas corrientes y de ahorro, captar divisas y recibir redescuento del Banco Central. Están sometidas a reglamentaciones más benignas sobre capitalización, tasas de interés, encajes legales y supervisión. Se las percibe como de mayor riesgo que a los bancos.

La mayoría de los bancos tienen su propia empresa financiera, a las cuales derivan ciertas operaciones. En 1990 se autorizó la apertura de 8 empresas financieras y en los primeros meses de 1991 se autorizaron otras 3 empresas.

- 7) **Casas de Cambio:** fueron creadas por disposición del Banco Central, con funciones de intermediación en la conversión de monedas. Existen 14 instituciones formales, además todos los bancos pueden realizar igual función. Durante 1990 se autorizaron más del 50 % de las que operan actualmente en el sistema.
- 8) **Compañías de Seguro y Reaseguro:** ofrecen principalmente seguros elementales o de ramos generales. Operan en el mercado 42 empresas que hacen de intermediarios en la cesión de primas, en la generalidad de los casos, al exterior. En el último año se autorizó el funcionamiento de 9 nuevas compañías.
- 9) **Cooperativas de Ahorro y Crédito:** existen unas 83 entidades de diverso tamaño, las cuales van cobrando mayor importancia en la intermediación financiera y los servicios. La Superintendencia sólo supervisa a las de mayor tamaño, limitándose a observar a las demás.
- 10) **Almacenes Generales de Depósito:** entidades que emiten certificados que se utilizan como accesorios al crédito, existen unos 6 operando en el sistema.
- 11) **Casas y agentes de bolsa:** no tienen actividad profesional, a la fecha sólo existe una autorizada a operar.

SECTOR FINANCIERO INFORMAL

Está compuesto de empresas o particulares no reguladas por leyes especiales, ni supervisadas por la Superintendencia de Bancos. Entre las que operan bajo cierta formalidad sin supervisión están:

- 1) **Empresas de crédito al consumo:** existen en un número aproximado de 30 y cubren una porción desatendida por las instituciones del sistema formal supervisado.
- 2) **Empresas de jubilación privada:** existen 4 y captan aportes para la jubilación de las personas bajo distintos esquemas, ninguno de ellos reglamentado.
- 3) **Empresas de adjudicación y sistemas de auto cancelado:** operan aproximadamente unas 20, principalmente para la compra de bienes y con una rápida expansión hacia otros rubros.

Los otros componentes de este sector lo constituyen:

- 1) Los préstamos hipotecarios de particulares, utilizados para conceder créditos contra una hipoteca legal.
- 2) Los préstamos prendarios, que operan como casas de empeño.

- 3) Los acopiadores, quienes actúan como intermediarios financieros y proveedores de bienes de consumo en las zonas rurales.

Al igual que en los demás sectores de la economía, la mayoría de las empresas del sector financiero formal tienen un gran volumen de operaciones no registradas.

III. RECIENTE EVOLUCION DEL SISTEMA

El sector financiero formal ha experimentado la constante erosión de su importancia relativa en la economía. El alcance del proceso de desintermediación puede ser calibrado por el hecho de que la proporción M2/PIB ha disminuido del 15.0 % en 1986 al 12.1 % en 1990, esto a pesar de la incorporación de un número significativo de nuevos actores en el sistema. (ver Cuadro 1).

En el período analizado se han incorporado al sistema 3 nuevos bancos y cuatro han cambiado de manos por diversas razones. Tres bancos extranjeros se han retirado del país y el cuarto hizo una inversión conjunta con empresarios locales. Se autorizó además el funcionamiento de 15 empresas financieras, 13 compañías de seguro y reaseguro y 8 casas de cambio.

El crecimiento promedio de los depósitos en el sistema financiero fue de 41.75 % en los últimos 4 años, con un gran incremento en 1989 y 1990. El crecimiento promedio del crédito de los últimos 4 años fue del 31.75 %, con un incremento considerable en 1990.

Estos incrementos comparados con la tasa de inflación promedio en el mismo período que fue del 30 % nos indican que el Paraguay no ha logrado aún una profundización financiera.

La rentabilidad del sistema financiero en su conjunto es bastante bajo para las cifras de inflación del período analizado. En 1990, en promedio, los bancos obtuvieron un 12.20 %, las empresas financieras un 9 %, sobre las casas de cambio y las compañías de seguro no fue posible obtener información del año. Estas tasas comparadas con la inflación de 44 % para el año, constituyen una rentabilidad muy baja para el sistema. El mismo análisis se repite en los demás años del período analizado. La explicación a este fenómeno son las operaciones no registradas y la remuneración a accionistas a través de sueldos en la entidad.

A modo de conclusión, el sistema financiero paraguayo es todavía un sistema primario, donde deben corregirse algunas incongruencias dentro y otras fuera del sistema, para que éste pueda desarrollarse y lograr una mayor profundización financiera.

IV. EVALUACION DEL SISTEMA DE REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA

La reglamentación de la actividad de las empresas que operan en el sistema financiero están establecidas en las leyes y en las resoluciones del directorio del Banco Central, que reglamentan sus actividades, de manera a mantener la confianza del público en las mismas.

1) Regulación del Sistema Financiero

Las principales reglamentaciones aplicables a bancos, empresas financieras y sociedades de ahorro y préstamo son:

a) **Capital mínimo:** G. 3.000 millones para los bancos, G. 500 millones para las empresas financieras y G. 200 millones para las sociedades de ahorro y préstamo. Estas cifras fueron actualizadas recientemente luego de 10 años de permanecer fijas. El capital inicial, para los bancos de hace 10 años equivalía a U\$S 5.000.000 y hoy, el ajustado, equivale a U\$S 2.350.000 aproximadamente. Esto nos da una idea del atraso del sistema financiero, desde que se acentuó la inflación en la economía.

b) **Relación capital/activos:** está establecido en 15 % para los bancos, 20 % para las entidades financieras y 5 % para las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda. El capital incluye las reservas generales. El encaje legal depositado en el Banco Central y el redescuento son deducidos a los efectos del cálculo de la relación.

c) **Límite a la concentración de préstamos:** la concesión de préstamos no puede exceder el 20 % del capital y reservas generales, a un particular o entidad, sin previa autorización del Banco Central. En ningún caso este coeficiente puede exceder el 30 %. Esta medida se aplica a bancos, financieras y sociedades de ahorro y préstamo.

d) **Provisión de reservas generales:** el 20 % de las ganancias netas debe ser destinado a reserva general. Esta medida es aplicable a bancos, financieras y sociedades de ahorro y préstamo.

e) **Concesión de préstamos a empleados y miembros del directorio:** no se pueden conceder préstamos o fianzas a plazos mayores de un año a un empleado o miembro del directorio, administrador o síndico por más del 1 % del capital integrado. El total de estos préstamos no debe superar el 20 % del capital integrado y sus condiciones no pueden ser más favorables que las reservadas a sus clientes. Está disposición se aplica a bancos, financieras, sociedades de ahorro y préstamo y compañías de seguro y reaseguro.

- f) **Exposición cambiaria:** a los efectos de operar en el mercado de cambios, los bancos y casas de cambio no pueden quedar expuestos al riesgo de cambio por más de U\$S 500.000.
- g) **Relación activo fijo/patrimonio:** no podrá exceder del 20 %, salvo autorización expresa del Banco Central.
- h) **Participación en otras empresas:** sólo los bancos de inversión y de fomento pueden invertir en empresas comerciales, industriales, agropecuarias o de otra clase.
- i) **Participación en entidades financieras:** los bancos comerciales no pueden participar en el capital de las empresas financieras, ni en el control de su administración, directa o indirectamente.
- j) **Autorización para apertura de sucursales:** debe ser concedida por la Superintendencia de Bancos, en base a un estudio previo.
- k) **Encaje legal:** obliga a todos los bancos, empresas financieras y sociedades de ahorro y préstamo a mantener en forma de depósitos a la vista en el Banco Central una proporción de los depósitos en guaraníes y moneda extranjera captados del público.
- l) **Encajes especiales:** 100 % sobre los depósitos de entes oficiales que excedan los límites autorizados por el Banco Central.
- m) **Requerimientos de cartera:** los bancos deben mantener la denominada "cartera mínima", 50 % de la misma a sectores productivos, lo cual los habilitaba a obtener redescuento para los mismos del Banco Central. Esta disposición ha sido levantada en la actualidad.
- n) **Tasas de interés:** estas tasas eran fijadas totalmente por el Banco Central y estaban muy por debajo de los niveles de inflación. Los entes operantes en el sistema cobraban y en algunos casos pagaban sobretasas para obviar esta reglamentación. El proceso de liberación iniciado en 1988 con las tasas pasivas de las empresas financieras, culminó en octubre de 1990 , siendo actualmente todas las tasas libres.
- o) **Tipos de cambio:** el complejo sistema de cambios múltiples y control de cambios vigentes hasta el 27 de febrero de 1989, fue substituido por un sistema de cambios libre fluctuante, con intervención del Banco Central para regular los desequilibrios estacionales en la cotización de las divisas.

p) **Redescuento:** se ha recurrido al redescuento para impulsar el crédito a los sectores productivos, redescotando parte de la cartera mínima de los bancos. Las campañas agrícolas de la soja, el algodón, el trigo y la caña de azúcar son financiadas con redescuento del Banco Central, canalizado principalmente a través de los bancos oficiales y en menor medida a través de la banca privada.

q) **Impuesto a las operaciones financieras:** los cuales son recargados al cliente:

- Ley 1003 del año 1964, papel sellado y estampillas, 1.75 % directo por cada préstamo desembolsado u operación realizada.
- Ley 1035 del año 1983, impuesto que grava los ingresos producto de las prestaciones de servicio, 4 % sobre el valor facturado.

r) **Impuesto a las entidades financieras:** los cuales debe absorber directamente la institución:

- Ley 9240 del año 1949, impuesto a la renta, equivale al 30 % sobre el 90 % del ingreso. (10 % de reserva general es deducible).
- Ley 70 del año 1968, impuesto al capital, 0.5 % por año sobre el patrimonio.

En el cuadro 3 pueden verse los distintos impuestos que afectan al sistema.

2) **Regimen de Garantía de los Depósitos**

En el sistema financiero paraguayo no existen seguros, ni garantías explícitas sobre los depósitos en bancos y empresas financieras. Para las sociedades de ahorro y préstamo existe un "seguro" de hasta G. 5.000.000, aproximadamente U\$S 3.500, por depositante. El administrador del seguro es el Banco Nacional de la Vivienda, la tasa aplicada es del 0.25 % anual sobre los saldos mensuales de los depósitos asegurados. No hay evidencias de que esté constituido algún fondo de garantía con las primas pagadas y los casos de insolvencia se atienden con préstamos del Banco Central.

El encaje legal, en depósitos a la vista no remunerados en el Banco Central, es el mecanismo utilizado para garantizar los depósitos en bancos, empresas financieras y sociedades de ahorro y préstamo. En el cuadro siguiente puede verse la estructura de encajes vigente en el sistema financiero:

	GUARANIES			DIVISAS
	DEP. A LA VISTA	DEP. A PLAZO FIJO	CD'S A 180 DIAS Y MAS	A LA VISTA Y A PLAZOS
BANCOS *	37 %	37 %	10 %	15 %
SOCIEDADES ** DE AHORRO Y PRESTAMO	5 %	5 %	NO PERMITIDOS	NO PERMITIDOS
EMPRESAS FINANCIERAS	NO PERMITIDOS	5 %	10 %	NO PERMITIDOS

* La ley de bancos establece que el encaje legal para los bancos no podrá ser inferior al 10 % ni superior al 50 %.

** Actualmente este encaje se mantiene en bonos hipotecarios del Banco Nacional de la Vivienda, con una remuneración del cero % anual. Estas sociedades deben además mantener un 10 % de liquidez mínima en forma de depósitos a la vista en el sistema financiero. No pueden operar con libreta de cheques.

La estructura de encajes arriba indicada tiende a:

- Estimular la venta de CD's, cuyos plazos son más largos.
- Discriminar en contra de los depósitos en guaraníes y a favor de los depósitos en divisas.
- Discriminar por tipo de entidad financiera. A partir de la eliminación del reajuste monetario las sociedades de ahorro y préstamo destinan un porcentaje muy bajo de sus recursos al financiamiento de viviendas, están operando en forma idéntica a los bancos y empresas financieras, con una ventaja comparativa muy importante por el costo que implica el encaje legal más elevado para los bancos.

Las empresas financieras tienen encaje reducido, pero el costo se compensa por los impuestos que deben retener sobre la tasa que ofrecen al público.

Esta estructura de encaje legal y el seguro implícito sobre los depósitos, que el Banco Central dá al asistir a las entidades con problemas de solvencia, hacen que el público perciba a los bancos como los de mayor seguridad, luego las sociedades de ahorro y préstamo y las empresas financieras, en ese orden.

El Banco Central ha asistido todos los casos de insolvencia del sistema a lo largo de varios años. En los últimos años sólo se registró un caso de quiebra de una empresa financiera, y aunque los motivos no están a disposición del público, existen indicios de fraude e intervención de personas allegadas al gobierno anterior.

3) Supervisión del Sistema Financiero

La Superintendencia de Bancos desempeña supervisión en sitio y realiza trabajos de gabinete con la información proveída por las entidades financieras periódicamente.

La supervisión está concentrada, principalmente, en el cumplimiento de las reglamentaciones que afectan al sistema y a la correcta determinación de la Renta Neta Imponible, desde una óptica totalmente fiscalista, antes que en la determinación de la calidad de los activos.

Dado el gran volumen de la economía subterránea, los deudores suministran información confidencial, cuya veracidad es difícil de verificar, al sistema financiero para la evaluación del riesgo de las operaciones. Estas informaciones no son suministradas a la Superintendencia por el temor a que las empresas sean sometidas a intervenciones del ente recaudador y compromentan a las instituciones financieras. El ente recaudador no tiene acceso directo a los libros de los bancos, lo hace a través de la Superintendencia.

Los trabajos de gabinete se realizan sobre los saldos diarios informados por las instituciones. Un sistema CAMEL rudimentario ha sido desarrollado para catalogar y clasificar a las instituciones cada trimestre, los procedimientos todavía son manuales.

La supervisión es realizada por distintas divisiones por tipos de instituciones financieras. Aunque las normas son supuestamente las mismas para bancos, empresas financieras y sociedades de ahorro y préstamo, la supervisión es llevada en forma más estricta para los bancos y se delega en el Banco Nacional de la Vivienda para las sociedades de ahorro y préstamo.

a) Supervisión en sitio: esto comprende dos tareas fundamentales:

- Verificación de las cifras del balance del ejercicio anterior.
- Revisión de la cartera de colocaciones.

Respecto a lo primero, como ya lo dijimos, los inspectores se preocupan de la correcta imputación de las cuentas. El análisis de la procedencia de las operaciones se realiza sólo superficialmente.

En la mayoría de los casos las modificaciones recomendadas en los balances, por la Superintendencia, no afectan fundamentalmente los resultados finales.

Sobre la revisión de la cartera, caben los siguientes comentarios:

- No existe un procedimiento estandar de clasificación de créditos con relación a su riesgo de irrecuperabilidad, lo que dificulta el análisis.
- El tiempo, medido en horas/hombre, que se dedica al análisis de la cartera de colocaciones, no permite que se pueda tener un conocimiento profundo de ellas.
- La muestra que se toma para el análisis es muy pequeña, se concentra la revisión en los créditos en gestión de cobro, cuando que es en la cartera activa donde se pueden encontrar las operaciones problemáticas.
- Se muestra gran preocupación por los aspectos formales que debe contener una carpeta, sin esforzarse por conocer la real situación financiera y las posibilidades de recuperación del crédito.
- La doble función de los inspectores, en cuando a revisores para efectos de impuesto y fiscalizadores de bancos, atenta contra el acceso a información fidedigna sobre la situación financiera de los deudores y por ende, contra un correcto diagnóstico de la calidad de la cartera.
- Informe de inspección: estos son extensos y tienen una estructura pesada, donde parece obligatoria una descripción detallada de cada uno de los rubros que componen los estados financieros. Adolece de las siguientes faltas:
- Opinión acerca de los aspectos más sustantivos de las instituciones financieras; la solvencia y los riesgos en que incurren. Tampoco se profundiza en aspectos como la eficiencia y la capacidad para generar ingresos.
- Opinión acerca de la calidad de la administración y la independencia de ésta en su accionar con respecto al grupo empresario propietario de la institución respectiva.
- La calidad de la gerencia y el grado de delegación en la toma de decisiones, la calidad de los sistemas de operación, de apoyo a la gestión y en especial del procedimiento de evaluación de riesgos de la entidad, son temas que exigen un pronunciamiento de los inspectores.
- Tampoco se analizan el real endeudamiento de las personas o empresas relacionadas a los propietarios de la institución, para opinar sobre la solvencia de la institución.

- No se hacen análisis comparativos con ejercicios anteriores, ni con instituciones similares que pudieran indicar tendencias positivas o negativas para la institución.
- Aunque varias instituciones, tienen auditoría externa, la Superintendencia no recibe ningún informe que pudiera servir como base de la inspección.

b) Trabajos de gabinete: en base a la información periódica, se realiza lo siguiente:

- Verificación de cumplimiento de las regulaciones, fundamentalmente posición de encaje legal, indicadores de liquidez y adecuación del capital.
- Análisis trimestral de indicadores de solvencia, ranking de depósitos, cartera, créditos en gestión de cobro y utilidades.
- Análisis de la estructura de los depósitos en el sistema y de los balances consolidados de los distintos tipos de instituciones.
- Atención de las consultas internas de otras dependencias del Banco Central y de las instituciones financieras.

Cabe mencionar que el análisis de gabinete es realizado por una unidad distinta a la que efectúa la inspección en sitio, y que los inspectores son designados a instituciones diferentes en años sucesivos. Esto hace difícil obtener una visión global y de la evolución de cada institución.

c) Recursos de la Superintendencia: la institución no dispone de los recursos suficientes para mantener una presencia efectiva en el sistema, ni para realizar un control eficiente de las numerosas instituciones bajo su responsabilidad.

- Recursos humanos: la superintendencia cuenta con 120 funcionarios para supervisar y procesar información de un total de instituciones, insuficiente para realizar un análisis profundo de cada una de ellos. Esto es más grave aún si consideramos el grado de capacitación y la falta de experiencia de la gente afectada a las tareas.

El nivel de remuneración de su personal es muy inferior al promedio del sistema financiero, por lo cual es difícil retener y más aún atraer personal calificado.

Ciertamente el personal recibe cursos de adiestramiento, la aplicación de los conocimientos adquiridos se dificulta por la falta de decisión y fuerza política para implementar cambios.

- Tecnología: este es un recurso no disponible en cantidad y calidad adecuada en la institución. La generalidad de los procesos se realizan en forma manual, por lo que la utilización de horas/hombre es muy elevada. A pesar de contar, el Banco Central, con uno de los centros de computos mejor equipados, la Superintendencia no ha recibido asistencia ni apoyo para la automatización, necesaria para la supervisión eficiente del sistema financiero que sí cuenta con estos recursos.
- Presupuesto y poder de decisión: La Superintendencia depende presupuestaria y funcionalmente del Banco Central.

La Superintendencia es una dependencia más del Banco Central, no participa en la fijación de su presupuesto por lo que las decisiones de: contratación de personal, nivel de remuneración, promociones, capacitación, acceso a la tecnología, entre otros factores fundamentales, escapan a su control.

La falta de jerarquización de la Superintendencia atenta contra la posibilidad de tomar medidas oportunas para corregir irregularidades detectadas en el sistema. Las medidas recomendadas deben ser tomadas a otros niveles, ajenos a la tarea de supervisión y expuestos a presiones de todo tipo a la hora de tomar dichas decisiones. Esta situación hace que las instituciones financieras recurran a los niveles de decisión para obtener concesiones favorables a sus peticiones, pero que afectan claramente a la tarea de la Superintendencia

V. CASOS DE INSOLVENCIA EN EL PERIODO

Varios han sido los casos de insolvencia en el sistema financiero en el período analizado. La mayoría de estas instituciones sufrió los efectos del ajuste cambiario o fueron objeto de fraudes y estafas o, simplemente, mal gerenciamiento. En todos ellos, excepto en el caso de una empresa financiera, el Banco Central acudió al auxilio con asistencia financiera, sin llegar a la intervención seria.

1) **Bancos Oficiales:** los tres bancos oficiales han pasado estados de insolvencia, permaneciendo el Banco Nacional de Fomento y el Banco Nacional de la Vivienda en dicha situación.

a) Banco Nacional de Fomento

- Capital: Ejercicio 1990 = G. 46.801 millones.
- Total activo: Ejercicio 1990 = G. 208.306 millones.
- Utilidad/capital: Ejercicio 1990 = 1.28 %
- N° de sucursales: 52, en todo el territorio de la República.
- N° de empleados: 950 funcionarios.

- Auditoría externa: Coopers & Lybrand.
- Composición del pasivo: -Obligaciones con Bco. Central: G. 63.666 millones.
- Pasivo externo de LP: 30.969 millones.
- Depósitos: -sector privado: G. 21.766 millones.
- sector público: G. 27.046 millones.
- Composición de su directorio: -Presidente, nombrado por el Poder Ejecutivo.
- Min. de Hacienda.
- Min. de Agricultura.
- Min. de Industria y Comercio.
- Banco Central del Paraguay.
- Unión Industrial Paraguaya.
- Asociación Rural del Paraguay.
- Asociación de Agricultores.

Las principales causas de la situación presentada en éste banco radican en:

- Apalancamiento en divisas: provenientes de líneas de crédito del exterior en condiciones muy blandas, que eran traspasadas al público en guaraníes, corriendo el banco con el riesgo de cambio correspondiente. Los ajustes cambiarios progresivos y la liberación del sistema de cambios ocasionó al banco graves pérdidas cambiarias.
- Dependencia de recursos del Banco Central y del sector público: que representan al 31-12-90, casi el 50 % del total de su pasivo, y constituyen una forma de subsidio para mantener la entidad.
- Composición no profesional de su directorio: compuesto por 4 representantes del sector público, en su mayoría activos militantes en el partido de gobierno, y 3 representantes de los gremios empresarios. La falta de idoneidad y los intereses particulares de los miembros del directorio favorecen el prebendarismo a la hora de conceder créditos, lo cual obliga al banco a mantener en su cartera créditos incobrables.
- Altos costos operativos: la misma composición de su directorio, que facilita la contratación de recursos humanos no calificados, la falta de modernización de su esquema operativo que conduce a ineficiencias en el uso de la mano de obra y el sobredimensionamiento de su estructura y la burocracia en la toma de decisiones no permiten el gerenciamiento eficiente.
- Cartera de créditos: no existe información disponible acerca de la calidad de la cartera, sin embargo, allegados al régimen anterior procesados por delitos contra la administración pública, fueron beneficiados con créditos millonarios destinados, teóricamente, a los sectores productivos. Como el

esquema no ha variado sustancialmente, podemos pensar que un gran porcentaje de su cartera está constituida por malos créditos.

La Superintendencia de Bancos no tomó, a la fecha, medidas de excepción ante la situación permanente de insolvencia del banco, las acciones se limitaron a la visita de los inspectores y a la requisición de informes de rutina.

- Otras fuentes de ingresos: las operaciones de comercio exterior, constituyeron en el pasado un renglón importante de ingresos para el banco. El Banco Central, al autorizar las operaciones de comercio exterior, disponía que el banco realizaría el servicio y de esta manera subsidiaba al banco. Esta operativa desapareció con el régimen de cambios libre.
- Rentabilidad: según datos extraoficiales de años anteriores, las utilidades fueron mínimas, como consecuencia de la situación arriba detallada. Comparado con la rentabilidad del sistema bancario de 1990, que asciende a 12.20 % sobre el patrimonio, sus resultados son muy pobres.

b) Banco Nacional de Trabajadores

- Capital: Ejercicio 1990 = G. 14.256 millones.
- Total activo: Ejercicio 1990 = G. 70.530 millones.
- Utilidad/capital: Ejercicio 1990 = 20.90 %
- Créditos en gestión de cobro más deudores con arreglo/patrimonio: 26 %
- N° de sucursales: 10.
- N° de empleados: 168.
- Auditoría externa: no tiene.
- Composición del pasivo: -Redescuento Banco Central: G. 27.042 millones.
- Depósitos: sector privado y público: G. 21.698 millones.
- Composición del directorio: -Presidente, nombrado por el Poder Ejecutivo.
- Min. de Hacienda.
- 2 Min. Justicia y Trabajo.
- 3 representantes de los trabajadores electos en asamblea y nombrados por el Poder Ejecutivo.

Las principales razones de su insolvencia son:

- Pérdida de cambio: originado en líneas tomadas del exterior para financiamiento local sin riesgo cambiario para el tomador.
- Dependencia de recursos del Banco Central: a través del mecanismo de redescuento, que representa el 40 % del total de su activo. No fue posible obtener información de los depósitos del sector público, estimamos que fácilmente pueden

representar un 50 % del total de depósitos captados. Este mecanismo constituye un subsidio directo al Banco, desde 1982 en adelante.

- Composición no profesional de su directorio: aunque la presidencia actualmente está en manos de un profesional idóneo, tradicionalmente no lo fue así. El directorio está compuesto por militantes del partido de gobierno y representantes de dos centrales sindicales, con intereses creados en el desempeño de sus funciones.
- Deficiente administración: el banco fue utilizado por el gobierno para otorgar prebendas a sus sustentadores, principalmente de los estamentos políticos y castrenses, con el consecuente beneficio personal de los administradores y perjuicio para la entidad. Los principales administradores fueron procesados y encarcelados por los delitos cometidos.

La Superintendencia de Bancos asignó a un inspector como interventor, quien durante dos años investigó los hechos acontecidos. De esta intervención surgieron las alternativas de solución para sacar al banco de la insolvencia, consistentes en el mecanismo de redescuento y la canalización de las operaciones de comercio exterior.

- Cartera de créditos: el alto porcentaje de créditos en gestión de cobro más deudores con arreglo sobre el total de cartera, 6.70 %, versus el promedio del sistema, 4.09 %, y el elevado índice de provisiones sobre cartera, 1.80 %, versus el promedio del sistema de 0.94 %, nos indican que la cartera no es sana. Estos índices podrían quedar por debajo de lo razonable si se procede a una calificación de su cartera.
- Otras fuentes de ingresos: mientras duró el control de cambios, de 1982 a 1988, el banco se benefició con las operaciones de comercio exterior que obligatoriamente debían realizarse a través del banco por disposición del Banco Central. Este subsidio le permitió, recién en 1988 recuperar las pérdidas por mala administración y diferencia de cambios.
- Capital: inicial aportado por el estado, G. 60. millones, equivale hoy al 0.08% , siendo el 99.92% aportado por los trabajadores a través del descuento obligatorio del 0.50 % sobre sus salarios, sin recibir asistencia crediticia ni dividendos sobre sus aportes. Esto constituye un factor de capitalización muy importante para el Banco.

c) Banco Nacional de la Vivienda

Este caso se ha presentado de la siguiente manera:

- Pérdida de cambio: por crédito externo destinado al financiamiento de viviendas de carácter social, a través de

compra de hipotecas a las sociedades de ahorro y préstamo. La pérdida de cambio fue asumida por el Banco y con la liberación cambiaria quedó con una deuda de aproximadamente U\$S 6.500.000, que pasaron de G.126 por Dolar a G. 1325 aproximadamente. Este Banco no genera recursos para el pago de su deuda.

- Fuente de recursos: actualmente canaliza recursos externos de organismos internacionales para el financiamiento de viviendas de interés social, conjuntamente con el Consejo Nacional de la Vivienda y el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo, sin estar claro quien es el responsable final del programa.
- Composición de su directorio: al igual que el Banco Nacional de Fomento, tiene representantes del sector oficial y del sector privado. Representantes del Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay, Sociedades de Ahorro y Préstamo y Camara Paraguaya de la Construcción. La presidencia es un nombramiento reservado al Poder Ejecutivo. Si bien en el pasado estos cargos eran desempeñados por militantes del partido de gobierno, actualmente lo componen empresarios relacionados a las sociedades de ahorro y préstamo y a la construcción.
- Ingresos: los recursos previstos en el presupuesto general de la nación, hasta la fecha, no cubren los costos operativos de la entidad y menos aún las pérdidas cambiarias por el endeudamiento externo. Para solucionar el déficit se recurrió a crear un "impuesto" a las operaciones de las sociedades, que consiste en lo siguiente:
 - a) 2 % sobre los créditos no dirigidos al financiamiento de viviendas.
 - b) 0.30 % sobre los créditos para financiamiento de viviendas que no son de interés social.
 - c) 40 % de todos los otros ingresos de las sociedades.
 - d) el encaje legal, antes depositado en el Banco Central, se destinó a la compra de bonos hipotecarios emitidos por el banco a una tasa de interés muy inferior a las del mercado.

A cambio de todos estos cargos compulsivos el Banco Nacional de la Vivienda, como entidad reguladora y supervisora del sistema, permite a las sociedades financiar libremente cualquier actividad. La supervisión se centra en la revisión de los pagos al banco, descuidando éste sus objetivos principales de regulación y supervisión.

Las sociedades mantienen una participación de mercado, en cuanto a depósitos del público del 5 % aproximadamente en los últimos 5 años. La situación planteada es una razón adicional para el desvío de los negocios al sistema informal de las mismas sociedades.

2) Bancos Privados

a) BANCO EXTERIOR S.A.: en este caso la razón principal de la insolvencia radica en que el banco reconoció una deuda con el Banco Central por U\$S 7.000.000, a raíz de la implicación del banco en el caso de la evasión de divisas que se dió a luz en 1985.

La pérdida de imagen institucional motivó el retiro masivo de depósitos y la decisión del banco de achicarse, reduciendo la cantidad de sucursales y su agresividad en el mercado.

Hasta la fecha el Banco Central no ha podido recuperar dicha cifra, a pesar de haber vencido el plazo estipulado para el pago.

El Banco Exterior propuso en varias oportunidades capitalizarse a través del mecanismo de conversión de deuda, como condición para el pago de la deuda y reposición de la pérdida, lo cual fue rechazado por el Banco Central.

El Banco Central no ha adoptado una posición más dura con respecto a este tema, por el hecho de que el Banco Exterior S.A. de España es acreedor del gobierno paraguayo, que a la fecha se halla atrasado en sus pagos.

Los supuestos responsables del delito fueron procesados y encarcelados sin que la Superintendencia haya adoptado medidas de excepción contra el banco.

Del análisis de las cifras del balance al 31.12.90, resulta una cifra de G. 5.640 millones en el rubro "Otros Activos", que representa el 12 % de su activo total y casi el doble de su capital. En esta cuenta usualmente se registran operaciones confusas y de su análisis podría surgir una posición financiera y económica diferente para el banco.

b) BANCO COMERCIAL PARAGUAYO S.A.: en este banco al momento de su creación, se fraguaba una operación de aproximadamente U\$S 2.000.000, cuyo beneficiario final era el presidente del mismo banco, yerno del presidente de la República en ese entonces, donde los accionistas principales eran también los hijos de éste. Esta operación se registró a nombre de terceros en los libros del banco.

A finales de 1985, el banco sufrió una estafa de aproximadamente U\$S 3.000.000, en la compra de cheques en dolares con fecha adelantada sobre otras plazas. El banco recuperó en forma inmediata aproximadamente U\$S 1.000.000 y financió el resto con depósitos en dolares no registrados en sus libros.

A la fecha del cambio de gobierno, tras un retiro masivo de depósitos, asumieron la dirección del banco el yerno del actual presidente de la República con un grupo de empresarios, también

dueños de otro banco y una financiera. Asumieron además el control total de una sociedad de ahorro y préstamo, de la cual tenían el 50 % y de una compañía de seguros propiedad de los mismos accionistas del Banco Comercial Paraguayo S.A.

Por tratarse de un tema político y para que los anteriores administradores no vaciaran el banco, la Superintendencia intervino la institución a través de inspectores, quienes permanecieron por espacio de un mes aproximadamente. No se aplicaron sanciones al banco ni a la gerencia del mismo.

El Banco Central otorgó, a dos meses del cambio de propiedad del banco, un préstamo por G. 5.700 millones a una tasa del 12 % anual y a cinco años de plazo para sostener al banco.

De la revisión de las cuentas del balance al 31.12.90, se puede apreciar que el rubro "Otros activos", registra un saldo de G. 5.480 millones, equivalente al 10 % del total de su activo, y dos veces su capital. Si sometemos las cuentas a un análisis de calidad de activos, podríamos conocer la situación real del banco.

c) BANCO DE DESARROLLO DEL PARAGUAY S.A.: este caso de insolvencia obedece a dos razones principales:

- Pérdida cambiaria: ocasionada por ajuste cambiario de líneas de crédito de AID cuando el banco todavía era una empresa no bancaria. Actualmente se encuentra renegociando dicha deuda que equivale a U\$S 1.500.000 que pasaron de G. 126 por dolar a G. 1325.
- Estafa: por la compra de cheques de aproximadamente 900.000 dolares, que resultaron ser devueltos por insuficiencia de fondos y el librador se fugó del país. La compra de cheques a través de la mesa de cambios, es una forma usual de financiamiento que los bancos utilizan para obviar controles de la Superintendencia y de la burocracia interna, generalmente no se somete la operación a un exhaustivo análisis previo.

Este banco es el de menor patrimonio neto en el sistema bancario. Al 31-12-90 su patrimonio equivalía a G. 1.627 millones, por lo cual las cifras mencionadas en los párrafos anteriores tienen un impacto severo en la solvencia de la institución. A raíz de la estafa hubo un cambio parcial en la propiedad del banco, varios postores de grupos financieros se mostraron interesados en adquirir el banco, con la intención de que el Banco Central financiara la recuperación de la institución.

Finalmente una figura política adquirió parte del capital, con la misma finalidad, que no se dió por la pérdida de fuerza política del adquirente. La Superintendencia de Bancos se limitó a interceder para la renegociación de la deuda con la AID y no hubo

intervenciones ni sanciones para el banco o sus Administradores.

d) CHASE BANK, BANCO DE BOSTON Y BANK OF AMERICA: estos bancos se marcharon del país por los siguientes motivos:

- Pérdida cambiaria: por créditos en dolares que fueron desembolsados al tipo de cambio de G. 126 por dolar y debieron ser recuperados al tipo de cambio libre. La sentencia de varios jueces resolvió el pago en guaraníes al tipo de cambio original, con lo que los bancos debieron asumir la pérdida cambiaria. Las sentencias reafirmaron que la moneda de curso legal es el guaraní, por lo tanto estas deudas deban ser pagadas en guaraníes.
- Administración deficiente: la concesión de créditos de montos muy elevados y la no previsión de los aspectos legales y macroeconómicos a la hora de conceder los créditos son evidencias de los problemas en la administración de estos bancos.

Sumado a estos aspectos, estos bancos acostumbrados a remesar dividendos a tipos de cambio estables y preferentes, luego de intentar continuar con un trato preferencial del gobierno, tuvieron que hacerlo al tipo de cambio libre, lo que disminuyó fuertemente la rentabilidad de los mismos para sus casas matrices. Estos bancos estaban en un proceso de desinversión en varios países de la región.

3) Empresas Financieras

INTERFINANZAS S.A.: empresa financiera declarada en quiebra fraudulenta. Actualmente siguen encarcelados sus principales ejecutivos sin existir mucha claridad sobre las causas de la insolvencia. Es el único caso de insolvencia declarado en el país durante el período analizado. Llama la atención de que no hayan sido apoyados por el Banco Central para la recuperación de la entidad.

VI. PELIGROS DEL SISTEMA FINANCIERO

A continuación analizaremos los peligros que podrían incidir negativamente en el desempeño y eficiencia del sistema financiero y por ende en la solvencia del mismo.

El caso paraguayo, en el período analizado, constituye un ejemplo muy cercano a lo que habitualmente se conoce como represión financiera.

Tasas de interés y tipos de cambio regulados, crédito dirigido a través de redescuentos, prohibición de realizar préstamos en

moneda extranjera entre residentes, encajes y regulaciones excesivas, impuestos a las transacciones financieras, falta de instrumentos adecuados de ahorro, entre otros, son las principales características que afectaron y afectan al eficiente funcionamiento del sistema financiero.

Este marco intervencionista contribuyó a la desintermediación financiera, a la vez que promovió la segmentación y fragmentación del mercado, la concentración de los préstamos, estimuló el desvío del crédito y el crecimiento del sector financiero informal y distorsionó la disponibilidad y el precio del crédito.

Desde 1989, se han venido tomando medidas de alcance parcial para contrarrestar la situación y cuyo impacto es muy difícil de evaluar. Las más importantes, como ya mencionáramos son: liberalización de los tipos de cambio, liberalización gradual de las tasas de interés activas y pasivas, ajuste gradual en la tasa del redescuento hasta ubicarlo a niveles de precios de mercado, introducción de instrumentos modernos de control monetario, entre otros.

Los peligros actuales del sistema financiero son:

- a) Solvencia de las instituciones financieras: se ha liberalizado el sistema sin conocer la situación real de solvencia de las instituciones financieras, lo que derivó en la elevación sistemática de las tasas de interés por la práctica conocida como "administración de pasivos" de instituciones descapitalizadas, que hoy todavía pueden operar por la falta de transparencia de sus balances.
- b) Fortalecimiento de la Superintendencia: la liberalización se ha llevado adelante, sin previamente fortalecer a la Superintendencia, ni contar con la regulación adecuada y prudencial para un sistema liberalizado.
- c) Desregulación parcial: a la hora de liberalizar el sistema financiero, no se pueden dejar de lado las políticas económicas globales, especialmente las del área fiscal que constituyen la otra cara de la moneda para la reforma del sistema financiero.

El impuesto de papel sellado y estampillas, que es el principal elemento distorsionante del mercado financiero formal debería eliminarse, pues frena el desarrollo del mercado de dinero, desviando totalmente las operaciones de muy corto plazo al sistema informal.

Esto obliga a las instituciones formales a seguir participando también en el sistema informal para atender necesidades de sus clientes, lo que afecta la transparencia de sus registros y la evaluación de su solvencia.

El impuesto a la renta sobre determinados instrumentos de ahorro y la facilidad de evasión de éste impuesto, son factores que favorecen más aún el desarrollo del sistema financiero informal.

d) Falta de financiamiento a mediano y largo plazo para inversión fija: casi el total del crédito en el sistema es a corto plazo, por 180 días y muy pocas veces hasta de dos años. Esto significa en la práctica que los créditos no pueden ser utilizados para financiar inversión fija, lo que perjudica seriamente el crecimiento y desarrollo de la economía. Sin embargo, es usual que las empresas financien sus inversiones fijas con créditos de corto plazo, lo que en más de una ocasión causó que éstas llegaran a la convocatoria de sus acreedores al no poder cumplir sus compromisos, con el consecuente efecto sobre solvencia de las instituciones financieras.

e) Estructura de tasas de interés: no discrimina según plazos, costos administrativos, ni riesgos y en consecuencia no se estimula el financiamiento a mediano plazo, ni se permite el acceso a tomadores de préstamos que por su tamaño pequeño y riesgo, deben recurrir al mercado informal.

Los créditos subsidiados distorsionaron el mercado, los sectores productivos fueron beneficiados siempre con créditos blandos de corto y largo plazo. Aún después de la liberalización, estos sectores siguen reclamando subsidios y tasas más bajas para el financiamiento de largo plazo. Esto constituye una falacia, pues consideran que la tasa de largo plazo debe ser más baja que la de corto plazo.

f) Carencia de instrumentos de ahorro y de un mercado monetario y de capitales: el caso paraguayo muestra un considerable atraso no sólo en cuanto a un mercado de papeles privados, sino en la implementación de un mercado de bonos y letras del gobierno.

La inexistencia de un mercado de capitales desarrollado, no hace posible el financiamiento a mediano y largo plazo de la actividad económica, quedando ésta limitada a los recursos del sistema financiero formal e informal, que son de cortísimo plazo.

No existe tampoco un mercado de dinero organizado en el cual se intermedien papeles de corto plazo, tanto del gobierno, Banco Central o simplemente privados.

Algunas de las principales razones de la falta de desarrollo de estos mercados son:

- La legislación impositiva desestimula la tenencia de participaciones de capital, para los inversionistas por la falta de transparencia de los estados contables, no existen reglamentaciones para ajustes por inflación, y por otro lado,

para los empresarios es más fácil y barato obtener financiamiento que capitalizar la empresa.

- Las sociedades de capital están cerradas a nuevos socios, la mayoría de ellas son familiares y generalmente de gerenciamiento no profesional.
 - El financiamiento de las necesidades crediticias del gobierno con préstamos directos del Banco Central y no del sistema financiero.
 - Las alternativas de inversión en monedas extranjeras que pudieran reducir el riesgo de exposición a la inflación, son limitadas por la legislación vigente que no reconoce las obligaciones pactadas en moneda extranjera.
- g) Estacionalidad en la demanda de créditos: el financiamiento de la campaña agrícola anual no puede ser atendido con los recursos disponibles en el sistema financiero. El Banco Central a través del redescuento atiende esta situación ante la imposibilidad, por cuestiones legales y de confianza para obtener financiamiento de la banca internacional.

La concentración de la demanda de crédito del sector agrícola en ciertas épocas del año obliga al racionamiento del crédito y a la discriminación que estimula el mercado informal.

- h) Concentración del crédito: acentuado por el racionamiento, vía no precio, de los fondos. A pesar de haberse liberalizado la tasa de interés, las instituciones financieras todavía no discriminan el precio del dinero por mayor riesgo o costos administrativos por guaraní prestado.

Las instituciones financieras siguen con la política más riesgosa de colocar créditos a los clientes grandes que los redistribuyen a los productores primarios, quienes reciben el crédito mucho más caro, dependiendo principalmente de ellos la devolución del crédito.

- i) Cobertura limitada de las instituciones financieras: varias zonas productivas del país no reciben servicios del sistema financiero. Los servicios financieros están concentrados en unas pocas ciudades, lo que implica que existe una cadena de intermediarios entre el sistema y los usuarios finales del crédito en esas zonas. Esta situación contribuye a la concentración de los créditos en el sistema financiero y al desarrollo del sistema financiero informal.
- j) Fragmentación: la discriminación legal, que permitió la creación de varios tipos de empresas dentro del sector financiero y la facilidad para constituir una institución financiera, el capital reducido exigido y la falta de control,

entre otras, motivaron la gran fragmentación del sistema financiero.

Esta gran fragmentación dificulta la capitalización de las instituciones, pues el mercado es reducido para demasiadas entidades y los volúmenes no justifican aumentar el capital. Por otro lado el costo de la supervisión de varios tipos y gran número de instituciones financieras, exigen recursos escasos en la Superintendencia, situación que facilita el incumplimiento de las normas y por ende atenta contra la solvencia de las instituciones.

- k) Capital de las instituciones financieras: la descapitalización del sistema a consecuencia de la inflación afectó la solidez de las instituciones, reduciendo su capacidad de movilización de recursos.

Esta situación se mantiene y aunque el Banco Central aumentó el capital mínimo requerido para las instituciones, a la fecha el 40 % de las instituciones bancarias tienen déficit en su capital mínimo, y habiéndose cumplido el plazo para la integración no han recibido sanción alguna. Esto es una señal de la falta de fuerza de la Superintendencia y del Banco Central para regular la solvencia de las instituciones.

- l) Leverage reducido: para los bancos la relación de capital integrado más reservas sobre activo total es de 15 %, lo que constituye otra limitación a la movilización de ahorros en el sistema. Como el redescuento y el encaje legal son deducidos a efectos del cálculo, se estimula a los bancos a usar redescuento y no depósitos del público y a preferir depósitos a la vista y no a plazos, por el mayor encaje de los primeros.

Esta situación fomenta aún más el desarrollo del sistema financiero informal, a la vez que limita la competencia por las distintas relaciones para cada tipo de institución.

- m) Elevado encaje y redescuento: con el elevado encaje legal y los encajes especiales el Banco Central financia los programas de redescuento, las necesidades del sector público y la compra de activos externos. Como el Banco Central no remunera los encajes, esto representa un costo adicional para las instituciones, reduciendo así la capacidad del sistema de intermediar entre el ahorro y la inversión.

Estos encajes elevados reducen a su vez la posibilidad de competencia de sistema financiero con los mercados de capital internacionales, pues sería menos costoso endeudarse en el exterior que tomar fondos dentro del país.

Actualmente, luego de la adecuación de las tasas de redescuento, los mayores beneficiarios de éste y de créditos directos son el Banco Nacional de Fomento y el Banco Nacional de

Trabajadores, los cuales reciben un subsidio directo a través de la distribución del redescuento en mayor proporción a los bancos oficiales, por tanto su solvencia está muy ligada a la continuidad de ésta política.

- n) Grupos Financieros: La naturaleza discriminatoria de las reglamentaciones del sistema financiero, ha impulsado la contravención de las mismas. Una de las más perniciosas parecer ser el nexos que existe entre instituciones del sistema financiero.

Existen grupos empresarios que poseen:

- Dos bancos, una empresa financiera, una sociedad de ahorro y préstamo y dos compañías de seguros.
- Dos bancos, una empresa financiera, una sociedad de ahorro y préstamo y una compañía de seguro.
- Un banco, una empresa financiera y una sociedad de ahorro y préstamo.
- Cuatro grupos tienen: un banco, una empresa financiera y una compañía de seguro.
- Dos grupos tienen: un banco y una empresa financiera.

De estos grupos, cuatro son de capital extranjero y cinco de capital nacional. Dentro del sistema existen además otros grupos que controlan varias financieras a la vez, además de otras combinaciones donde no se incluyen bancos.

La mayoría de estos grupos, a su vez están relacionados con empresas de diversos sectores, aún con las del sector financiero informal.

Esta práctica crea una preocupante posibilidad de abuso y dificulta la transparencia de las operaciones. Los préstamos relacionados, llevan a transacciones con concentración de riesgos y a la posibilidad de cargar a ciertas instituciones las pérdidas de las demás.

- o) Financiamiento al sector público: el tradicional financiamiento del Banco Central al sector público, a través de créditos directos, que fuera eliminado dentro del programa de fortalecimiento del sistema financiero, ha llevado a que las instituciones deficitarias del gobierno busquen y accedan a créditos directos de las superavitarias sin pasar por el sistema financiero.

Con éste esquema se estaría recurriendo nuevamente al subsidio y fomentando la ineficiencia en la administración de las empresas públicas. Al no canalizar estas operaciones por el sistema financiero, se está limitando la expansión y posibilidad de modernización del mismo.

VII. RECOMENDACIONES

La sección anterior, ha puesto al descubierto los principales problemas que afectan la solvencia y el fortalecimiento del sistema financiero. Está claro que el sistema financiero paraguayo sufrió las consecuencias de la represión financiera con un progresivo proceso de desintermediación.

Esta situación, tan perniciosa para toda la economía, debe ser atacada con medidas que busquen la reforma total del sistema financiero, sustentada en la liberalización del mismo. El éxito del proceso de liberalización del sistema, iniciado luego del cambio político de febrero de 1989, depende de la congruencia y oportunidad de las medidas que deben buscar la conservación de un medio macroeconómico estable.

Las condiciones macroeconómicas son importantes pues tienen implicancias directas en el desempeño, solvencia y rentabilidad de las instituciones financieras y en la necesidad de nuevas normas para la evaluación de las mismas.

El proceso de liberalización del sistema financiero paraguayo ha avanzado a grandes pasos en lo que concierne a medidas de política monetaria y crediticia, en materia de supervisión el avance ha sido mínimo y en materia fiscal no existió avance alguno.

1) Liberalización y Nuevas Reglamentaciones

El marco legal que rige al Banco Central y al sistema financiero se ha vuelto obsoleto con el mayor protagonismo que un sistema liberalizado y cada vez más competitivo exige de las instituciones. La adecuación de las principales leyes que regulan el sistema debe ser una de las prioridades para la consolidación del proceso de liberalización.

- a) Fragmentación: la legislación favorece la fragmentación en el sistema financiero, tanto en los tipos de instituciones como en el número por cada tipo. Para favorecer la mayor competencia debe buscarse progresivamente la unificación de las reglamentaciones para los distintos tipos de instituciones en lo que concierne a: encaje legal, capital mínimo, apalancamiento, impuestos, redescuento y otras reglamentaciones discriminatorias.
- b) Reforma Tributaria: que permita la transparencia total de los registros contables de las empresas con miras a reducir las operaciones informales que dificultan la correcta evaluación de la solvencia del sistema financiero.
- c) Eliminación del impuesto Ley 1003 del año 1964 sobre las operaciones bancarias: que grava con el 1.75% directo, todas

las operaciones bancarias, en concepto de papel sellado y estampillas y eliminar cualquier otro impuesto que grave la movilización del ahorro, dado que estos constituyen los principales distorsionantes de los precios en el sistema financiero y frenan el desarrollo del mercado de dinero. En el caso de los seguros, deberían eliminarse los impuestos que gravan la prima de los seguros de vida y de renta vitalicia, para incentivar su adquisición.

- d) Apalancamiento: las nuevas disposiciones deben eliminar la discriminación en el apalancamiento por tipo de instituciones, unificandolos gradualmente a un nivel superior al actualmente permitido a los bancos.
- e) Capital mínimo: el capital mínimo debe ser incrementado gradualmente para las instituciones operantes en el sistema. Para nuevas autorizaciones se requerirá aportar la totalidad del límite superior del mínimo establecido. El mecanismo para la fijación del capital mínimo debe ser flexible para facilitar los ajustes correspondientes.
- f) Auditoría externa: la Superintendencia, en base a nuevas reglamentaciones, debe disponer la obligatoriedad de la contratación de auditores externos por parte de las instituciones financieras. El alcance de la reglamentación debe permitir a la Superintendencia la aprobación de los auditores que califiquen para el efecto, así como permitirle acceder a los papeles de trabajo de las empresas auditoras.
- d) Encaje legal, encajes especiales y depósitos del sector público: la reducción del encaje legal, la eliminación de los encajes especiales y de la obligación de mantener los depósitos del sector público en el Banco Central, deben hacerse en forma gradual y coordinada con el programa monetario, al cual se sujete la política económica global.

La estructura del encaje debe hacer más atractiva la captación de fondos de largo plazo y desestimular los de corto plazo y no discriminar por tipo de institución.

A medida que los redescuentos se vayan reduciendo por el aumento de la tasa, el encaje sobre depósitos se podrá ir reduciendo o remunerando. La reducción puede realizarse por una vía indirecta, estimulando la creación de un mercado de valores públicos a corto plazo.

Los encajes en moneda extranjera deben equipararse a los de la moneda local y el mecanismo debe ser similar para ambos, evitando así la discriminación a favor de cualquiera de las monedas.

A medida que se liberen los depósitos del sector público, el sistema financiero podrá asumir en mayor medida el financiamiento

de la demanda de créditos del mismo, aumentando esto sustancialmente la capacidad de intermediación del sistema.

- e) Liberalización de las operaciones en moneda extranjera: ampliando la reglamentación que actualmente permite a los bancos financiar en moneda extranjera únicamente operaciones relacionadas al comercio exterior, se debería permitir a la banca ampliar la posibilidad de financiar operaciones de mercado interno, para estimular la entrada o repatriación de capitales.

Esta medida debe ir acompañada de los ajustes en la legislación en materia de contratos en moneda extranjera y del correspondiente fortalecimiento de la Superintendencia para supervisar estas operaciones.

- f) Redescuento: debe seguir la actual política de desincentivar la utilización del redescuento vía precio, manteniendo la tasa por encima de los niveles de mercado, para que el sistema financiero sustituya su fuente de recursos con fondos genuinos del mercado.

Para los bancos oficiales, con gran dependencia de éste instrumento, se debe establecer un programa de reducción gradual que les obligue a captar depósitos del público para no agravar la delicada situación de los mismos.

- g) Bancos oficiales: para que estos bancos tengan capacidad de sobrevivir en un sistema de libre competencia, deben realizarse estudios especiales y a profundidad de los cuales surjan planes de reestructuración o liquidación de los mismos, así como para la readecuación de sus leyes orgánicas.

El impuesto directo, sobre la mano de obra, acumulado para el Banco Nacional de Trabajadores, debería eliminarse o canalizarse por medio del presupuesto, pues no es justo gravar el ingreso de los trabajadores para mantener al banco.

A pesar de ser el Banco Nacional de Fomento la institución de mayor cobertura geográfica, no debería ser la única que canalice los recursos de financiamiento externo a largo plazo hacia las empresas del sector productivo, para evitar la concentración del riesgo y lograr la optimización en la distribución del crédito.

La canalización de estos recursos a través de las instituciones del sistema financiero que califiquen para ello, puede mejorar la eficiencia en la distribución del crédito, a la vez que contribuir al fortalecimiento de dichas instituciones.

- h) Tasa de interés: el Banco Central debería seguir con el mecanismo indirecto de ajuste a través de instrumentos de mercado (Letras de Regulación monetaria y Call Money) a los

efectos de mantener una tasa de interés real positiva para depósitos del público, esto contribuiría a aumentar los depósitos en el sistema financiero en vez de mantenerse en poder del público como circulante para operar en el sistema informal.

El programa de reducción o remuneración del encaje legal, debe tener como uno de sus objetivos lograr el nivel deseado para la tasa de interés.

Ante la reciente liberalización de las tasas de interés, el sistema financiero y el público se han mostrado temerosos de contraer compromisos a tasas fijas por plazos mayores de 180 días, el Banco Central debería indicar o reglamentar algún mecanismo de referencia e información al público para la renegociación de tasas, dado que todo el sistema se mueve principalmente con depósitos a la vista.

- i) Tipo de cambio: con el sistema de flotación cambiaria vigente en Paraguay, el nivel de precios y el tipo de cambio está determinado por la oferta monetaria. Su nivel constituye el "ancla" del sistema y en consecuencia es indispensable que se estructure un programa monetario, que sea aprobado por el gobierno y constituya el respaldo para que el Banco Central pueda mantener su firmeza en la conducción monetaria.

Si bien es el primer año de implementación del programa monetario no está claro que cuente con el respaldo del gobierno, dada la discusión del alcance de la autonomía del Banco Central para establecer éste programa.

2) Superintendencia de Bancos

A) Objetivos y Procedimientos de supervisión

La liberalización del sistema financiero, ha avanzado sin conocerse la real situación de solvencia y rentabilidad del sistema financiero y sin el fortalecimiento de la Superintendencia.

El estudio de la situación real del sistema debe consistir en un análisis exhaustivo de cada una de las instituciones y debiera encomendarse a un equipo de técnicos especialistas en banca privada y banca oficial.

La Superintendencia debe ser dotada de los recursos para cumplir con sus fines y poder implementar las reformas financieras necesarias. Las necesidades más urgentes son: establecer una central de riesgos, automatización de la información y dotación de personal entrenado en banca.

Las medidas fundamentales que deben ser tomadas para el fortalecimiento de la supervisión son:

- a) Establecer procedimientos para determinar el valor económico de los activos del sistema financiero: el que no necesariamente es igual a su valor contable, pero es fundamental determinarlo para tener una opinión razonable con respecto a su solvencia. Una economía inflacionaria requiere de procedimientos de ajuste de los valores registrados para revelar la situación real de las empresas. Esto implica el desarrollo de normas de valorización de activos y procedimientos para verificar su adecuada aplicación. Es necesario tener una metodología de valorización y muestreo de créditos y otros activos, normas sobre tasaciones y revaluo de activos fijos y bienes recibidos en pago por deudas y normas sobre constitución de provisiones por riesgo y de reconocimiento de pérdidas. Esto concluiría con la calificación de la cartera y los demás activos de las instituciones.
- b) Establecer procedimientos de auditoría: que permitan verificar razonablemente el cumplimiento de las disposiciones legales y, en especial, la veracidad y confiabilidad de la información. Esta tarea debe apoyarse en los trabajos de las auditorías, externa e interna, de las instituciones.
- c) Establecer un método de análisis financiero: que sea capaz de entregar todos los elementos relevantes que permitan un pronunciamiento sobre la solvencia de las entidades analizadas.

La experiencia indica que una forma práctica de enfrentar el problema consiste en utilizar información pasada y presente acerca de la institución que se está analizando, estudiar la evolución de las variables que sean relevantes y de esta manera estar en condiciones, por una parte de emitir un diagnóstico y, por otra, de pronunciarse acerca de lo que puede esperarse de ella en el futuro.

Lo mencionado puede llevarse a la práctica mediante un sistema combinado que contempla trabajo de escritorio, en el cual básicamente se analizan indicadores a partir de estados financieros y otras informaciones complementarias, y trabajo en el terreno por parte del inspector, en el cual se incorporan elementos esencialmente cualitativos acerca de la calidad de la gestión de las empresas fiscalizadas.

Bajo el supuesto que las áreas de evaluación de activos y auditoría proveen los insumos y controles de calidad necesarios, los aspectos que deben considerarse por parte del analista pueden resumirse en los siguientes:

1) Análisis de indicadores

- Indicadores básicos de solvencia y adecuación de capital: relación patrimonio económico/activos y relación deuda/patrimonio económico, miden la capacidad de la empresa de soportar pérdidas sin caer en la insolvencia.
- Indicadores de rentabilidad: relación utilidad/activos y utilidad/capital.
- Indicadores de riesgos financieros por posiciones:
 - riesgo cambiario: posición neta en monedas extranjeras/patrimonio económico.
 - riesgo de iliquidez: tasa requerida de renovación de depósitos a distintos plazos y grado de concentración de los depósitos por instrumentos y clientes.
 - riesgo de tasas de interés: elasticidad del patrimonio económico con respecto a la tasa de interés.

2) Análisis del balance y estado de resultados: tratar de explicar los movimientos en cada ítem importante, conocer qué hace y hacia dónde va el banco y, muy en especial, en qué gana y en qué gasta fondos. Este análisis debe combinarse con el de indicadores para tener una idea global de los aspectos financieros-cuantitativos de la empresa.

3) Análisis de la administración y la propiedad: debe emitirse una opinión acabada sobre las fortalezas y debilidades de los administradores y propietarios, su preparación formal y experiencia; antecedentes financieros, comerciales y morales; fortalezas y debilidades financieras de los grupos propietarios; características y condiciones de las operaciones entre el banco y sus grupos propietarios.

4) Análisis de las políticas de administración crediticia: concentración en grupos económicos, concentración en sectores de actividad económica, existencia de cláusulas de administración de empresas deudoras, procedimiento de concesión y seguimiento, entre otros.

5) Proyecciones: debe disponerse de un método que permita conocer no sólo la condición actual del banco, sino también sus perspectivas.

El método técnico para calificación de bancos, denominado CAULA-G aplicado para uso interno de la Superintendencia, tendrá la confiabilidad razonable cuando se integre dentro del procedimiento integral de análisis sugerido.

Se debe contemplar una estrecha interrelación de la supervisión de gabinete con la supervisión en sitio, de modo a

conocer previamente los problemas de las entidades a ser fiscalizadas y orientar así el esfuerzo de supervisión.

B) PLAN DE ACCION

a) Disposiciones legales: las que deben conformar un nuevo cuerpo legal para el funcionamiento de la Superintendencia y su supervisión al sistema financiero. Las que deben considerar lo siguiente:

- **Autonomía de la Superintendencia:** en cuanto a su relación de dependencia jerárquica del Banco Central. El proceso debe ser gradual con una delegación creciente de atribuciones a la Superintendencia, hasta llegar a la dependencia de una Comisión Bancaria cuyas funciones, atribuciones y composición deberán ser reglamentadas en la nueva Ley de Bancos e Instituciones Financieras.
- **Asignación presupuestaria:** El Banco Central debería, en una primera etapa, asignar un presupuesto especial para la modernización urgente de la Superintendencia, hasta llegar a la asignación presupuestaria directa a la Superintendencia. Esta independencia presupuestaria deberá introducirse en la nueva legislación requerida.
- **Superintendencia de Seguros:** la legislación deberá considerar la creación de una Superintendencia, cuyas funciones, atribuciones y presupuesto sean independientes del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos por tratarse de una actividad con características de supervisión muy particulares.
- **Alcance de la supervisión:** la nueva legislación debe prever la supervisión de cualquier tipo de institución con funciones de intermediación financiera, para lo cual deberá dotar a la Superintendencia de la autoridad para crear unidades dependientes que las supervisen hasta que su importancia en el mercado ameriten la asignación de dicha función a una entidad específica.

b) Recursos humanos: las atribuciones de la Superintendencia de Bancos, debe considerar:

- **Selección e incorporación de personal:** para lo cual deberían establecerse procedimientos que aseguren la contratación de personal idóneo para los distintos puestos. Las nuevas incorporaciones deben ser de profesionales con experiencia y sobrado conocimiento del sistema financiero, para ayudar a sustentar el proceso de reforma del sistema.
- **Remuneración y promoción al personal:** estas políticas deben ser competitivas con las ofrecidas en el sistema financiero, para asegurar la permanencia del personal calificado en la

Superintendencia y reducir las posibilidades de abusos en el ejercicio de las funciones.

- **Capacitación:** dado el escaso nivel de preparación y experiencia de los funcionarios actuales de la Superintendencia, se debe someter a los mismos a un riguroso programa de capacitación que les permita implementar con éxito los cambios en el sistema de supervisión de las instituciones financieras. El paso de un sistema altamente y por largo tiempo regulado a uno liberalizado, exige de los funcionarios del ente supervisor mayor apertura mental para llevar adelante las medidas. Las áreas básicas de capacitación necesaria son: evaluación de activos, análisis financiero, auditoría de entidades financieras e informática y sistemas de información.

c) Recursos tecnológicos: para superar su atraso tecnológico y ponerse a tono con las instituciones del sistema financiero, la Superintendencia debe dotarse de las máquinas, programas de aplicación y el personal técnico necesario para la rápida implementación de un sistema automatizado, que se constituya en herramienta de apoyo para un buen seguimiento en la tarea de supervisión.

El proceso de automatización debe iniciarse con la implementación de una central de riesgos que permita a las instituciones y a la Superintendencia conocer el grado de endeudamiento de los clientes. El segundo paso debe buscar la transferencia automatizada de los datos de las instituciones fiscalizadas vía medios magnéticos, culminando con la comunicación en línea a través de un sistema central de información.

La información periódica requerida, a las instituciones, a los efectos de la supervisión de gabinete, debe ser objeto de adecuación a los cambios en las reglamentaciones y procedimientos de supervisión, así como a las necesidades de procesamiento de datos de la Superintendencia.

Esto facilitará el seguimiento de: concentración de créditos a personas o grupos vinculados, posición de capital de las instituciones, exposición cambiaria, etc.

d) Organización: la organización interna de la Superintendencia debe estar encaminada a la implementación de los procedimientos sugeridos de supervisión. Para el efecto se debería:

- Concentrar los esfuerzos, en materia de recursos humanos más experimentados, en la supervisión de las instituciones con problemas ya percibidos. Los bancos con partidas importantes pendientes en varias cuentas deudoras, sucursales y agencias y bancos del exterior, deben ser sometidas en forma urgente a la evaluación de los mismos para crear las provisiones necesarias. A igual procedimiento deben ser sometidos las

instituciones que a la fecha no adecuaron su capital mínimo a lo establecido.

- Conformación de equipos de trabajo en base a tipos de instituciones y dentro de cada tipo por instituciones de características similares: (oficiales vs. privados, extranjeros vs. nacionales, que conformen grupos financieros o no, etc).
- El trabajo previo de análisis financiero y la auditoría y evaluación de activos deben realizarse por el mismo equipo asignado, a los efectos de obtener los beneficios de un análisis global de cada institución. La rotación del equipo no debe ser frecuente ni total para el seguimiento de la evolución anual de las instituciones.
- Establecer el plan anual de inspección de las instituciones en base a la calificación del año anterior y su desempeño durante el año.
- Establecer un manual de inspección que recoja las reglamentaciones, objetivos y procedimientos vigentes para la inspección en sitio y de gabinete. Este manual ayudaría a homogeneizar y disciplinar la labor de los inspectores, a la vez que sería un medio importante para el entrenamiento de los inspectores.

VIII CONCLUSION

Es indiscutible que la Superintendencia de Bancos de Paraguay no tiene el **STATUS** que el proceso de liberalización del sistema financiero necesita para lograr instituciones fuertes, solventes y eficientes en su función. Este status debe provenir del marco legal que establezca su autonomía y de la calidad de sus recursos humanos que hagan de la Superintendencia una institución respetable en todos los ámbitos.

La legislación que sobrevenga debería establecer multas y sanciones importantes para las contravenciones, mecanismos previos de intervención y las facultades de la Superintendencia para interpretar la Ley, establecer normas y procedimientos sobre registración, balances e información al público.

Está claro además que la economía subterránea o informal atenta contra la correcta evaluación y contra el desarrollo del sistema financiero, por lo que en forma urgente deben tomarse las medidas (reglamentaciones) que ayuden a la formalización de la economía.

La acción de la Superintendencia debe buscar además que en las dependencias correspondientes se tomen las medidas que ayuden y faciliten la calificación de los activos de los bancos, como ser el ajuste de los balances por inflación, para reflejar valores reales de los activos y pasivos de los deudores de las instituciones.

La labor de la Superintendencia debe ser complementada, cada vez más, por la labor de los auditores externos y evaluadores independientes de riesgo que periódicamente verifiquen a las instituciones y emitan opiniones sobre la situación de las mismas. El estilo de supervisión debe buscar la autorregulación de las instituciones que surja de sus estructuras y procedimientos internos de operación, de ahí la necesidad de trabajar en forma coordinada con auditores internos, auditores externos y evaluadores independientes de riesgo.

Las prioridades de la Superintendencia, en ese orden, deben ser:

- la capacitación de sus funcionarios.
- velar por recibir información veráz, suficiente y continúa que facilite evaluar en forma permanente y oportuna los factores de solvencia de las instituciones.
- establecer mecanismos para mantener informados a todos los agentes económicos y al público de la situación de las instituciones del sistema financiero.

El mecanismo actual de seguro de depósitos, encaje legal, no debe ser eliminado hasta tanto se conozca la situación real de la solvencia de las instituciones y se pueda establecer un sistema de seguro de depósitos. Las primas del sistema deben guardar relación

con índices de riesgo por cada institución para dar mayor solidez al sistema.

El mayor presupuesto que requerirá una Superintendencia como la propuesta, puede ser cubierto con algún tipo de aporte de las instituciones supervisadas, aunque la misma deba negociar su presupuesto con las autoridades correspondientes. Una labor profesional reconocida por el público facilitaría enormemente la mayor asignación presupuestaria.

A la fecha de conclusión de este estudio se especulaba acerca de que en este período parlamentario se sancionarían las leyes del Banco Central y de bancos. La Ley del Banco Central, que debiera incluir a la Superintendencia, no ha sido sometida a una discusión previa y el proyecto elevado al parlamento aún no se ha hecho público.

Para la Ley de Bancos se elaboraron dos proyectos, una del Banco Central y otro de la Cámara de Bancos, el Banco Central está elaborando otro proyecto que será elevado al Parlamento una vez concluido. El primer proyecto del Banco Central no introduce mayores reformas que afecten a la solvencia de las instituciones, consideramos que la Ley debe establecer las bases para una reforma total del sistema financiero.

Se ha presentado al Poder Ejecutivo un proyecto de reforma tributaria el cual elimina, en parte, la Ley 1003 de papel sellado, manteniéndola para las operaciones financieras. El Banco Central y la Superintendencia no se han manifestado sobre el particular.

CUADROS

CUADRO N° 1

RELACIONES M1, M2 Y M3/PIB - CRECIMIENTO DEL PIB E INFLACION

AÑOS	1986	1987	1988	1989	1990
M1	146.607	211.917	262.570	374.504	490.566
M2	275.629	349.414	421.965	593.313	780.799
M3	337.662	419.479	482.647	790.713	1.099.684
PIB	1.833.800	2.493.601	3.319.124	4.608.400	6.474.434
INCREMENTO PIB	0.0 %	4.3 %	6.4 %	5.8 %	3.2 %
M1/PIB	8.0 %	8.5 %	7.9 %	8.1 %	7.6 %
M2/PIB	15.0 %	14.0 %	12.7 %	12.9 %	12.1 %
M3/PIB*	18.4 %	16.8 %	14.5 %	17.2 %	17.0 %
INFLACION	24.1 %	32.0 %	16.9 %	28.5 %	44.1 %

* M3/PIB, nos indica que en 1989 y 1990 se incrementó el volumen de los depósitos en divisas en el sistema financiero local.

CUADRO N° 2
TIPOS DE CAMBIO

AÑOS	1986	1987	1988	1989	1990
COTIZACION EN EL MERCADO LIBRE:					
-COMPRADOR	630	860	1.025	1.208	1.248
-VENDEDOR	650	880	1.035	1.218	1.258
COTIZACION OFICIAL:					
-EXPORTACION	550	550	550	--	--
-SECTOR PUBLICO	240	240	--	--	--
	320	320	--	--	--
	400	400	400	--	--
	--	550	550	--	--

CUADRO N° 3

IMPUESTOS A LAS OPERACIONES Y/O LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

LEY 1003 Pfo.	58	A) Ajuste de Intereses	1,7%
		B) Recibo de sueldos	0,5%
LEY 1003 Pfo.	59	Declaración de Embarque	1,4%
LEY 1003 Pfo.	60	Sobregiro	1,75%
LEY 1003 Pfo.	61	Pagarés	1,75%
LEY 1003 Pfo.	63	Cheque Librado	Gs. 5 c/ cheque
LEY 1003 Pfo.	64	Depósito bancario	Gs. 5 c/ cheque
LEY 1003 Pfo.	65	Letras de cambio, giro, órdenes de pago (dentro del país)	1%
LEY 1003 Pfo.	66	Letras de cambio, giros, órdenes de pago, carta de crédito (transferencia de dinero con el exterior)	1,5%
LEY 1035/83		Sobre servicios	4%
DECRETO LEY 7811/85		Sobre alquileres	5%
LEY 344/71		Patente Fiscal (c.matríz Gs.200.000 c/agencia Gs. 20.000)	
LEY 70/68		S/capital	0,5%
LEY 607/76		Patente Municipal	
LEY 367/72		Remesas al exterior (Intereses, honorarios, remuneraciones)	30%
		Remesas al exterior (dividendos o utilidades)	10%
DECRETO LEY 51/52		Impuesto Inmobiliario	
DECRETO LEY 9240/49		S/utilidades	30%

FUENTES DE CONSULTA

- Leyes que rigen al sistema financiero.
- Reglamentaciones vigentes del Banco Central del Paraguay.
- Boletines Estadísticos del Banco Central del Paraguay.
- Boletín de Bancos de la Superintendencia de Bancos.
- Publicaciones periodísticas.
- Proyectos de Ley presentados al Parlamento Nacional.
- Experiencias de profesionales del sistema financiero.
- Experiencias propias en el sistema.

