



**LOS INSTRUMENTOS DE PAGO  
DEL SECTOR FORMAL Y USO DE  
EFECTIVO EN EL SECTOR INFORMAL  
DE REPÚBLICA DOMINICANA:  
INCIDENCIA EN EL LAVADO  
DE ACTIVOS**

**LOS INSTRUMENTOS DE PAGO  
DEL SECTOR FORMAL Y USO DE  
EFECTIVO EN EL SECTOR INFORMAL  
DE REPÚBLICA DOMINICANA:  
INCIDENCIA EN EL LAVADO  
DE ACTIVOS**

# CONTENIDO

## Contenido

### Dirección Editorial

Dirección General UAF

### Autores

Departamento de Análisis Estratégico

### Revisión y Coordinación General

Dirección de Análisis

Departamento de Prevención,  
Educación y Difusión

Departamento de Planificación  
Estratégica

### UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO (UAF)

C/ Federico Henríquez y Carvajal 11,  
Gascue, D. N., República Dominicana.

Tel.: 809-682-0140

Fax.: 809-682-2139

[www.uaf.gob.do](http://www.uaf.gob.do)

● <b>Introducción</b>	<b>04</b>
○ <b>Objetivo</b>	<b>05</b>
○ <b>Metodología</b>	<b>05</b>
○ <b>Marco Conceptual</b>	<b>06</b>
○ <b>Transferencias en República Dominicana</b>	<b>06</b>

## 1

<b>SISTEMA DE PAGOS EN REPÚBLICA DOMINICANA</b>	<b>08</b>
---	-----------

○ <b>Instrumentos y Usuarios del Sistema de Pagos de la República Dominicana</b>	<b>14</b>
○ <b>Riesgos Asociados a un Sistema de Pagos</b>	<b>15</b>
○ <b>Vulnerabilidad del SIPARD ante el Lavado de Activos</b>	<b>17</b>
○ <b>Mecanismos de Control para la Prevención de Lavado de Activos</b>	<b>19</b>

## 2

<b>USO DE EFECTIVO E INFORMALIDAD EN REPÚBLICA DOMINICANA</b>	<b>22</b>
---	-----------

○ <b>Tipologías que Involucran Uso de Efectivo</b>	<b>28</b>
○ <b>Mitigantes de Riesgo Ante Uso de Efectivo e Informalidad</b>	<b>31</b>

● <b>Conclusiones</b>	<b>33</b>
● <b>Fuentes Bibliográficas</b>	<b>35</b>

## • Introducción

Entre las funciones de la Unidad de Análisis Financiero se encuentra el realizar diversos análisis estratégicos para identificar tendencias y patrones que puedan estar relacionados con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. En este tenor, se elaboran informes y estudios sectoriales que permiten tener una mejor visibilidad de las vulnerabilidades de sectores claves ante los ilícitos penales ya mencionados. Este informe describe y analiza los mecanismos transaccionales propios tanto del sector formal como informal de República Dominicana.

Como parte del sector formal, aunque el Sistema de Pagos de República Dominicana (SIPARD) es considerado como moderno y ha pasado por etapas de fortalecimiento, hay que reconocer que ningún medio de pago está exento de ser utilizado como herramienta para el lavado de activos, ya se trate de un medio físico o electrónico.

En este tenor, es preciso mencionar que entre 2009 y el primer semestre del año 2017, las transacciones realizadas en el sistema de liquidación bruta en tiempo real (LBTR) pasaron de 5.5 a 7.1 veces el PIB nominal, mostrando así una mayor bancarización de las transacciones en la economía del país. Esta variable es un buen indicador para medir la relevancia de los medios del sistema de pagos como parte de la actividad económica en general. Por tal razón, es necesario analizar la potencial vulnerabilidad del SIPARD ante la posibilidad de que uno de sus mecanismos sea utilizado para actividades de lavado de activos.

Por otro lado, un tema ampliamente tratado no solamente en República Dominicana, sino en toda la región de América Latina es el alto nivel de informalidad en la economía, lo cual está estrechamente vinculado al uso de efectivo como medio de pago. Establecer las posibles relaciones entre informalidad y vulnerabilidad ante el lavado de activos

es también uno de los objetivos del presente informe.

Las informaciones expuestas en el actual documento se presentan de acuerdo a la siguiente estructura: en primer lugar se explican las características del sistema de pagos del país, asimismo, se muestra y contextualiza la importancia de este sistema y se definen cuáles son los mecanismos de control y prevención del mismo contra el LA; luego se introduce el tema de informalidad económica en República Dominicana teniendo como parámetro la situación de la región de Latinoamérica y se establece una posible relación entre el nivel de informalidad y la vulnerabilidad ante el lavado de activos, lo que permitió obtener conclusiones preliminares sobre el uso de los medios de pago en sentido general en casos en los que se evidencie la problemática referida, para lo cual se asumen relaciones plausibles entre el uso de medios que involucren al sistema de pagos y los niveles de informalidad del país, esto sin sugerir ningún tipo de causalidad. Para cerrar, se presentan conclusiones y comparaciones con otros países de la región de América Latina.

\* Banco Central de la República Dominicana.

## OBJETIVO

Este informe tuvo como objetivo estudiar la vulnerabilidad del efectivo como medio de pago y los medios de pago bancarizados (propios del Sistema de Pago) ante el lavado de Activos en la República Dominicana. Adicionalmente, y para tener una visión más amplia de los medios de pagos que no forman parte del SIPARD, se analizó el nivel de informalidad de la economía dominicana y el riesgo que éste representa en lo que respecta al lavado de activos.

## METODOLOGÍA

En el presente informe se utilizó el método analítico, pues se necesitó los agregados generales en subcomponentes, es decir, llevar a cabo el análisis de los instrumentos de pago y el efectivo en el sistema de pago general, lo que permitió estudiar en forma intensiva cada uno de sus elementos y presentar las relaciones de cada uno de ellos.

La recopilación de información provino de distintas fuentes siendo la principal fuente el BCRD\*. También, se tomaron en con-

sideración estudios realizados por esta misma entidad en cooperación con otras instituciones nacionales y estudios de organismos internacionales (como el BID y el Banco Mundial) sobre la informalidad en la región de Latinoamérica para poner en contexto la realidad de República Dominicana.

## MARCO CONCEPTUAL

**SIPARD:** Sistema de pago y liquidación de valores de la República Dominicana regulado y administrado por el Banco Central del país.

**Informalidad de la Economía:** este concepto se refiere a aquellas actividades económicas que no están debidamente registradas ante las autoridades fiscales, y por lo tanto no reportan sus movimientos económicos por medio del pago de impuestos.

**Instrumentos de Pago:** Es el medio físico o electrónico que permite a su poseedor o usuario transferir fondos en sustitución del efectivo.

### Instrumentos de Pago de Bajo

**Valor:** instrumentos que se tramitan a través de cheques, transferencias, tarjetas bancarias y dispositivos móviles; en el cual el valor de las transferencias es relativamente bajo.

## TRANSACCIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA

Los tipos de transacciones realizadas en República Dominicana, por el medio de pago utilizado, pueden dividirse en dos grandes grupos, las ejecutadas en efectivo y las pagadas a través de un método bancarizado. En cuanto a las transacciones en efectivo, dependiendo de la naturaleza de la transacción, estas podrían ser partes tanto del sector formal como del informal.

Por otro lado, es oportuno aclarar, que los métodos bancarizados son aquellos que utilizan mecanismos propios del Sistema de Pagos como cheques, tarjetas bancarias y transferencias electrónicas.

# 1

## Sistema de Pagos de República Dominicana

- Instrumentos y Usuarios del Sistema de Pagos de la República Dominicana
- Riesgos Asociados a un Sistema de Pagos
- Vulnerabilidad del SIPARD ante el Lavado de Activos
- Mecanismos de Control para la Prevención de Lavado de Activos

En la década 1990-2000 se llevaron a cabo modificaciones de las normas bancarias y prudenciales, por medio de resoluciones de la Junta Monetaria, para adecuar el sistema financiero dominicano a los estándares internacionales. Durante este mismo periodo fueron además aprobadas algunas leyes y reformas\* que sirvieron como base para el eventual fortalecimiento del Sistema de Pagos de la República Dominicana.

El Sistema de Pagos y de Liquidación de Valores de la República Dominicana (SIPARD) ha experimentado una importante transformación en los últimos años fruto del impulso del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) como organismo regulador, entidades de intermediación financiera y organismos internacionales, específicamente el Banco Mundial. Como producto de estos esfuerzos, el SIPARD puede considerarse uno de los sistemas de pago más modernos de la región de Latinoamérica.

Formalmente, se denomina Sistema de Pagos al conjunto de instrumentos que posibilitan la circulación del dinero mediante transacciones bancarias, siendo

el Banco Central el ente que por mandato de la Ley No. 183-02 de fecha 21 de noviembre de 2002 (Ley Monetaria y Financiera) funge como supervisor, liquidador final de pagos y participantes del SIPARD.

Los participantes del SIPARD se clasifican como directos en el caso de entidades que mantengan cuentas abiertas en el Banco Central (como entidades de intermediación financiera) o indirectos, en el caso de personas jurídicas que ofrecen cierto tipo de servicios o que estén autorizadas por la Junta Monetaria para realizar ciertas transacciones.

Tal como muestra la Figura 1, el SIPARD está compuesto por 89 instituciones de intermediación financiera, las cuales fueron clasificadas en 11 tipos distintos, siendo la mayoría de estas Intermediarios de Valores, seguido de Bancos Múltiples y Bancos de Ahorros y Préstamos. Es válido aclarar que estos son únicamente los participantes directos del sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR).

Actualmente, los Administradores de Sistemas de Pago o de Liquidación de Valores y Adqui-

rientes son los que se muestran en la *Figura 1*.

Si bien las cifras dan una vaga idea del volumen transaccional propio del SIPARD, es preciso presentar de manera más clara información sobre dicho volumen para poner en contexto la importancia que el sistema tiene como mecanismo facilitador de la actividad económica. Para esto, se puede relacionar el total

de pagos liquidados de dicho sistema al Producto Interno Bruto (PIB) nominal, lo cual se muestra en la *Figura 2*. Se puede observar que, en promedio, la razón Pagos Liquidados/PIB Nominal ha sido superior a 6.47 durante el periodo 2009-2017, lo que sugiere que definitivamente el sistema de pagos es un medio de uso considerable en la actividad económica dominicana.

### Participantes Directos del Sistema LBTR

Fuente: BCRD – Departamento de Sistema de Pagos

TIPO DE ENTIDAD	TOTAL
Banco Central	1
Bancos Múltiples	18
Asociaciones de Ahorros y Préstamos	10
Bancos de Ahorro y Crédito	18
Corporaciones de Crédito	17
Banco Nacional de las Exportaciones	1
Banco Agrícola	1
Depósito Centralizado de Valores	1
Intermediarios de Valores	20
Tesorería Nacional	1
Tesorería de Seguridad Social	1
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>

Figura 1

\* 1) Ley de Inversión Extranjera 2) Reforma Judicial 3) Ley de Reforma de las Empresas Públicas

## Relación entre Pagos Liquidados en el Sistema LBTR y el PIB Montos Anuales en Millones de DOP

Fuente: BCRD – Departamento de Sistema de Pagos

PERÍODO	PAGOS	PIB NOMINAL	PAGOS/PIB
2009	12,363,190.25	1,736,041.06	7.12
2010	13,536,712.54	1,982,161.74	6.83
2011	12,109,495.36	2,207,748.16	5.48
2012	16,846,911.81	2,384,280.16	7.07
2013	18,385,360.94	2,590,678.30	7.10
2014	17,153,205.39	2,841,202.84	6.04
2015	17,168,576.19	3,068,138.72	5.60
2016	19,634,091.94	3,298,426.98	5.95
2017*	11,854,279.48	1,680,949.51	7.05
PROMEDIO	15,450,202.66	2,421,069.72	6.47

\*Hasta julio 2017

Figura 2

Por otro lado, es importante resaltar que a pesar de que en 2016 se evidenció una disminución en el monto transado a través de instrumentos de pagos de bajo valor, es decir, aquellos que utiliza el público en general, esto no quiere decir que hubo una disminución en el uso de estos instrumentos.

De hecho, la *Figura 3* muestra que la cantidad de operaciones liquidadas tuvo un aumento de un 65.3% con relación al año anterior y además evidencia que, en general, la cantidad de transacciones tanto en peso como en dólares han aumentado significativamente del 2009 hasta el 2017.

La *Figura 4* muestra el promedio liquidado diariamente del sistema LBTR, tanto en pesos dominicanos como en dólares estadounidenses. Estos datos evidencian un aumento en las operaciones entre las Entidades de Intermediación Financiera (EIF) y el Banco Central (BCRD) tanto en pesos como en dólares. Específicamen-

te, el aumento de las operaciones en dólares se debe principalmente a la incorporación de las transacciones del mercado de valores y de la Tesorería Nacional. No se realizan liquidaciones de instrumentos de pago de bajo valor en dólares a través de LBTR.

## Cantidad de Operaciones Liquidadas en el Sistema LBTR

Fuente: BCRD – Departamento de Sistema de Pagos

AÑO	EN RD\$	EN US\$	TOTAL	VARIACIÓN RELATIVA
2009	147,956		147,956	77.8%
2010	170,398	3,802	174,200	17.7%
2011	222,301	14,666	236,967	36.0%
2012	277,225	24,191	301,416	27.2%
2013	325,924	45,610	371,534	23.3%
2014	411,985	68,453	480,438	29.3%
2015	687,701	112,150	799,851	66.5%
2016	1,159,600	162,605	1,322,205	65.3%
Enero - Julio 2017*	1,127,198	146,438	1,273,636	

\*Hasta julio 2017

Figura 3

## Promedio Diario de Pagos Liquidados en cuentas en RD\$ y US\$ del Sistema LBTR

Fuente: BCRD – Departamento de Sistema de Pagos

AÑO	CUENTAS EN RD\$		TOTAL RD\$	CUENTAS EN US\$
	INSTRUMENTOS DE PAGO DE BAJO VALOR (PÚBLICO EN GENERAL)	OPERACIONES ENTRE EIF Y BCRD		OPERACIONES ENTRE EIF Y BCRD
	(Millones RD\$)			(Millones US\$)
2009	1,843.8	47,270.4	49,114.2	6.6
2010	2,030.1	51,212.5	53,242.6	14.1
2011	2,432.3	44,697.7	47,130.0	23.0
2012	2,548.6	63,060.8	65,609.4	34.2
2013	2,423.8	67,538.2	69,962.0	74.0
2014	2,509.1	60,836.8	63,345.9	111.0
2015	2,248.0	58,917.5	61,165.5	178.4
2016	1,649.8	66,350.9	68,000.7	213.3
2017	1,747.8	87,602.8	89,350.6	224.7

Figura 4

## INSTRUMENTOS Y USUARIOS DEL SISTEMA DE PAGOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

El sector bancario de la República Dominicana gestiona una amplia gama de instrumentos de pago disponibles para sus clientes a través de sus diferentes canales de servicios, cuya aceptación y uso mantienen una constante tendencia de expansión. En este tenor, al mes de julio de 2017, las entidades de intermediación financiera mantienen en circulación 4,363,008 tarjetas de débito; 2,490,990 tarjetas de crédito y 230,414 tarjetas prepagadas; lo cual con respecto a diciembre del 2011 representan aumentos de 31%, 25% y 4.7% respectivamente.

Si se continúa analizando el comportamiento del uso de los mecanismos del SIPARD, específicamente de los instrumentos del Sistema, se puede ver en la *Figura 5* que desde el 2009 al 2017 las transferencias electrónicas han sido el instrumento utilizado para transar la mayor parte

de los montos, más aún, la participación de estas ha mantenido una tendencia positiva en el periodo mencionado siendo esta el instrumento utilizado para transar el 60.6% del total de pagos en 2009, y ya en el 2017, el 74.8%.

Por otro lado, es interesante prestar especial atención a las tarjetas bancarias\*. La participación de estas con respecto al total ha sido relativamente baja en el periodo observado manteniéndose entre 4.8 y 6.9 por ciento.

En 2017 las tarjetas de débito representaron un 54.6% de las tarjetas activas-vigentes, mientras que las tarjetas de crédito representaron un 29.9% y las prepagadas un 2.8%, el restante 12.7% corresponde a tarjetas de subsidios gubernamentales. La *Figura 6* muestra cómo se distribuyen la cantidad de tarjetas clasificadas por su tipo haciendo evidente la poca existencia de tarjetas prepagadas.

Por su parte, los canales electrónicos más innovadores, como los pagos móviles y el internet banking, presentan cada vez más usuarios, a un ritmo que refleja la

\* Las tarjetas bancarias engloban: tarjetas de crédito, tarjetas de débito, tarjetas prepagadas y tarjetas de subsidios gubernamentales (estas últimas a partir de 2014).

## Montos de Transacciones con Instrumentos de Pago con Respecto al Total de Pagos

Fuente: BCRD – Departamento de Sistema de Pagos

AÑO	CHEQUES	TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS	TARJETAS BANCARIAS	PAGOS MÓVILES
2009	34.6%	60.6%	4.8%	0%
2010	31.9%	63.6%	4.5%	0%
2011	32.0%	62.5%	5.5%	0%
2012	27.6%	67.0%	5.4%	0%
2013	26.4%	68.1%	5.5%	0.03%
2014	25.4%	68.2%	6.3%	0.04%
2015	24.4%	68.3%	7.3%	0.05%
2016	20.8%	72.0%	7.2%	0.06%
2017	18.3%	74.8%	6.9%	0.07%

Figura 5

avidez de los clientes bancarios por el uso de canales remotos y modernos. Al 31 de Julio de 2017 se registraron 1,034,797 pagos móviles y 3,063,576 transacciones por vía Internet Banking.

## RIESGOS ASOCIADOS A UN SISTEMA DE PAGOS

El incremento del uso de los nuevos medios de pago en todo

el mundo plantea una nueva herramienta para que las organizaciones delictivas las utilicen para lavar activos y financiar el terrorismo. La ventaja que tiene este tipo de productos y lo que los hace tan atractivos son su fácil transporte, la capacidad de transabilidad y método de intercambio.

Por ser mecanismos para la realización de pagos, éstos son susceptibles a ser utilizados para la realización de operaciones

## Cantidad de Tarjetas Bancarias Vigentes-Activas

Fuente: Datos BCRD – Elaboración UAF

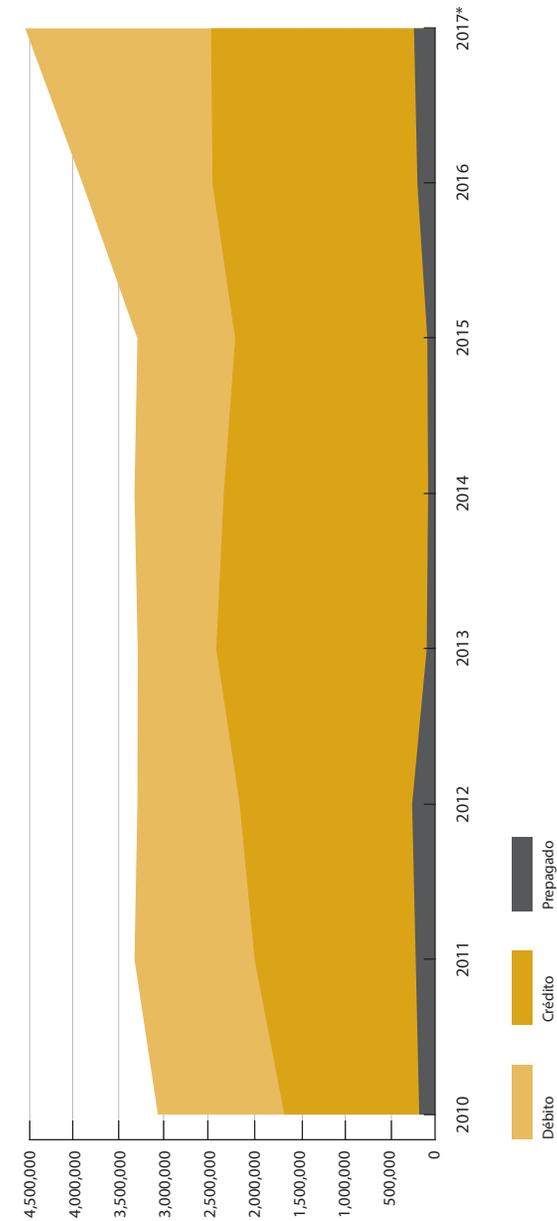


Figura 6

\* Cifras preliminares, sujetas a revisión.

de lavado de activos ya que son más fáciles, eficientes y no se necesitan de una presencia física y además que, gracias al avance tecnológico, se facilita el envío rápido y eficiente de altos volúmenes de dinero.

No obstante, ciertamente el uso de los mecanismos del sistema de pagos conlleva la bancarización de los usuarios y por ende esclarece la trazabilidad de las transacciones de los clientes facilitando que las EIF puedan conocerlos debidamente y llevar a cabo los procesos de debida diligencia y debida diligencia ampliada, de ser necesario.

Adicionalmente, y en aras de acercar más a las personas al mercado bancario, pueden desarrollarse productos que buscan la entrega de recursos que pueden ser recogidos por diferentes personas promoviendo así la interacción entidad-cliente y estableciendo un rastro más tangible de las operaciones realizadas. Además, como se explicará más adelante, la Ley No. 155-17 de fecha 1 de junio de 2017 establece la necesidad de llevar a cabo el proceso de debida diligencia a la hora de crear relaciones comerciales con nuevos clientes y, también, define qué informaciones son necesarias mantener en

el caso de transferencias electrónicas.

## VULNERABILIDAD DEL SIPARD ANTE EL LAVADO DE ACTIVOS

Ciertamente, la definición de Sistema de Pagos no establece explícitamente el uso de pagos por medio de transferencia electrónica, no obstante, una vez vistos los participantes del sistema y teniendo en cuenta la modernidad que caracteriza al sistema, es evidente que se tratan de métodos que se clasifican como *Nuevas Tecnologías y Transferencias Electrónicas* (a excepción de los cheques) los cuales son las *recomendaciones 15 y 16* (respectivamente) de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Un parámetro para evaluar que tan fuerte (o vulnerable) es el sistema de pagos ante este tipo de riesgo es ver qué tanto de lo establecido en las recomendaciones ya mencionadas está siendo cubierto actualmente.

En primer lugar, la *recomendación 15*, concerniente a Nuevas Tecnologías establece que:

*Los países y las instituciones financieras deben identificar y evaluar los riesgos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo que pudieran surgir con respecto a (a) el desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevos mecanismos de envío, y (b) el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos tanto nuevos como los existentes. En el caso de las instituciones financieras, esta evaluación del riesgo debe hacerse antes del lanzamiento de los nuevos productos, prácticas comerciales o el uso de tecnologías nuevas o en desarrollo. Los países y las instituciones financieras deben tomar medidas apropiadas para administrar y mitigar esos riesgos.*

Por otro lado, la recomendación 16, concerniente a Transferencias Electrónicas busca garantizar que las instituciones financieras incluyan la información sobre el originador que se requiere, a

fin de que estas puedan ser utilizadas oportunamente por autoridades apropiadas del orden público y/o procesales, las unidades de inteligencia financiera y las instituciones financieras ordenantes, intermediarias y beneficiarias.

Esta recomendación tiene como objetivo prevenir que los terroristas y otros criminales tengan libre acceso a las transferencias electrónicas para trasladar sus fondos, y además para detectar este uso indebido cuando ocurra. Esto se aplica a las transferencias electrónicas transfronterizas y a las transferencias electrónicas internas, incluyendo los pagos en serie y los pagos de cobertura.

Algunos ejemplos de transacciones a los que se refiere la *recomendación 16* son:

- a) **“Transferencias que fluyen de una transacción llevada a cabo utilizando una tarjeta de crédito o débito** o una tarjeta prepagada para la compra de bienes o servicios, siempre que el número de la tarjeta de crédito o débito o de la tarjeta prepagada acompañe a todas las transferen-

cias que fluyen de la transacción”<sup>\*</sup>.

- b) **“Las transferencias y liquidaciones de institución financiera a institución financiera**, en las que tanto la persona que es el originador como la persona que es el beneficiario son instituciones financieras que actúan en nombre propio”.

## MECANISMOS DE CONTROL PARA LA PREVENCIÓN DE LAVADO DE ACTIVOS

Ya vistas las recomendaciones que deben tener en cuenta para garantizar el debido funcionamiento del SIPARD, es preciso evidenciar cuales son los mecanismos de control del sistema de cara a dichas recomendaciones y demás estándares.

El Reglamento de Sistemas de Pagos establece que los administradores de sistemas de pago o de liquidación de valores y los participantes del SIPARD deben

cumplir con las disposiciones contempladas en la nueva Ley No. 155-17 contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo del 1ro de junio del 2017, en el uso y manejo de los instrumentos de pago por parte de terceros. Por estar el SIPARD conformado por entidades y participantes con diferentes reguladores, compete a estos últimos verificar el cumplimiento de sus regulados a los requerimientos de la referida Ley.

Actualmente, el Banco Central se encuentra en revisión del Instructivo de Administradores de Sistemas de Pago o de Liquidación de Valores para adecuar el mismo a la Ley antes citada. Para la creación de nuevos productos, en su artículo 45 la misma establece:

*Los sujetos obligados financieros cuando introduzcan nuevos productos y servicios deberán presentar una evaluación de riesgos en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, junto a un plan de mitigación de los mismos conforme arroje la evaluación.*

Por otro lado, el registro y trazabilidad de los datos e informaciones es otro aspecto relevante para las investigaciones relacionadas con el lavado de activo y financiamiento del terrorismo, por lo que acorde con la Ley No. 155-17 “Los participantes y administradores deberán almacenar los registros de todas sus transacciones, incluyendo las rechazadas y los ajustes realizados a través del sistema, para lo cual deberán contar con el soporte tecnológico necesario que le permita el registro y seguimiento íntegro de dichas operaciones, según lo previsto en la Ley de Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas y Otras Infracciones Graves, y en la Ley Monetaria y financiera. Estos registros deben permanecer almacenados por 10 años posteriores a la ejecución de la operación”. Asimismo, la Ley de Comercio Electrónico, Documentos y Firmas Digitales resalta la admisibilidad y fuerza probatoria de los documentos digitales y mensajes de datos; en este mismo tenor, la Superintendencia de Bancos (SIB) mediante su circular 004/16<sup>\*</sup> de fecha 29 de junio de 2016 aprueba el instructivo de Debida Diligencia.

En cuanto a las tarjetas prepagadas, otro instrumento al cual la recomendación 16 hace referencia, estas representan tan sólo un 2.8% del total de tarjetas bancarias vigentes, como fue visto anteriormente y, además, son un instrumento de pago el cual está bastante regulado.

Actualmente existen dos tipos de tarjetas prepagadas: para clientes bancarizados (la mayoría) y para clientes no bancarizados, sin importar el tipo, el balance tiene como límite RD\$45,000 en cada tarjeta (ajustable anualmente por inflación) de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Sistema de Pagos. Los clientes de este tipo de servicio deben proveer informaciones de identificación que son capturadas y registradas por las entidades bancarias, en conformidad con los criterios de Debida Diligencia. En caso de que existiese la sospecha de LAFT se debe realizar Debida Diligencia Ampliada. Adicionalmente, este instrumento tiene como limitación la emisión de únicamente una tarjeta prepagada por tarjetahabiente.

En lo que respecta a activos virtuales, como Bitcoin, Litecoin, Ethereum, entre otros, éstos for-

<sup>\*</sup> No obstante, cuando una tarjeta de crédito o débito o una tarjeta prepagada se utiliza como sistema de pago para efectuar una transferencia electrónica de persona a persona, la transacción es cubierta por la Recomendación 16, y la información necesaria debe ser incluida en el mensaje.

<sup>\*</sup> Ver en: <https://uaf.gob.do/index.php/marco-legal/normativas>

man parte de medios de pago alternativos que pueden ser utilizados para financiar actividades delictivas evadiendo las regulaciones bancarias. Por tal razón, como fue documentado en un comunicado del 29 de Junio de 2017, el Banco Central de la República Dominicana no respalda este tipo de activos virtuales, y por lo tanto éstos no tienen la protección legal que otorga el marco jurídico de la República Dominicana.

Es decir, el BCRD no regula, ni supervisa, ni garantiza los activos virtuales como medio de pago a través de la SIPARD, y además, advierte a las entidades reguladas que pueden ser sancionadas en caso de involucrarse en la comercialización o uso de dichos activos.

Por último, en relación a las transferencias internacionales a través del Banco Central, se dispone con el Servicio de Detección de Sanciones SWIFT (conocido como Sanction Screening Service) para poder hacer cruces de información con 36 listas de sanciones internacionales, esto con el objetivo de apoyar al proceso de prevención de LAFT. Las instrucciones correspondientes

al Sistema de Interconexión de Pagos (SIPA), pagos de proveedores del Banco Central y otros pagos por cuenta de terceros son sometidas a este tipo de cruce. Más importante aún, en lo que respecta a las transacciones internacionales la Ley No.155-17, en su artículo 48 define cuales son los registros mínimos de información que deben ser guardados para cada transacción y establece que:

*“Los Sujetos Obligados financieros deben adoptar medidas que le permitan identificar al remitente y receptor de una transferencia internacional, sin importar el canal utilizado”.*

Teniendo en cuenta los riesgos a los que están expuestos los medios de pago del sistema y, por otro lado, los mecanismos de control que forman parte del marco regulatorio de estos; puede establecerse que los medios de pago propios del SIPARD son poco vulnerables ante actividades de lavado de activos y por ende, el riesgo de los mismos ha sido considerado como bajo.

## 2

# Uso de Efectivo e Informalidad en República Dominicana

- Tipologías que Involucran Uso de Efectivo
- Mitigantes de Riesgo Ante Uso de Efectivo e Informalidad

Como ha sido visto hasta ahora, los mecanismos de pago bancarizados, es decir, aquellos que son propios del SIPARD son trazables y, si bien es cierto que estos medios de pago son varios y diversos, no es menos cierto que existen las mitigantes de riesgos adecuadas para cada uno de ellos. Por otro lado, las transacciones llevadas a cabo en efectivo son tan trazables y puede esperarse que exista una correlación positiva entre estas transacciones y el nivel de informalidad del país.

Ciertamente la informalidad económica es una situación que caracteriza a la mayoría de los países de América Latina ya que todo país tiene algún nivel de informalidad, no obstante, es común observar mayores niveles de informalidad en países en vías de desarrollo. Desde la década de 1970-1980 ha sido vasta la literatura dedicada a estudiar esta característica en la región y, si bien la definición de actividad económica como tal no ha sido consensuada del todo, las causas y consecuencias de ésta sí.

Es oportuno indicar que la informalidad puede ser medida de

distintas maneras, una de ellas es tomando el porcentaje de personas de la población ocupada que forma parte del sector y, la otra manera, se obtiene estimando el valor de la economía informal como porcentaje del valor agregado\*.

Para los fines de este informe se definirá la actividad económica informal como aquella que no está debidamente registrada ante las autoridades fiscales, y por lo tanto no reporta sus movimientos económicos por medio del pago de impuestos. Esto es causado por trabas en el acceso al sector formal como podrían ser altos impuestos o excesiva reglamentación en el caso del mercado laboral específicamente.

Sin duda alguna, muchos empleados y empleadores laboran dentro del mercado informal, pero esto es de manera inestable, sin acceso a seguridad social y en muchas ocasiones con ingresos inferiores al mínimo legal.

Ahora bien, mucho puede decirse sobre las consecuencias de tener altos niveles de informalidad y los desafíos en materia de políticas económicas que conllevan

a disminuir dichos niveles. No obstante, lo que compete a este estudio es establecer la posible relación entre el nivel de informalidad de República Dominicana con el lavado de activos.

Es sensato pensar que una parte importante de las transacciones financieras provenientes de fuentes delictivas tienen lugar en el mercado informal ya que, siguiendo la definición asumida, en este sector no existen registros ante las autoridades y en muchas ocasiones ni siquiera se evidencian acuerdos escritos entre las partes involucradas, por lo que se facilita la realización de cualquier tipo de operación clandestina. Además, otra característica de la informalidad es el común uso del dinero en efectivo como medio de pago, esto dificulta la trazabilidad de las transacciones a diferencia de otros medios de pagos que sí son propios del SIPARD. Dicho manejo de efectivo resulta también propicio para realizar pagos relacionados a actividades delictivas.

Ejemplos del ocultamiento de actividades ilícitas dentro del mercado informal pueden ser el uso de los mercados informales para transacciones de contra-

bandistas a gran escala y para transacciones de compra y venta de bienes robados en general.

Ahora bien, estas situaciones son ejemplos que pueden ocurrir en cualquier país, lo que debe quedar claro es que mientras mayor sean los niveles de informalidad, más oportunidades tienen los grupos delictivos para disfrazar sus actividades. Por otro lado, es preciso aclarar que las operaciones llevadas a cabo dentro del sector informal no tienen por qué ser necesariamente ilegales, es decir, en ningún país de la región se está violando la Ley únicamente por ser parte del sector informal.

Una vez establecida la relación entre informalidad y actividades delictivas, donde la primera sirve como escenario para que (parte de) la segunda realice transacciones, es útil poner en contexto la realidad dominicana dentro de la región latinoamericana. La *Figura 7* muestra que, según cifras del 2015, República Dominicana tiene una tasa de empleo informal\* igual a 51.2% de su población ocupada por lo que ostenta la posición 7 de 14 países de la región en los que se midió este indicador.

\* Usualmente se toma como aproximación del valor de la economía informal la actividad generada por el Sector Institucional Hogares.

\* En el caso de República Dominicana la razón se obtuvo utilizando datos del BCRD.

### Tasa de Empleo Informal por País

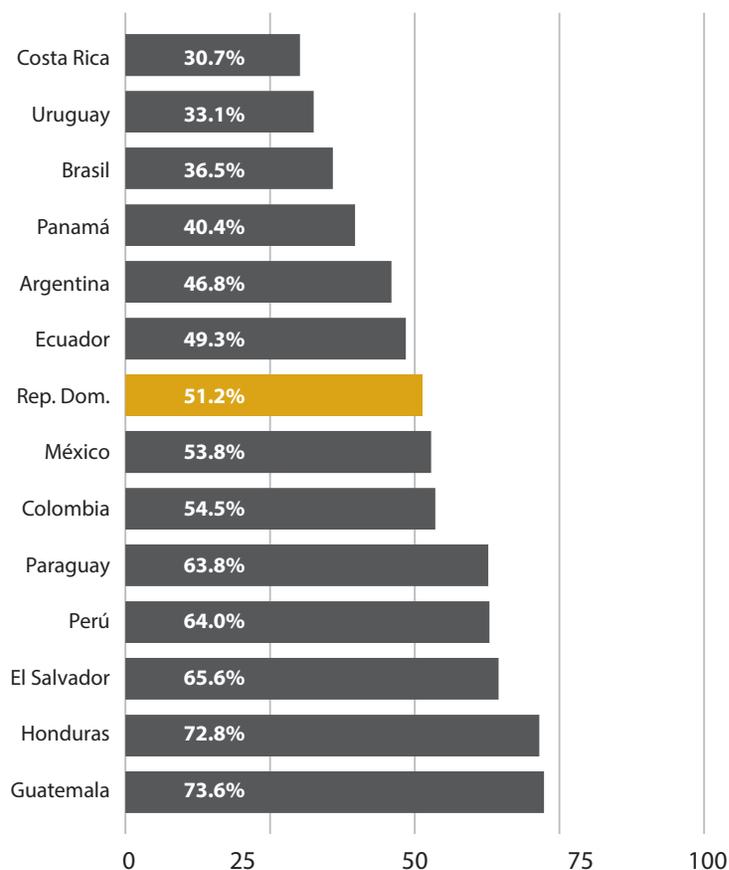


Figura 7

También vale la pena resaltar que, de acuerdo a las estimaciones más recientes del Sistema de Cuentas Nacionales, la producción del sector institucional hogares como porcentaje del valor agregado ha ido disminuyendo en los últimos años pasando de 37.4% en 2011 a 35.4% en 2013. Esto es utilizado como cota superior, pues si bien es cierto que es el sector institucional que mayores niveles de informalidad presenta, no quiere decir que toda su producción sea informal. En vista de este resultado y utilizando los criterios de evaluación para la clasificación correspondiente a la formalización de la economía, el caso dominicano se ubica en un nivel bajo-medio, según informaciones del BCRD.

También puede verse el nivel de informalidad dentro del mercado laboral de República Dominicana desagregado por actividad económica. Como ilustra la *Figura 8*, los sectores de construcción y agricultura son aquellos que exhiben mayores niveles de informalidad con más de 80% de su población ocupada informalmente.

Tal vez podría considerarse conveniente utilizar la cantidad de efectivo circulante en la economía para establecer algún tipo

de vínculo entre éste y la vulnerabilidad del país ante el lavado de activos. No obstante, afirmar que un país es más vulnerable ante tipologías que involucren el uso de efectivo únicamente teniendo en cuenta la cantidad de billetes y monedas fuera de las entidades de intermediación financiera puede resultar ser engañoso.

Específicamente, en el caso de República Dominicana, la razón moneda nacional en el poder del público/PIB es de 2.86% colocándolo en el país número 5 de los 30 países mostrados en la *Figura 9*.

Sin embargo, se puede visualizar en el gráfico, que no puede establecerse una relación clara entre cantidad de efectivo circulante en una economía y el nivel de desarrollo de ésta, ya que se puede observar países desarrollados con razones relativamente altas de moneda en el poder del público/PIB y de igual manera se existen países en vías de desarrollo con razones elevadas. Esto se debe a que son varios los factores que podrían afectar la cantidad de efectivo circulante: población, tipo de política monetaria, entre otros, por ende, es debatible que exista una razón Circulante/PIB que sea deseable

## Nivel de Informalidad Laboral por Actividad Económica

Fuente: Americas Society Council of the Americas (2015).

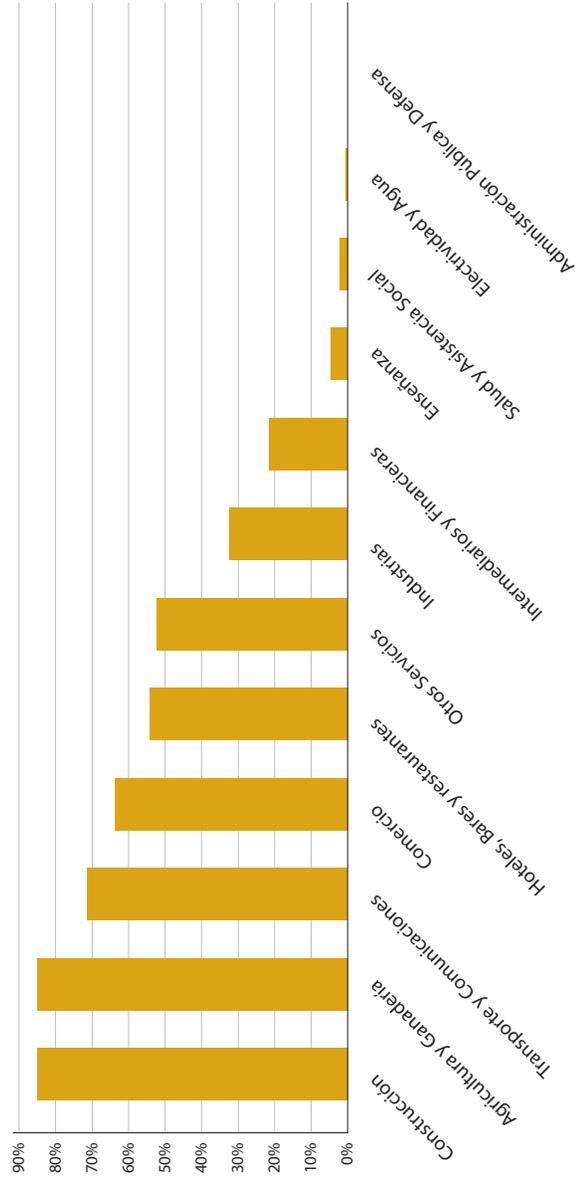


Figura 8

tener como objetivo de política económica.

Como fue mencionado, tampoco puede establecerse una relación clara entre cantidad de efectivo y vulnerabilidad ante LA-FT. Siempre y cuando un país tenga una razón de efectivo circulante/PIB elevado y esto haya sido resultado de políticas sanas, y además se tenga un marco regulatorio sólido en materia de prevención, no es razonable asumir que dicha razón conlleva un mayor riesgo.

Sin embargo, para tener otra noción del comportamiento de la cantidad de efectivo en poder del público que existe en la economía es mostrado en la *Figura 10*, donde se muestra el efectivo en poder del público como porcentaje del Medio Circulante (M1) y como porcentaje de la Oferta Monetaria Ampliada (M2). Como resultado, puede apreciarse una tendencia negativa en el peso que tiene el efectivo sobre estos agregados lo cual sugiere una mayor propensión del público a realizar transacciones utilizando mecanismos bancarizados.

Es oportuno afirmar que, para fines de prevención de lavado

de activos, el comportamiento mencionado es deseable ya que este conlleva un desplazamiento de las personas a ser usuarios de medios de pago que son regulados con mayor facilidad.

## TIPOLOGÍAS QUE INVOLUCRAN USO DE EFECTIVO

En un informe del Grupo de Acción Financiera\* (GAFI) fue establecido que existe una percepción de poca claridad en cuanto a cuáles son las tipologías y mejores prácticas para tratar y prevenir casos de transporte de efectivo. Adicionalmente, el mismo estudio afirma que hay una falta de información para juzgar cuando el dinero transportado transfronterizo está ligado a actividades de lavado. Sí se admite que esto puede verse superado mediante mejor cooperación internacional y compartición de información y relaciones internacionales en general. No obstante, esta dificultad es propia de las tipologías que involucran dinero en efectivo ya que, de tratarse de (por ejemplo) una transferencia electrónica, la trazabilidad de la misma es mucho más sencilla y

\* Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash (GAFI - 2015).

### Moneda en Poder del Público/ PIB

Data for the Course of Cash – Harvard University (2016)

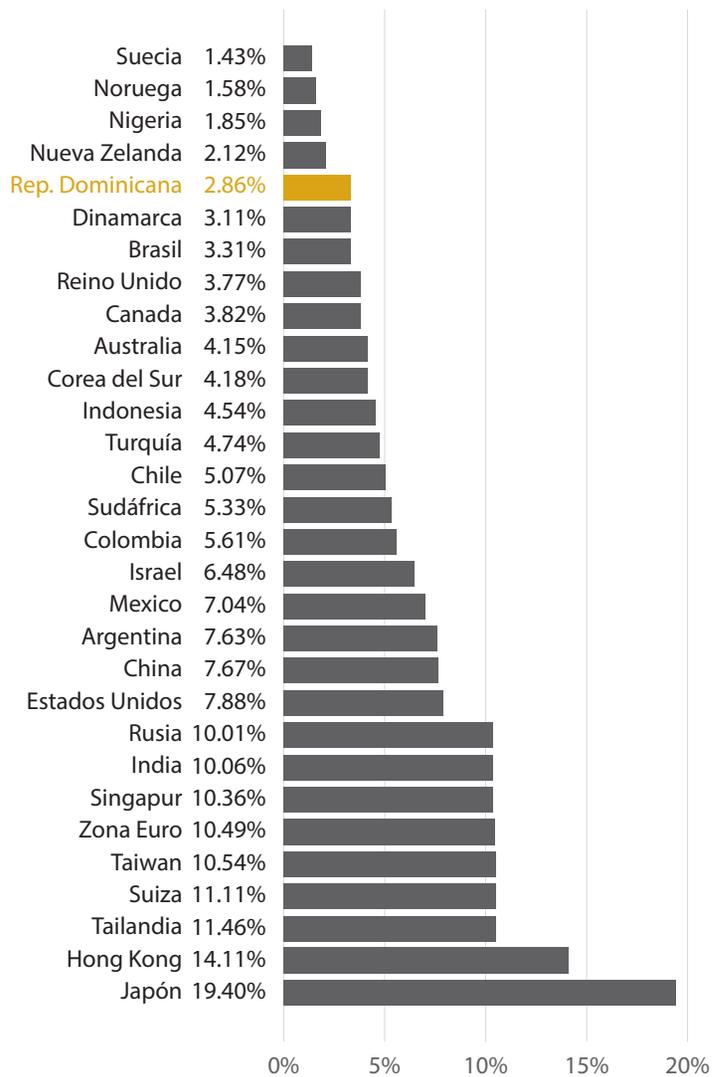


Figura 9

### Efectivo en Poder del Público / Agregados Monetarios

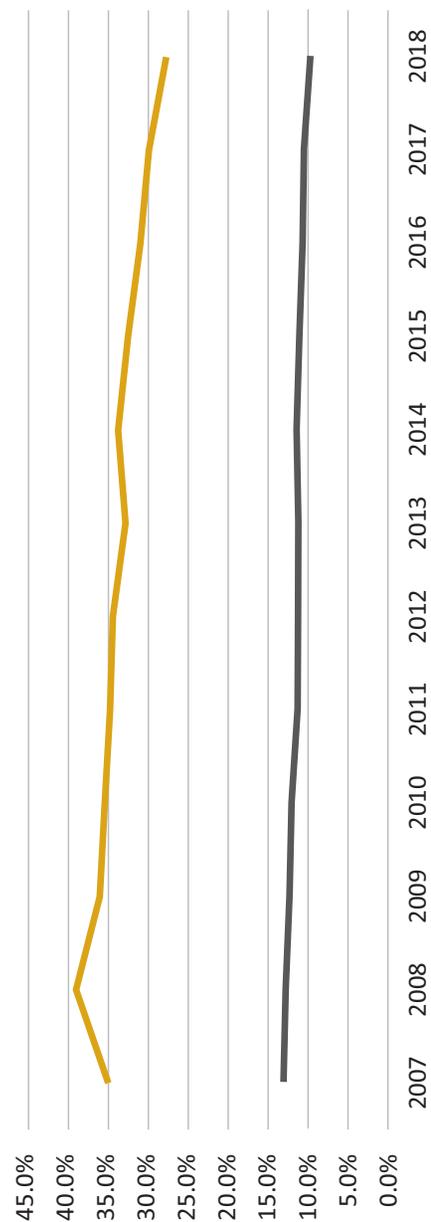


Figura 10

por ende esta falta de información no debería ser frecuente.

Otra dificultad asociada a las tipologías que involucran el uso de dinero en efectivo es que, una vez este es descubierto, ya sea en cargamentos o correo, pueden existir barreras para que los países compartan la información de manera rápida y oportuna aun cuando se tengan previamente canales de comunicación funcionales. Por esto se establece que es sumamente importante que los países de una misma región, en especial aquellos que comparten frontera, tengan mecanismos directos que faciliten el rápido intercambio de información.

A pesar de que muchas tipologías se concentran en el transporte del dinero a otros países, el transporte interno (local) del dinero obtenido de manera ilícita no deja de ser también un tema de preocupación. Sí es cierto que el manejo de estos casos es relativamente más sencillo debido a que no tiene que ser necesaria la cooperación internacional para obtener información requerida.

## MITIGANTES DE RIESGO ANTE USO DE EFECTIVO E INFORMALIDAD

---

Aunque existen evidencias de que la economía dominicana se ha ido formalizando a través de los años y cada vez más se utilizan transacciones a través del sistema financiero, las cuales tienen una mejor trazabilidad y están debidamente reguladas, se continúan realizando esfuerzos para alcanzar mayores niveles de profundidad financiera.

Según informaciones de la Encuesta de Cultura Económica y Financiera realizada por el BCRD en 2014, un 54% de la población tiene al menos un producto financiero. Para continuar fortaleciendo la bancarización de la economía, se implementan programas de educación económica y financiera que tienen como objetivo mejorar la comprensión sobre los productos financieros de parte de la ciudadanía en aras de poder acercarla más a estos mecanismos, uno de los programas de educación financiera más notable está contenido en el Plan Estratégico de Educación Económica y Financiera (ENEFF) del Banco Central, el cual también cuenta con la participación

de otras instituciones tanto públicas como privadas.

Asimismo, la Junta Monetaria emitió mediante la Resolución JM 130214-01 en febrero de 2013 la normativa de implementación de sub-agentes bancarios lo cual permite llegar a las comunidades más remotas del país y bancarizar a su población.

Otras medidas con un efecto más directo como mitigante para el riesgo en este ámbito son la declaración aduanal, como mitigante para el transporte del dinero transfronterizo; y las restricciones de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) para grandes operaciones que hacen uso de efectivo.

## • Conclusiones

Hay evidencia de que República Dominicana ha ido aumentando sus niveles de formalidad en la economía y el uso de instrumentos de pago financieros para realizar sus transacciones.

En ese sentido, el Sistema de Pagos regula el uso de los medios de pago electrónicos (y algunos no electrónicos, como cheques) que son utilizados en el sector formal. Dicho sistema ha ido modernizándose en los últimos años y el marco regulatorio de éste se ajusta a los estándares internacionales tanto en el ámbito de negocios como en el de prevención de lavados de activos. Para estos últimos fines los mecanismos de pago del SIPARD facilitan las tareas de manejo de la información en general ya que la mayor parte de los medios de pago del sistema son electrónicos y los registros requeridos son debidamente guardados.

Además, a pesar de que la cantidad de transacciones que utilizan los medios electrónicos propios del SIPARD han tenido

un aumento considerable en los últimos años, el país sigue realizando diversas acciones para aumentar el nivel de profundización financiera y bancarización de la economía. Por ende, dada la vulnerabilidad de los medios de pago para transferencias bancarizadas y las mitigantes de riesgo existentes para los mismos, se determinó que el nivel de riesgo relacionado a esto es bajo.

En lo que respecta al dinero en efectivo, en el caso de República Dominicana, el dinero en billetes y monedas en posesión del público como porcentaje del Producto Interno Bruto es bajo si es visto en el contexto latinoamericano y es relativamente bajo aun en un contexto más global; no obstante, esta medición es deficiente si es utilizada para determinar la vulnerabilidad ante tipologías relacionadas al uso de efectivo. Por ende, este indicador sólo es de utilidad (dentro del objeto de estudio de este informe) para indicar que la cantidad de dinero circulante en moneda nacional no debe ser motivo de

preocupación mayor ya que no representa un riesgo significativo.

Teniendo en consideración que la informalidad crea un ambiente propicio para que se lleven a cabo transacciones en efectivo sin registros, lo cual es ideal para encubrir operaciones de lavado de activos, se consideró apropiado utilizar el nivel de informalidad, tanto laboral como el peso de la informalidad como parte del valor agregado (esto para tener una idea más precisa acerca de la vulnerabilidad del país ante tipologías de uso y transporte de efectivo).

Queda evidenciado que en República Dominicana, al igual que muchos países de la región, los

niveles de informalidad laboral y en la producción económica continúan siendo parte de los retos que tiene que afrontar en su proceso de desarrollo, por lo que podría considerarse la existencia de riesgo de lavado de activos frente a tipologías de uso y transporte de efectivo, esto, unido a su ubicación geográfica, es propensa a ser utilizada como puente para transacciones transnacionales de parte de redes de narcotráfico u otras actividades delictivas.

No obstante, existen las debidas mitigantes a estos factores, tales como el Programa de Educación Financiera, lo cual hace que el nivel de riesgo ante las tipologías ya mencionadas sea bajo-medio.

## Fuentes Bibliográficas

- ◊ Banco Central de la República Dominicana. (29 de Junio de 2017). *BCRD*. Obtenido de Comunicado: <https://www.ban-central.gov.do/noticias/avisos/archivos/aviso20170628.pdf>
- ◊ Banco Central de la República Dominicana, Departamento de Sistema de Pagos. (2017). *Sistema de Pagos y Liquidación de Valores de la República Dominicana*. Santo Domingo: BCRD.
- ◊ Banco Central de República Dominicana, Banco Mundial, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. (2007). *La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano de la República Dominicana*. Santo Domingo: BCRD.
- ◊ Banco Mundial. (2014). La mitad de los trabajadores de América Latina tienen un empleo informal. *Página Web Banco Mundial*, 1.
- ◊ Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES). (2015). *Medición alternativa de la informalidad laboral en República Dominicana*. Santo Domingo, Rep. Dominicana: CREES.
- ◊ Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (CNBC). (2016). *Evaluación nacional de riesgos de blanqueo de capitales y financiamiento al terrorismo de Panamá*. CNBC.
- ◊ Foro Económico Mundial. (15 de Mayo de 2017). *La economía informal de América Latina supera por primera vez la de África Subsahariana*. Obtenido de Foro Económico Mundial: <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/05/la-economia-informal-de-africa-esta-retrocediendo-mas-rapido-que-la-economia-latinoamericana/>
- ◊ Grupo de Acción Financiera (GAFI). (2015). *Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash*. París, Francia: GAFI.
- ◊ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). *Economía informal en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo (OIT): <http://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang--es/index.htm>
- ◊ Rogoff, K. (2017). En K. R. Cabot, *Data for The Curse of Cash*. Departamento de Economía - Universidad de Harvard.
- ◊ Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP). (2016). *Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México*. Ciudad de México: SHCP.

**LOS INSTRUMENTOS DE PAGO DEL SECTOR FORMAL Y USO DE EFECTIVO  
EN EL SECTOR INFORMAL DE REPÚBLICA DOMINICANA:  
INCIDENCIA EN EL LAVADO DE ACTIVOS**

1ra. Versión. Mayo, 2017. Santo Domingo República Dominicana.  
Diseño e Impresión por Abreu Fast Print, SRL.

©2017. Unidad de Análisis Financiero  
Prohibida la reproducción parcial o total del presente documento  
sin autorización expresa del autor.

