



ACTIVOS VIRTUALES



REQUERIMIENTOS DE LA RECOMENDACIÓN 15 DEL GAFI

1) Evaluación y mitigación de los riesgos asociados a las actividades con activos virtuales

El GAFI insta a que los países identifiquen, evalúen y comprendan los riesgos de LA y FT que surgen de las actividades de AV y las actividades u operaciones de los PSAV y apliquen un EBR para garantizar que las medidas para luchar contra el LA/FT sean proporcionales a los riesgos identificados en sus respectivas jurisdicciones. Así mismo, se recomienda que los países creen políticas a corto y largo plazo, debido a que el sector de los AV se encuentra en continua evolución.

Además, deben exigir a los PSAV que identifiquen, evalúen y adopten medidas efectivas para mitigar los riesgos asociados con el suministro o la participación en actividades relacionadas con activos virtuales o con la oferta de productos o servicios asociados a los mismos.

RECOMENDACIÓN 15 DEL GAFI: NUEVAS TECNOLOGÍAS

Para gestionar y mitigar los riesgos que surjan de los activos virtuales, los países deben garantizar que los proveedores de servicios de activos virtuales estén regulados para propósitos ALA/CFT, y tengan licencia o registro y estén sujetos a sistemas de monitoreo efectivo y asegurar el cumplimiento de las medidas relevantes requeridos en las Recomendaciones del GAFI.

2) *Licencia o registro*

Se debe exigir a los PSAV que, como mínimo, tengan licencia o estén registrados en las jurisdicciones donde se crean con el fin de poder realizar una supervisión efectiva de los mismos. Además, el GAFI apunta que las jurisdicciones anfitrionas puedan exigir este requisito de licencia o registro a los PSAV que operen desde su jurisdicción u ofrezcan productos y/o servicios a clientes dentro de la misma.

Se requiere la adopción de medidas adecuadas y la aplicación de las sanciones correspondientes en el caso de personas físicas o jurídicas que lleven a cabo operaciones de AV sin la licencia o registro. No es preciso que un país imponga sistemas de registro independientes en el caso de las IF previamente autorizadas o registradas, pues ya están sujetas a todas las obligaciones recomendadas por el GAFI.

3) *Supervisión o Monitorización*

Los PSAV deben estar sujetos a sistemas efectivos de supervisión y control para garantizar el cumplimiento de los requisitos nacionales sobre PLA/FT.

En este sentido, la autoridad de control de cada país llevará a cabo una supervisión con un EBR, y deberá contar con poderes suficientes para garantizar el cumplimiento por parte de los PSAV, con inclusión de un régimen inspector y sancionador disuasorio de índole civil, penal o administrativo aplicable a los mismos y a sus órganos de administración y dirección.

4) *Medidas preventivas*

Los países y los SO (PSAV) deben diseñar procesos que permitan el cumplimiento de sus obligaciones de Diligencia Debida para cumplir con las Recomendaciones del GAFI y sus legislaciones nacionales. La aplicación de medidas de diligencia debida permite la identificación y conocimiento del cliente, incluidos los beneficiarios de las transferencias, así como del titular real o beneficiario último con carácter previo al inicio de la relación de negocio o a la realización de cualesquiera operaciones. Adicionalmente, los países han de incluir entre dichas medidas la obtención de información adicional sobre el cliente y el propósito e índole de la relación de negocio, así como la obtención de información sobre el origen de los fondos, la motivación de las transacciones previstas o realizadas y la realización de un seguimiento continuado de la relación de negocio.



EL ENFOQUE DEL GAFI EN LOS ACTIVOS VIRTUALES

Blockchain, bitcoin, criptoactivos, monedas virtuales un vocabulario completamente nuevo que describe tecnología innovadora para transferir valor rápidamente en todo el mundo. La blockchain de rápida evolución y las tecnologías de contabilidad distribuida tienen el potencial de cambiar radicalmente el panorama financiero. Pero, su velocidad, alcance global y, sobre todo, su anonimato, también atraen a quienes quieren escapar del escrutinio de las autoridades.

LOS PAÍSES NECESITAN:

- Comprender los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo que enfrenta el sector.
- Licencia o registro de proveedores de servicios de activos virtuales.
- Supervisa el sector, de la misma forma que supervisa a otras instituciones financieras.

LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE ACTIVOS VIRTUALES DEBEN:

- Implementar las mismas medidas preventivas que las instituciones financieras, incluida la diligencia debida del cliente, el mantenimiento de registros y la notificación de transacciones sospechosas.
- Obtener, retener y transmitir de forma segura la información del originador y del beneficiario al realizar

CONSTRUYENDO UNA ALIANZA

La regulación de los proveedores de servicios de activos virtuales es un desafío para todos. Las autoridades nacionales deben desarrollar habilidades para comprender la tecnología involucrada, mientras que los proveedores de servicios de activos virtuales deben aprender sobre las reglas financieras que ahora se aplican a su sector.

Depende del sector mismo desarrollar la tecnología para cumplir con los requisitos del GAFI, particularmente cuando se trata de recopilar y transmitir de forma segura información sobre el originador y el beneficiario.

Se establece un umbral cuantitativo a partir del cual los PSAV deberán aplicar medidas de diligencia debida para todo tipo de transacciones con AV, incluyendo transacciones ocasionales por encima de 1.000 EUR/USD.

Asimismo, son de aplicación otros requisitos como la verificación de inclusión en listas de sanciones y la aplicación de contramedidas financieras como la congelación y bloqueo de fondos y la prohibición de transacciones con las personas y entidades designadas por las RCSNU.

Por el elevado nivel de riesgo que comportan las distintas formas de intercambio entre criptomonedas y dinero fiduciario o de curso legal y otros activos virtuales, así como los servicios de custodia y/o administración que permiten su control, la participación y la prestación de servicios financieros asociados su comercio y otros riesgos inherentes a los mismos como el carácter pseudónimo o anónimo de las transacciones y los pagos recibidos de terceros no conocidos, el GAFI insta a los países a adoptar medidas reforzadas de diligencia debida como:

- Comprobar la información aportada por el cliente relativa a su identidad, como el número de su documento de identidad, contrastándolo con bases de datos de terceros u otras fuentes fiables;
- Rastrear la dirección IP del cliente; y
- Buscar en Internet cualquier información complementaria que permita corroborar la coherencia de la actividad del cliente con su perfil de transaccional, respetando siempre la legislación aplicable en materia de protección de datos.

Otra importante medida preventiva es que los PSAV tengan sistemas de gestión de riesgos apropiados para determinar si los clientes o titulares reales son personas expuestas políticamente (PEPs) o familiares o allegados de las mismas y, si por lo tanto, se han de reforzar las medidas de diligencia debida. Por otra parte, los países se deben asegurar de que los PSAV conserven todos los registros de transacciones y medidas de diligencia debida al menos durante cinco años, de tal manera que las transacciones individuales puedan ser reconstruidas quedando esta información a disposición las autoridades competentes. Estos registros incluirán, por ejemplo: información relacionada con la identificación de los intervinientes, las claves públicas y direcciones o cuentas empleadas (o identificadores equivalentes), naturaleza y fecha de las transacciones y cantidades transferidas.

5) *Transparencia de las personas jurídicas*

Al considerar que los PSAV pueden ser tanto personas físicas como personas jurídicas, se recuerda a los países que deben adoptar las medidas adecuadas para evitar el uso indebido de las mismas.

Además, se requiere que los países se aseguren de que los PSAV también evalúen y mitiguen sus riesgos de LA/FT e implementen la gama completa de medidas preventivas siguiendo las Recomendaciones del GAFI.

Por último, no hay que olvidar la necesaria coordinación con las autoridades pertinentes para garantizar la compatibilidad de los requisitos necesarios a efectos de PLA/FT con las normas de protección de datos, privacidad y disposiciones similares.

El GAFI, en la Declaración pública sobre activos virtuales y proveedores relacionados de 21 de junio de 2019, hace un llamamiento a todos los países para que adopten medidas para la implementación de sus Recomendaciones en el contexto de las actividades relacionadas con los activos virtuales y reconoce que “la amenaza del uso delictivo y terrorista de los activos virtuales es grave y urgente”. Por ello, el GAFI ha informado que supervisará la implementación de los nuevos requisitos por parte de países y los PSAV.



METODOLOGÍA DE TRABAJO

En cumplimiento de la R1 del GAFI, que exige los países deben identificar, evaluar y comprender los riesgos de LA y FT que surgen de las actividades de activos virtuales y las actividades u operaciones de los PSAV, y sobre la base de esa evaluación, se deben aplicar un enfoque basado en el riesgo (EBR) para asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el LA y el FT son proporcionales a los riesgos identificados. También los países deben requerir a los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV), Sujetos Obligados(SO) igualmente identificar, evaluar y tomar acciones efectivas para mitigar su riesgos LA y FT.

A fines del año 2019, la SEPRELAD realizó una evaluación preliminar del sector y se instaló una mesa de trabajo con instituciones como la Subsecretaria de Estado de Tributación, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) y BCP, a fin de tratar los cambios introducidos a la Recomendación 15 de GAFI (Nuevas Tecnologías).

En fecha 15 de enero de 2020, se les incluyó a las personas físicas y jurídicas que desarrollan actividades asociadas con activos virtuales como sujetos obligados de las Leyes 1015/97, 3783/09 y 6497/19.

De las informaciones recabadas, y visitas al sector, teniendo como referencia la metodología del GAFI, que el riesgo puede verse como una función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y consecuencia, se realizó el complemento del Estudio Sectorial de Riesgos LA/FT.

Se ha colectado datos, estadísticas e informaciones principalmente del sector de AV, que incluyen las actividades con AV y los actores involucrados que son los PSAV.

Por tratarse de un sector nuevo, cuyas actividades son igualmente novedosas y complejas se ha trabajado muy de cerca con el sector que se ha podido identificar mediante estrategias empleadas por la SEPRELAD, como la emisión de la Resolución N° 08/2020 por la cual se establecen como SO de la Ley N° 1015/97 y sus modificatorias a las personas físicas y jurídicas que desarrollan actividades asociadas con AV. Las actividades obligadas son las minerías, intercambio, transferencia, almacenamiento y/o administración de AV y los servicios financieros relacionados, denominados PSAV, y el correspondiente llamado al registro o licenciamiento ante la SEPRELAD como autoridad de aplicación de normas ALA/CFT.

Se ha realizado consulta vía Circular N°03/2019 al universo de sujetos obligados de la ley 1015/97 y sus modificatorias, Ley N° 3783/09 y Ley N° 6497/19, con el fin conocer la evolución del sector de activos virtuales en nuestro país, como resultado se obtuvo en total 7 (siete) SO que han operado con AV de los cuales 5 (cinco) fueron entidades bancarias, 1 (una) financiera y 1(una) entidad aseguradora.

Asimismo se realizaron acercamientos al sector con mesas de trabajo a fin de conocer el uso de activos virtuales, modalidades de negocios y los actores asociados o los proveedores de servicios (virtual o financiero) El sector con los que se trabajó fueron las personas jurídicas que tienen como actividad la Minería y el Intercambio de AV (En total participaron 5 empresas).



ACTIVIDADES IDENTIFICADAS

INTERCAMBIO DE AV PEER TO PEER (P2P): Es el intercambio de AV a través de una red distribuida, esta modalidad se puede dar entre dos personas físicas o jurídicas que cuentan con billeteras digitales (wallets) y quieran intercambiarse directamente AV. Estas plataformas permiten una transacción directa de dichos activos sin la necesidad de contar con un intermediario y ningún servidor central, es comúnmente utilizado para evitar pagar comisiones a las empresas de intercambio (exchanges).

EMPRESAS DE INTERCAMBIO DE AV: Se ha identificado empresas que ofertan servicios de intercambio de AV por otro AV, o moneda de curso legal. Así como el modelo de negocio de intercambio de divisas tradicional en el sistema financiero, las operativas incluyen las operaciones de Compra de AV, Venta de AV y Canje o permuta entre AV. Generalmente estas empresas tiene una plataforma digital mediante la cual atraen a sus clientes/usuarios, para intermediar en las operaciones o actuar como proveedor de los servicios de AV, que incluyen habilitar una wallet (billetera) virtual para almacenar los códigos que representan el valor del AV que son intangibles.

Según manifestaciones varían los modelos de negocios, algunos primero captan clientes interesados en comprar AV, posteriormente busca un vendedor en la red u otro cliente que quiere vender AV. En efecto el PSAV, compra primeramente el AV para luego venderlos, es decir no se trata de una intermediación pura, saca su beneficio de la oferta y demanda de AV. Otros si son intermediarios y fijan una comisión por los servicios prestados.

ACTIVIDADES DE MINERÍA DE AV: Una de las actividades que se ha identificado como en auge, es la Minería de AV de todos los AV que operan en Prueba de Trabajo, Proof-of-Work (PoW) sobre todo de Bitcoin, y otras las monedas con las mismas características o variaciones mejoradas como Monacoin, BitcoinCash (BCH), BitcoinSV (BSV), Peercoin (PPC), DGB-SHA (DGB) y otros. Según manifestaciones del sector, se utiliza como estrategia comercial o del mercado de las industrias de AV, que al minar unas de las monedas virtuales (AV) la convierte en Bitcoin automáticamente, por tener un valor considerable en relación a las monedas de curso legal, facilidad de cambiar y por tener aceptación en el mercado nacional e internacional.

Según observaciones del equipo técnico de la SEPRELAD, las empresas mineras utilizan una estructura particular, pues trabaja con tecnología (ordenadores/software) las 24 (veinticuatro) horas del día, que necesita acondicionamiento del ambiente, razón por las cuales la utilización de la energía eléctrica es primordial. Y considerando la disponibilidad de dicho recurso en el país, se han instalado inversionistas nacionales y extranjeros para incursionar en la industria de la minería.

OTRAS ACTIVIDADES VINCULADAS CON LA MINERÍA DE AV:

Pools de Minería: Es un espacio que le permite a los mineros trabajar de forma cooperativa para poder minar bloques de criptomonedas (AV). Fueron creados con la finalidad de facilitar el trabajo de minería y para hacer frente de forma más efectiva a la creciente dificultad de minar Bitcoins y otras criptomonedas (AV). Es decir, son una agrupación de mineros que cooperan con el objetivo de minar bloques de una blockchain, la finalidad de esta agrupación es la de facilitar el trabajo de minería y obtener beneficios equitativos para todos dentro del grupo.

La creación de estas agrupaciones responde a la necesidad de poder resolver satisfactoriamente los acertijos de una blockchain a medida que se aumenta el poder de su red y la dificultad de la minería. Un trabajo que de forma individual sería muy difícil de concretar para cada minero.

AMENAZA

De acuerdo al análisis realizado por el equipo de la SEPRELAD con el sector que explota actividades de AV, se han identificado las siguientes amenazas:

1) USO DE DINERO EN EFECTIVO: Se ha identificado que el uso del dinero en efectivo es muy extendido para la comprar, vender y cambiar AV. Esto a raíz de que las entidades bancarias han cerrado las cuentas de los PSAV, especialmente de los tipos de emprendimientos que se dedican a Intercambio, transferencia y custodia de AV. En razón de lo mencionado, dicho factor podría representar una amenaza, si los mismos provienen de actividades ilícitas. El nivel de amenaza que representa para propósitos de LA/FT es medio alto, debido a dos hechos principales: 1) que a nivel nacional se ha identificado como amenazas graves de LA, al narcotráfico, el contrabando y la piratería y 2) el uso extendido del dinero en efectivo en las actividades comerciales y financieras del país.

2) INVERSIÓN O INTERCAMBIO PEER TO PEER: Se ha notado que en el mercado cualquier persona física puede acceder a negociar, intercambiar AV con otro en internet sin un intermediario o PSAV, puede optar por comprar o vender AV de/a otras jurisdicciones. Si bien de los ROS recibidos en la SEPRELAD antes de los cierres de las cuentas se han identificados delitos financieros y hechos esporádicos no muy relevantes como: pequeñas estafas entre los inversores particulares, abusos de utilización de tarjetas de créditos, cuentas asociadas a TEI, cuyos beneficiarios fueron PSAV de otras jurisdicciones, el nivel de actividad no está muy desarrollada, razón por la cual la amenaza se encuentra en un nivel moderado, para propósitos de LA/FT.

3) ACTIVIDAD DE MINERÍA DE AV EN LAS ZONAS DE FRONTERAS: Paraguay tiene una de las represas hidroeléctricas más grandes de la región y el segundo más grande del mundo, asimismo el costo de la energía eléctrica es barata y con tarifas especiales para las industrias, razón principal para que se instalen las granjas mineras de manera masiva, principalmente de Bitcoin, sin embargo muy pocos se hicieron visibles al llamado de registro obligatorio de SO de la SEPRELAD, el cual se trata de un registro administrativo para propósitos de supervisión y monitoreo. Como la actividad minera requiere, aparte de la energía eléctrica (insumo principal) de inversiones tecnológicas (ordenadores, instalaciones adecuadas para alojar los servidores) 1) que se importan de otras jurisdicciones, podría asociarse con otras amenazas como el contrabando de equipos de minería, y la utilización como medio de pagos dinero en efectivo o los mismos AV que fueron minados. El nivel de amenaza de LA/FT es moderado.

MITIGANTE: En razón de la amenaza revelada se han incluido como Sujetos Obligados de las leyes de ALA/CFT a los emprendimientos mineros.

4) UTILIZACIÓN COMO MEDIOS DE PAGO: Se han identificado comercios que aceptan AV como Bitcoin como medios de pago por compra de bienes muebles como automóviles, relojes y compras realizadas del exterior. Sin embargo la misma se encuentra en un estado incipiente, se trata más bien de esfuerzos individuales de promocionar los mismos. El nivel de amenaza LA/FT es bajo.

5) OPERACIONES CON OTRAS JURISDICCIONES: Se ha identificado modelos de negocios sobre todo en la minería de Bitcoin, en donde existen actividades con intermediarios y operadores claves como los pool de minerías y los intercambiadores (personas y/o estructuras jurídicas) que se encuentran incorporados en el exterior. En ese sentido, se ha identificado que las empresas de minería instaladas en el país, operan con pool de minerías de EE.UU, China y Brasil, e intercambiadores de Estados Unidos.

6) ALCANCE GLOBAL: Así como menciona GAFI en su Informe al G20 (junio 2020) sobre los riesgos LA/FT de los denominados “Stablecoins” por su traducción en español “Monedas Estables”, corresponde advertir que “Los activos virtuales se pueden negociar e intercambiar a través de Internet y se pueden utilizar para pagos transfronterizos y transferencias de fondos. Además, los activos virtuales comúnmente se basan en infraestructuras complejas que involucran a varias entidades, a menudo distribuidas en varias jurisdicciones, para transferir fondos o ejecutar pagos. Esta segmentación de servicios significa que la responsabilidad por el cumplimiento y la supervisión / ejecución ALA/CFT puede no estar clara...” En consideración a las afirmaciones mencionadas, en el país se aprecia igual escenario que el mercado internacional, puesto que se puede realizar intercambios, transferencias, compras y ventas con actores de otras jurisdicciones a través de plataformas en internet. Sin embargo, la posibilidad de identificar, registrar o supervisar el cumplimiento de los reglamentos ALA/CFT, serán desafíos para la UIF y las autoridades competentes del país.

VULNERABILIDADES

A nivel local se ha identificado las siguientes vulnerabilidades:

1) PROTECCIÓN JURIDICA: Los PSAV fueron determinados como SO de las Leyes ALA/CFT y por ende estarán sujetos al cumplimiento de los requisitos de prevención de LA y FT. Sin embargo no se cuenta con un marco legal de protección de la industria y de los consumidores. En efecto, el desarrollo del sector depende del esfuerzo y del apetito de riesgos de los inversionistas y los diversos usuarios.

2) EXCLUSION FINANCIERA E INFORMALIDAD DE LAS ACTIVIDADES: Como la mayoría de los PSAV, principalmente los que se dedican al intercambio, compra, venta, custodia y transferencia de AV fueron excluidos del sistema financiero tradicional (bancario), dichos intermediarios han utilizado el efectivo como medio de cambios y pagos, hecho que aumenta la informalidad, con la adopción de servicios financieros paralelos o desarrollados por mismos PSAV, se convierten en sus propias bancas, realizan sus propias compensaciones, y otras actividades financieras de ajustes o compensaciones.

3) DESCONOCIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES CON AV: Otra vulnerabilidad a nivel de sector es el desconocimiento por parte de la población y las autoridades competentes del país sobre el ecosistema general de las actividades con AV (actores, modelos de negocios, etc.). Situación que trae aparejada la desconfianza y cierto rechazo hacia el sector.

4) APLICACIÓN TECNOLÓGICA COMPLEJA Y ENTORNO VIRTUAL DE LAS OPERACIONES: Así como el anonimato, las actividades y operaciones con AV se dan en ambientes completamente virtuales, además están muy asociadas a la innovación tecnológica en cuanto a Hardware y Software. Así como el desconocimiento generalizado sobre el sector, la aplicación tecnológica avanzada en una sociedad con costumbres comerciales conservadora, hacen el proceso de adopción o aceptación lento.

5) DIFICULTAD PARA IDENTIFICAR A LOS PSAV: Desde enero 2020, en el país se encuentra vigente la Resolución SEPRELAD N° 08, a través de la cual se determina como SO de la Leyes ALA/CFT a los PSAV, sin embargo hasta la fecha no se ha podido registrar a más de 5 (cinco) SO.

6) CORRUPCIÓN: Por último a raíz de las vulnerabilidades anteriores como la ausencia de regulación prudencial, informalidad, desconocimiento del rubro y las complejidades implícitas del sector, ubicaciones geográficas remotas de los mineros dentro del país hacen que sean susceptibles a conductas indeseables de partes de los órganos de orden público.

RIESGOS

Teniendo en cuenta que el riesgo es la conjunción de las amenazas y vulnerabilidades, se ha analizado por un lado las actividades con AV y de los PSAV a nivel nacional, hasta la fecha no se ha identificado PSAV o Instituciones que participen en la emisión y administración de los llamados “Stablecoins” ya sea como creadores o desarrolladores, organismos de gobierno central o entidades participantes de los acuerdos de las monedas estables (ya sea centralizados o descentralizados) conforme a las características analizadas por GAFI en su Informe al G20. Las actividades con AV desarrollados en el país son la minería, compra-venta ente pares o a través de un PSAV y cambios por monedas de curso legal, que ya fueron lanzados previamente en el mercado global como el Bitcoin y sus bifurcaciones. Sin embargo, existe el riesgo de que PSAV actúen como intermediarios independientes en las actividades desarrolladas en el país, con los llamados “Stablecoins” especialmente los descentralizados, debido a sus características transfronterizas y virtuales. No obstante, cabe recalcar que el país se considera a los intermediarios como SO de la Leyes ALA/CFT y deberán cumplir con los requisitos exigidos por los estándares de GAFI, para la mitigación de los riesgos LA/FT.

