



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2021

Investigación de Base

Competencia y Desempeño del Sistema Bancario en Pandemia

Investigador:

Pablo Villamichel Morales

San José 2021



332.1
V715c

Villamichel Morales, Pablo.
Competencia y desempeño del sistema bancario en pandemia / Pablo Villamichel Morales. -- Datos electrónicos (1 archivo : 1.300kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2021.

ISBN 978-9930-607-72-5
Formato PDF, 34 páginas.
Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2021 (no. 27)

1. ECONOMÍA FINANCIERA. 2. BANCOS. 3. DESEMPEÑO ECONÓMICO 4. COVID-19. 5. COSTA RICA. I. Título.



Índice

Presentación	2
Introducción.....	2
Desempeño bancario en pandemia... hasta ahora.....	2
Menor crecimiento de la actividad bancaria.....	3
Sector bancario ha avanzado hacia una mayor eficiencia.....	9
Convergencia y reducción del margen de intermediación financiero	10
Menores gastos administrativos refuerzan eficiencia	13
Concentración aún limita los avances en materia de competencia.....	15
Mercados fragmentados impiden avances en competencia.....	18
Mayor morosidad evidencia aumento de riesgo de crédito	20
Efectos de la pandemia y las medidas de política	22
Medidas Remediales Temporales de Regulación Financiera	24
Ley de Usura y Ley Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas	27
Conclusiones	28
Bibliografía	30

Presentación

Esta Investigación se realizó para el Informe Estado de la Nación 2021. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Nación 2021 en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

Durante el año 2020, los efectos de la pandemia por el COVID-19 y las medidas para contrarrestar sus efectos sobre la salubridad pública provocaron un escenario complejo para las entidades de intermediación financiera que ya enfrentaban condiciones de menor crecimiento económico y menor dinamismo en el sector financiero. Aumentó la percepción de riesgos financieros y particularmente de riesgos de crédito relacionados con la reducción generalizada de la capacidad de pago de los deudores. Este escenario tendrá implicaciones transitorias y permanentes sobre el desempeño bancario, que a su vez afectará las condiciones para el desarrollo futuro de esta industria. En parte esta situación se ha reflejado en una reacción regulatoria transitoria que se enfocó en la mitigación de las consecuencias normativas previstas ante el deterioro de los indicadores de supervisión. Pero las condiciones también contribuyeron a la profundización de la cobertura bancaria de la población. Por ejemplo, por medio de la utilización de las transferencias bancarias para distribuir las ayudas estatales asociadas al Programa Proteger, y por las ventajas de las transferencias electrónicas de fondos por medio de SINPE Móvil para poder realizar transacciones comerciales manteniendo el distanciamiento social y disminuyendo el uso de efectivo.

Adicionalmente, en el 2020 se aprobó la Ley de Reformas a la Ley de Promoción de la Competencia, conocidas como la Ley de la Usura, que impone límites máximos a las tasas de interés que efectivamente cobran los bancos por los créditos. Esto podría limitar la disponibilidad de préstamos y podría reforzar los efectos percibidos del COVID-19. Dado este contexto, el objetivo principal de este estudio es analizar los cambios financieros experimentados en el sector bancario luego del inicio de la pandemia de COVID-19 con la información disponible hasta ahora. Con este fin se enumerarán y analizarán los cambios regulatorios sobre la dinámica de la industria. También, se plantea dar seguimiento a la tendencia de los indicadores de competencia, desempeño y eficiencia operativa como punto de referencia para contrastar los cambios registrados durante 2020.

Una parte no despreciable de la literatura económica hace hincapié en la importancia que tiene la actividad bancaria como factor vigorizante del crecimiento económico. Por un lado puede promover la estabilización del consumo a través del tiempo, minimizando las contracciones temporales a través de los ciclos económicos, y por el otro permite la canalización de ahorro hacia el financiamiento de la inversión y el consumo. Sin embargo, si el endeudamiento alcanza a comprometer una proporción excesiva de los ingresos de los deudores, los hace más susceptibles a cambios inesperados de las condiciones. Cuando el nivel de endeudamiento es elevado, se atenúa el efecto amortiguador agregado y, bajo ciertas circunstancias, puede incluso

profundizar las fluctuaciones económicas. Esto sucede si compromete la disponibilidad o la capacidad de endeudamiento.

El documento está estructurado en dos capítulos. El primero recuenta la tendencia de los principales indicadores de desempeño, competencia y eficiencia del sector bancario costarricense. En este se actualizan los principales indicadores estudiados en la ponencia “Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense” en el vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible¹. En este apartado también se amplía y actualiza el Índice de Eficiencia Operativa que se presentó en el vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible². Se concentra en las principales tendencias que se han observado desde el año 1995, para contrastarlas con el efecto observado en 2020. El segundo capítulo se esbozan los principales impactos de la pandemia y el detalle de las medidas remediales de regulación y supervisión que se han implementado para enfrentar el efecto de la crisis sanitaria. Como se verá, estas medidas han dado una pausa oportuna para que los bancos administren la coyuntura, pero a costo de reducir la información confiable sobre su situación financiera efectiva. Esto se dilucidará gradualmente en la medida que las condiciones de salubridad se normalicen y las medidas regulatorias se retiren gradualmente.

Desempeño bancario en pandemia... hasta ahora

A partir de marzo del año 2020 la economía nacional y el sistema bancario enfrenta una de las coyunturas más serias históricamente. Las medidas de restricción y aislamiento social que se tomaron ante el contagio del virus COVID-19 afectaron severamente la actividad económica del país y de esa forma el desempeño de las entidades bancarias. Por esta razón es importante analizar su impacto en un contexto histórico, con la información que se tiene disponible en la actualidad. Para el año 2020 ha trascendido un cuarto de siglo con notables avances en el sector bancario que contribuyeron a mejorar las condiciones económicas del país y que surgieron de la apertura a la participación privada. En este lapso, se había registrado una tendencia casi monótona de profundización de la bancarización de la población, de proliferación del acceso al crédito, de crecimiento de los balances bancarios, de mejora de la eficiencia con que se desempeñan, de avance de la supervisión y de mejora de su resiliencia. Es justamente este desarrollo que hace a un sistema robusto con la esperanza de enfrentar satisfactoriamente las repercusiones económicas y financieras de la emergencia sanitaria. Sin embargo, desde 2017 el dinamismo del sector bancario tendió a ralentizarse de la mano con la desaceleración de la economía y las presiones del creciente déficit fiscal.

Se pueden identificar al menos cinco dimensiones para evaluar el desempeño del sector bancario a través del tiempo: i) dimensión, ii) profundidad, iii) eficiencia, iv) concentración y v) organización industrial y iv) riesgos. A continuación, se presentará la evidencia histórica, poniendo énfasis en el análisis del desempeño de los últimos 5 años, para respaldar la notable

¹ Ver Villamichel 2015.

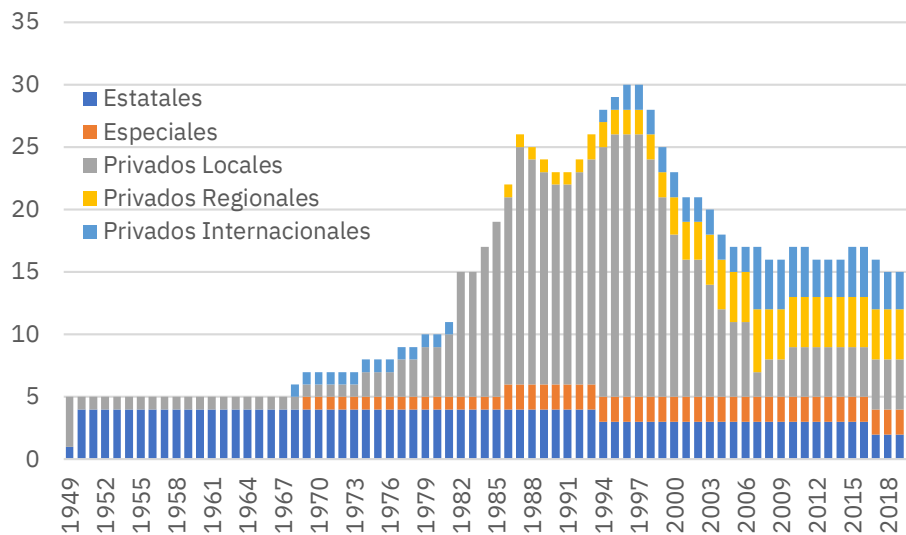
² Ver Corrales 2016.

mejora de la dinámica del sector y establecer el contexto en el cual se enfrentó la pandemia del COVID-19.

Menor crecimiento de la actividad bancaria

El número de participantes, así como el crecimiento de los balances de la industria permiten comprender el comportamiento del mercado que se está analizando. Un mercado creciente con un mayor número de entidades participantes, así como un mayor valor del negocio, apuntan hacia condiciones más aptas para contribuir con mayor crecimiento económico por un lado, pero también de ser más robusto. La cantidad de bancos que operaron en cada período refleja las condiciones económicas y regulatorias vigentes. Luego de alcanzar su número máximo de treinta bancos en 1995, se dio un proceso de consolidación por medio de fusiones y adquisiciones de bancos privados que redujo a diecisiete el número de bancos en funcionamiento para 2006.

Gráfico 1
Número de Bancos por tipo y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: AGEF, SUGEF y BCCR.

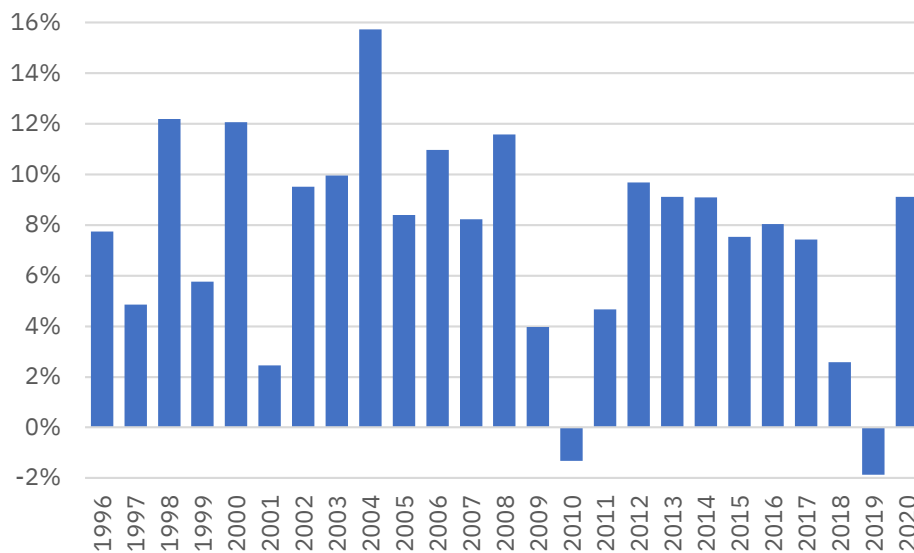
Desde entonces, el número de instituciones bancarias se ha estabilizado alrededor de 16 hasta que en 2017 el Banco Crédito Agrícola de Cartago -de capital estatal- cesó operaciones comerciales. Este fue el resultado de problemas de desempeño relacionados a su administración y gobernanza, pese a tener garantía estatal. Este fue el segundo banco de propiedad estatal que dejó de funcionar. La consolidación de los participantes muestra la madurez que ha ido alcanzando la industria, que no ha requerido de reestructuraciones adicionales como las observadas en el pasado. Las condiciones de participación son ahora estables y han permitido el enfoque en crecimiento basado en operaciones más eficientes y en la ampliación de la población atendida.

El valor de sus créditos, inversiones y en general de los componentes de los balances contables de las entidades bancarias también son información relevante que permite dimensionar el desarrollo y desempeño de la industria bancaria. Entre 1995 y 2020 el tamaño del sector

bancario creció a una tasa real promedio de 7.5% anual, lo que implicó que en ese período de tiempo los activos agregados medidos en términos reales del Sistema Bancario Nacional se sextuplicaron. El principal crecimiento lo aportaron los balances de los bancos privados que en ese mismo periodo de tiempo se multiplicaron cerca de 14 veces, en tanto que los bancos especiales multiplicaron el tamaño de su balance más de 8 veces y los bancos públicos casi se cuadruplicaron. Esto refleja un dinamismo significativamente superior al crecimiento de la economía y por ende el aumento de la disponibilidad de recursos crediticios para los participantes.

Gráfico 2

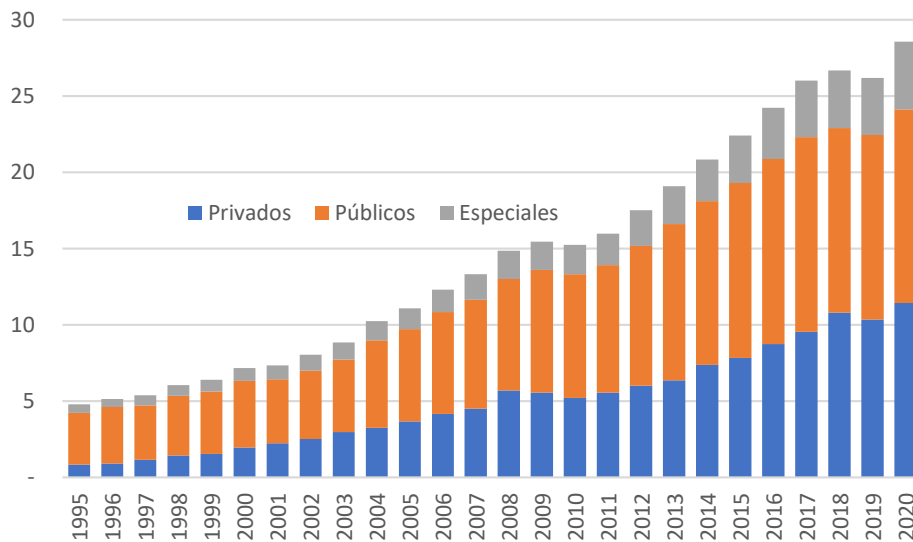
Tasa de Variación Real de los Activos por año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF y BCCR.

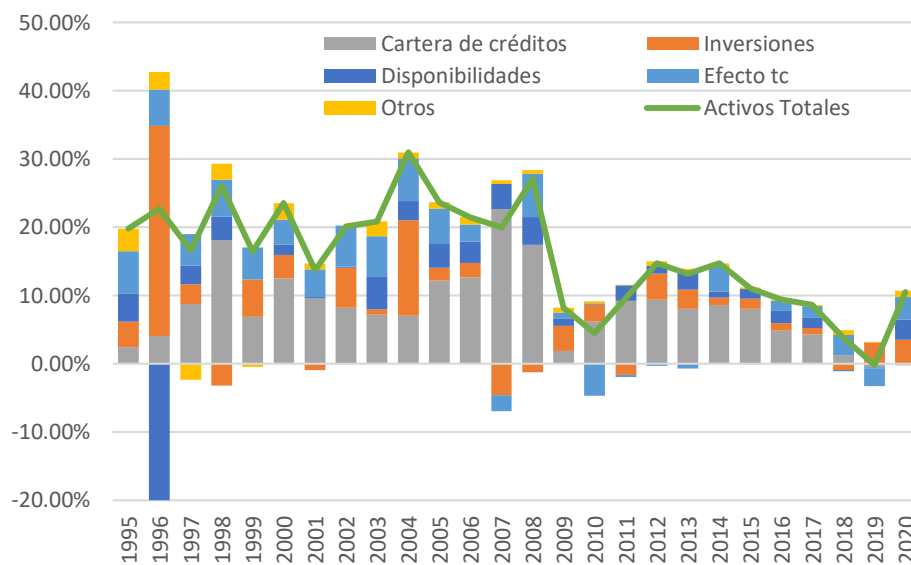
Sin embargo, el crecimiento no ha sido constante a través del tiempo. Particularmente su dinámica reciente cambio entre 2018 y 2020. Mientras en 2018 y 2019 las variaciones reales se encontraron significativamente por debajo de los seis años previo, en 2020 el crecimiento de los activos se recuperó notablemente, contrario a lo que se podría haber previsto para el año con la una contracción económica y un aumento de desempleo significativos. Esto se debió a que: Primero, en 2020 aumentaron en forma importante las disponibilidades en colones y las inversiones en instrumentos financieros en dólares, en tanto la cartera de crédito creció 2.5%. Segundo, el efecto base que provocó la contracción real de 4.1% del PIB y por último, el efecto de la devaluación de 2020 de 7.1% debido a que los bancos cuentan con un componente importante de activos denominados en dólares americanos, que aumentan de valor al ser expresados en colones a un tipo de cambio más alto para fines contables.

Gráfico 3
Activos reales por tipo de banco y año. Sistema Bancario Nacional
 (en billones de colones de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF y BCCR.

Gráfico 4
Contribución del crecimiento de los Activos por año. Sistema Bancario Nacional
 (en billones de colones de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF y BCCR.

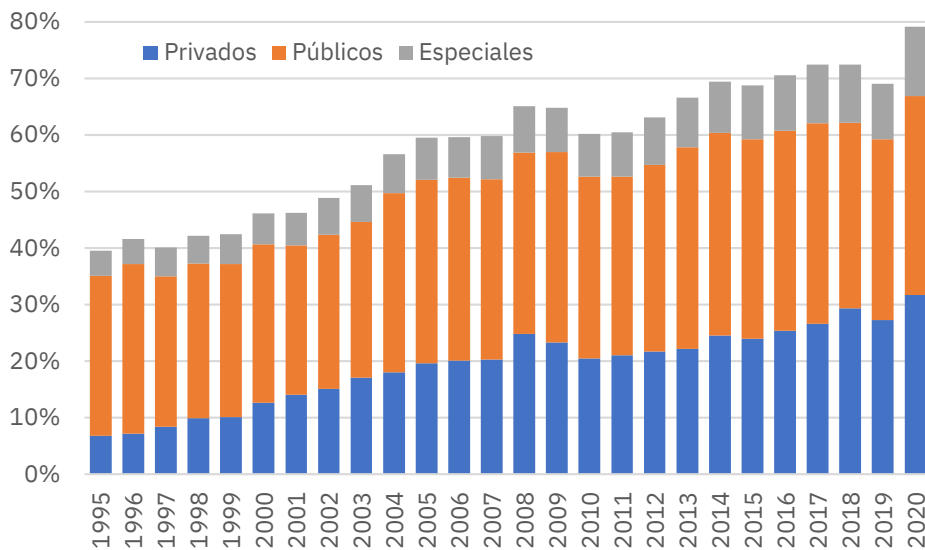
El tamaño o crecimiento agregado del negocio bancario -por si solos- no permiten dimensionar adecuadamente el desempeño que han tenido los bancos. Como se mencionó antes, es necesario considerar también el comportamiento de la banca relativo al tamaño de la economía y con relación a la población que potencialmente están teniendo acceso a sus servicios, así como

las actividades a las que se destinan sus créditos. Además, la profundización del acceso de la población a los servicios bancarios de ahorro y pago, reducen los costos de transacción y los riesgos asociados a utilizar efectivo. En 2015 en el estudio sobre la inclusión financiera en América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) calificó a Costa Rica como el tercer país con mayor nivel de bancarización de la región con un 68%. Para 2020 la bancarización aumentó hasta casi el 80% de la población, impulsado por una estrategia de simplificación de trámites para abrir cuentas a pequeños depositantes, que se implementó por medio de un decreto ejecutivo en 2015. Adicionalmente, se ha potenciado este proceso por el servicio de pagos móviles desde las cuentas de los clientes, conocido como SINPE Móvil, que complementó el proceso de digitalización de los servicios bancarios y que se potenció durante las restricciones de impuestas durante la pandemia del COVID-19.

El nivel de avance del desarrollo de la industria bancaria se puede medir mediante las participaciones crecientes del valor de los balances en comparación al tamaño de la economía. El crecimiento real de los activos de los bancos costarricenses ha duplicado el ritmo de crecimiento de la economía desde 1995. Esto ha resultado en un aumento de la razón de los activos como porcentaje del PIB. Mientras en 1995 los activos bancarios representaban el 39% del PIB, para el año 2020 casi alcanza el 80% del PIB.

Gráfico 5

Activos como porcentaje del PIB por tipo de banco y año. Sistema Bancario Nacional

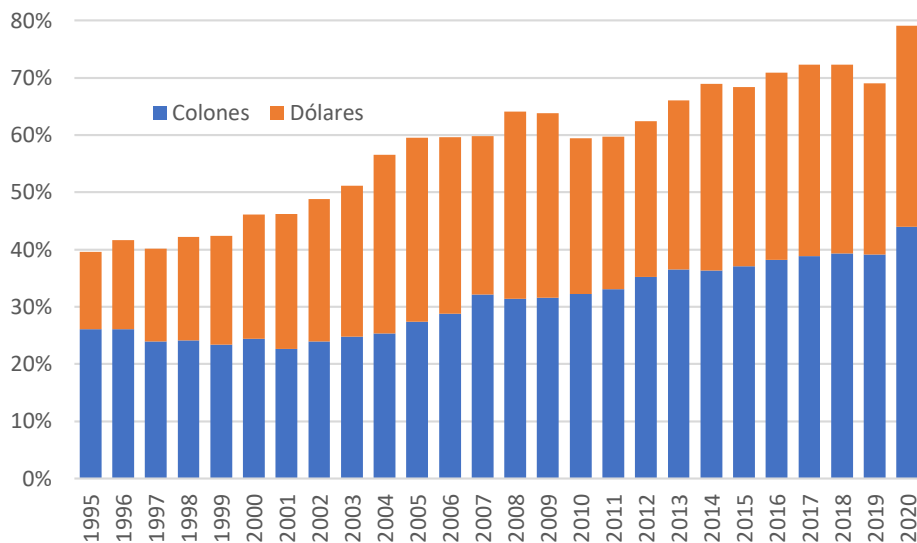


Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF y BCCR.

Los datos muestran que el principal crecimiento luego de 1995 se concentró en el negocio en dólares y que este ha estado asociado principalmente a la actividad de los bancos privados. De esta forma se evidenció un crecimiento en la dolarización de los créditos. Las tasas de crecimiento que exhibieron los activos en dólares tuvieron tasas marcadamente mayores a sus contrapartes en colones hasta el año 2004. De esta forma la composición por moneda de la actividad bancaria se ha sesgado hacia los dólares, que en 1995 solo representaba un 13% del PIB, en 2019 el 30% y para 2020 representó un 35%.

Gráfico 6

Activos como porcentaje del PIB por moneda y año. Sistema Bancario Nacional

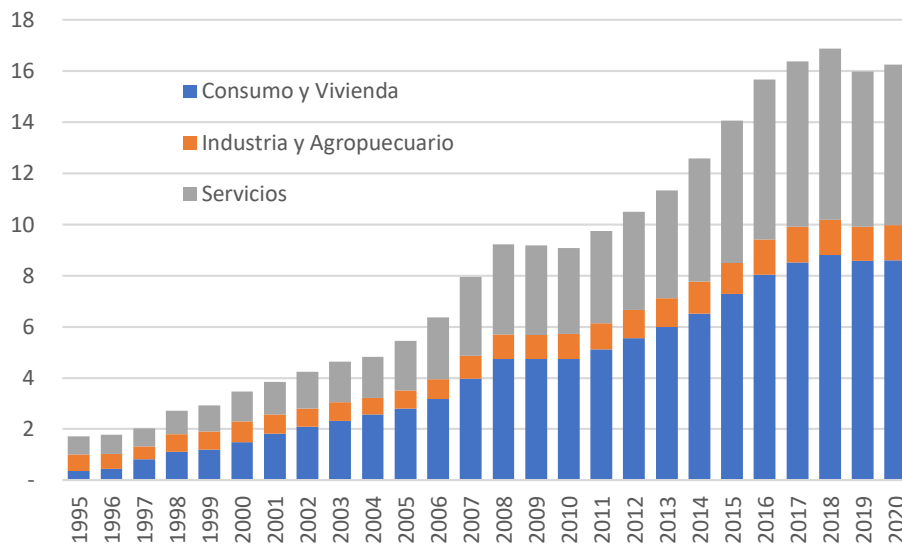


Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF y BCCR.

La estrategia de crecimiento con mayor competencia favoreció a segmentos que previamente estaban desatendidos, cambiando la distribución sectorial del crédito. Como se ve en el Gráfico 7, se redujo la participación relativa de los recursos dirigidos hacia los sectores tradicionales agropecuarios y manufactura a favor de los destinados hacia servicios. Además, inició un auge de crédito personal destinado al consumo y la adquisición de vivienda, que hasta 1995 eran marginales dentro de los balances bancarios. Si bien el mayor acceso a crédito personal mejora la calidad de vida de las familias a costo de la formación de capital y la capacidad de crecimiento productivo. En efecto, más que se duplicó su participación del crédito bancario. Pasaron de representar menos de 25% en 1995 a 53% en 2020. De esta forma de disponibilidad de crédito para las familias fomentó el consumo interno e imprimió dinamismo a la demanda agregada. Pero el aumento del acceso al crédito no ha sido generalizado y aún persiste sectores sociales sin acceso adecuado al crédito bancario. En términos generales, para marzo de 2020 la encuesta de Inclusión Financiera en Costa Rica, 4 de cada 10 personas mayores no posee ninguna cuenta bancaria, concentrados en mujeres y clases sociales de bajos ingresos³.

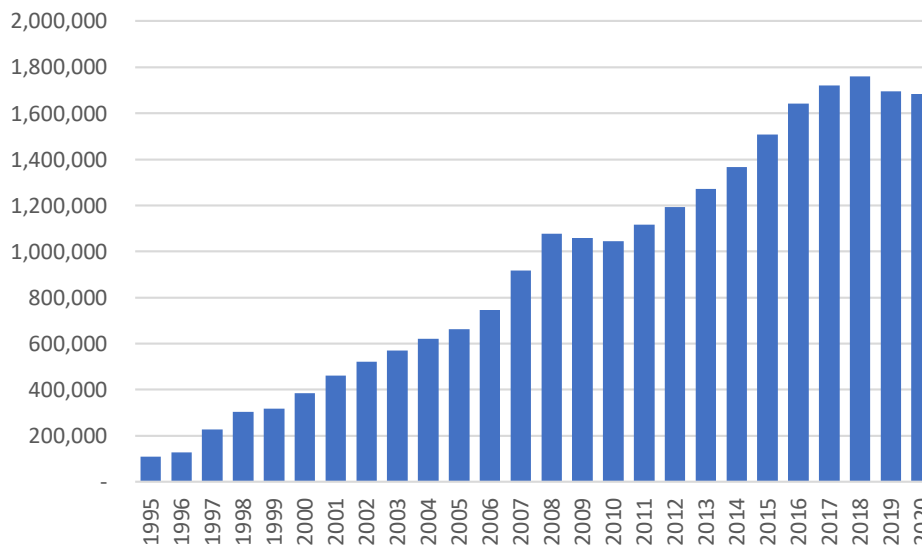
³ Ver SUGEF 2020.

Gráfico 7
Crédito Real por Actividad por año. Sistema Bancario Nacional
 (en billones de colones de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR.

Gráfico 8
Crédito Real en Consumo y Vivienda per Cápita. Sistema Bancario Nacional
 (Colones de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR.

Desafortunadamente, mucho de algo bueno puede llegar a ser malo. Si el endeudamiento crece mucho y el servicio de este alcanza una proporción excesiva de los ingresos de los deudores, los hace más vulnerables a cambios inesperados de sus ingresos. En la medida que se generaliza el endeudamiento excesivo se reduce la posibilidad de obtener crédito adicional para enfrentar contextos adversos. De esta forma se atenúa el efecto amortiguador que puede proveer el

crédito. Bajo ciertas circunstancias, puede incluso profundizar las fluctuaciones económicas. Por ejemplo, con contratos de crédito con tasas de interés variables un aumento de la tasas de interés puede llegar a comprometer un porcentaje prohibitivo del ingreso familiar o empresarial. Se ha especulado mucho sobre si se está alcanzando un nivel suficientemente elevado de endeudamiento.

No hay un consenso al respecto. Por un lado se argumenta como Morales et al 2019 que afirma que “El nivel de endeudamiento de los hogares tocó techo y por ello la capacidad de consumo se contrajo”. En tanto que la Oficina del Consumidor Financiero 2020, argumenta que el endeudamiento elevado no es una condición generalizada, sino que más bien identificó que está concentrado en algunos grupos de población que enfrentan niveles muy altos de endeudamiento. De acuerdo con sus datos, el 20% de los deudores tienen un servicio de la deuda que representa más del 62,5% de sus ingresos. A muchos de ellos se les dificulta cubrir sus necesidades básicas de consumo.

Sector bancario ha avanzado hacia una mayor eficiencia

La eficiencia relaciona los recursos utilizados en un proceso con los resultados que se obtienen del mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. Para el caso bancario esto se refiere a evaluar la relación entre los costos financiero y operativo que generan los bancos con respecto a los ingresos que genera en su negocio, considerando las perdidas que puede generar el riesgo que se asume en el negocio.

Los indicadores de eficiencia bancaria intentan aproximar la disponibilidad y liquidez con que las entidades financieras entregan sus servicios. Una mayor eficiencia en el mercado facilita la identificación de mejores oportunidades de inversión, así como la asignación de recursos productivos hacia actividades con mejores ventajas comparativas. Las ineficiencias financieras y operativas de los bancos aumentan el costo de la intermediación. Entre menos eficiente este presente aumenta el costo de los créditos relativo a la remuneración a los depósitos. De esta forma se reduce el atractivo de tomar créditos y de ahorrar.

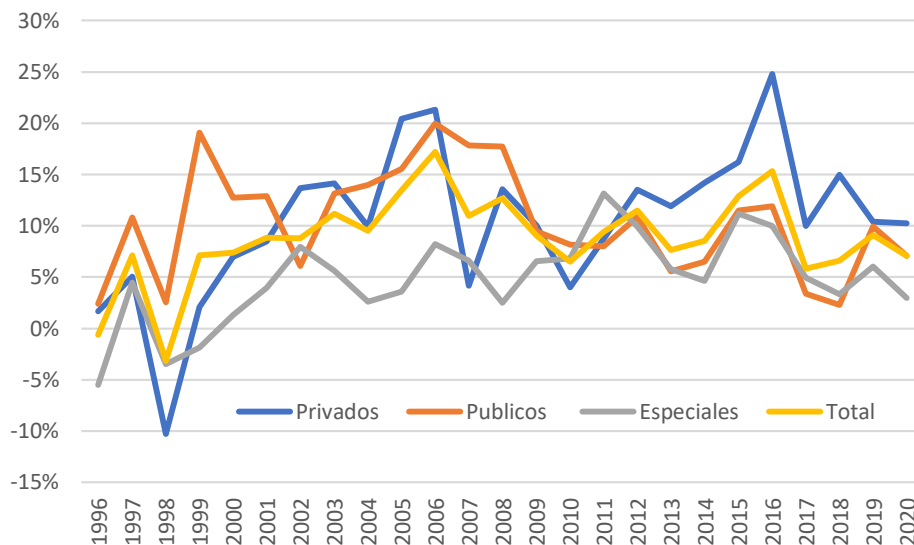
En este ámbito, los indicadores más utilizados miden la dinámica en el tiempo de la rentabilidad del sistema y de las entidades individuales, así como del comportamiento de sus componentes que son el margen de intermediación financiera, la utilidad operativa y los costos administrativos.

Mientras que se daban el crecimiento y profundización de la industria bancaria, la rentabilidad real⁴ reportada redujo su volatilidad y convergió entre los distintos tipos de bancos. Esta convergencia de la rentabilidad también puede interpretarse como una señal de participantes dominantes con capacidades de formador de precios. Esta es una posibilidad relevante para el caso de Costa Rica donde el tamaño los bancos públicos sigue siendo importante, aunque en menor medida que en el pasado.

⁴ Utilidad de la entidad como porcentaje de su patrimonio, ajustado por el efecto de la inflación.

Gráfico 9

Rentabilidad Real antes de Impuestos por tipo de banco y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF y BCCR.

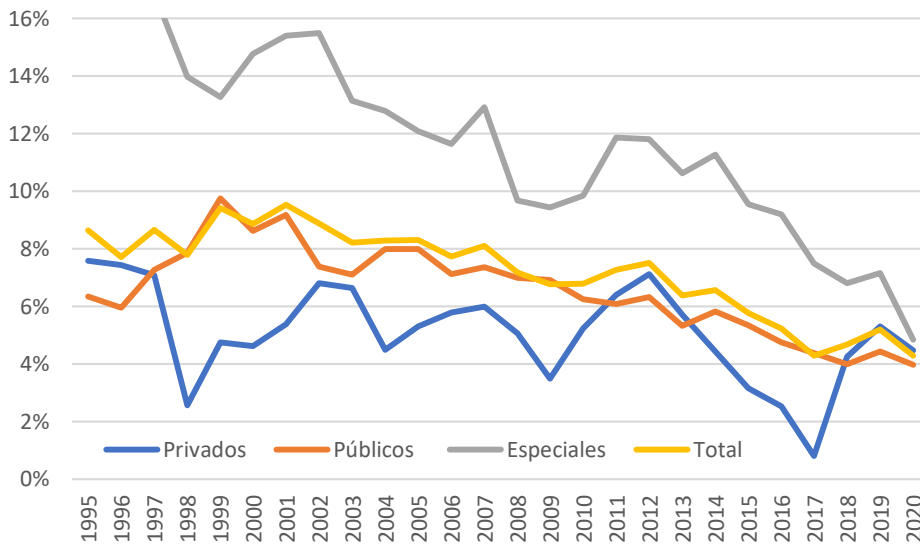
Como era de esperar, para el año 2020 la rentabilidad agregada de los bancos fue menor a la del año anterior. Durante el período de estudio, la rentabilidad real del sistema bancario ha tendido a estabilizarse y a converger entre los distintos tipos de bancos. Por si solo este resultado no es un indicador que permita evaluar la eficiencia con que se están intermediando los fondos. Estos se pueden descomponer en al menos cuatro componentes: el margen de intermediación financiera por moneda, el resultado de la posición cambiaria, el margen operativo y los gastos administrativos, los cuales se analizan en las siguientes secciones.

Convergencia y reducción del margen de intermediación financiero

La preocupación que indujo los cambios regulatorios de 1995 fue el elevado costo de intermediación financiera medido como la diferencia entre las tasas de interés activas y tasas de interés pasivas. Existen varias alternativas para medir el margen de intermediación. En general el margen de intermediación es la diferencia entre los ingresos y ganancias de capital que reciben los bancos por todos sus activos –entre los cuales se encuentran intereses de los créditos e inversiones, así como el costo que generan de perdidas crediticias– y los gastos que pagan por sus pasivos totales que incluyen entre otros los depósitos de clientes e inversiones de contrapartes. Mientras que las altas tasas de interés a los créditos desincentivan el consumo y la inversión, las bajas tasas de interés para los depositantes desestimulan el ahorro. El margen de intermediación en colones del sistema bancario se ha reducido 5.2% desde 9.5%, en 2001 - el nivel más alto registrado- y 4.3% en el año 2020.

Gráfico 10

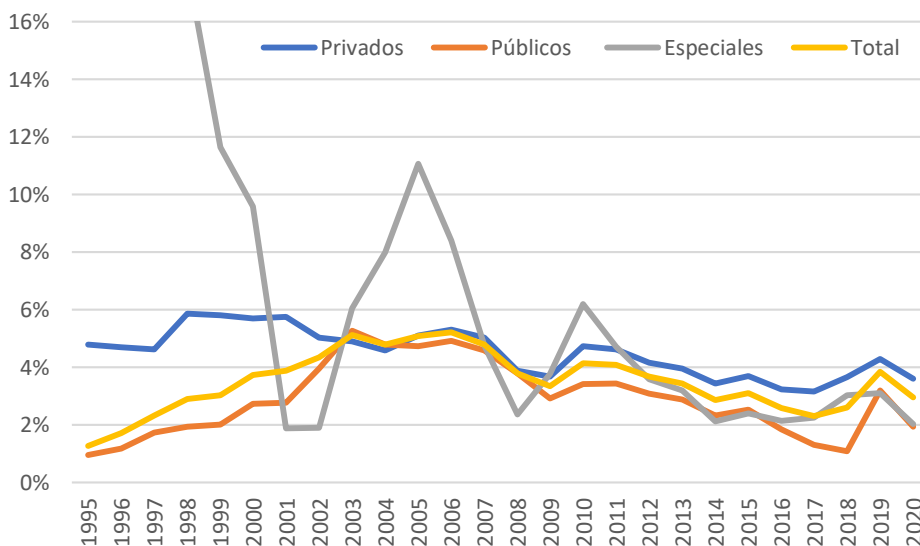
Margen de Intermediación efectivo en colones por tipo de banco y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF.

Gráfico 11

Margen de Intermediación efectivo en dólares por tipo de banco y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF.

Simultáneamente, se alargaron los plazos de los créditos. Por ejemplo, antes 1995 los créditos para vivienda no excedían los 15 años de plazo y en la actualidad pueden alcanzar un plazo de hasta 30 años. En la medida que se alarga el plazo, aumentan las tasas que cobran los bancos como reflejo del aumento del premio por liquidez. De hecho, el atractivo para los bancos de ofrecer créditos a mayor plazo es justamente incrementar los ingresos financieros, pero al mismo tiempo reducen el monto de las cuotas de los deudores al distribuir el reintegro del adeudo en un mayor número de mensualidades. Entonces, en la medida que los plazos de los

créditos se alargaron y los plazos de los depósitos no aumentaron significativamente, habría sido de esperar que el margen de intermediación aumentara. Pero no fue así, el aumento del premio por liquidez de préstamos fue más que compensado por la reducción del margen, al poder ofrecer mejores condiciones sin encarecer su costo.

Por esta razón, los márgenes de intermediación financieros de los bancos no deben ser pensados como rentas puras sin riesgos, sino que reflejan además los riesgos que asumen los bancos, las restricciones regulatorias, los costos impositivos y no solo la capacidad operativa de realizar su tarea en forma eficiente. Lo que representa un delicado balance entre riesgo y utilidades. Por lo cual no hay que caer en la sobre simplificación de asumir que mayor competencia conlleva por sí sola a una reducción del costo margen de intermediación. Habrá diferencias en la medida que los bancos asuman mayores riesgos o las reglas bajo las cuales de desenvuelven sean diferentes.

Uno de los principales componentes del costo de intermediación es el que genera el encaje mínimo legal. Luego de la aprobación de la Ley Orgánica del BCCR en 1995 y con el fin de contribuir a la reducción del margen de intermediación las tasas de encaje se unificaron y redujeron gradualmente alcanzar una tasa 5% en 2002. Posteriormente entre 2002 y 2005, fue necesario elevarlas nuevamente hasta 15% para reducir la liquidez en el mercado y controlar la inflación sin incurrir en costos elevados para el Banco Central de Costa Rica. Se mantuvieron en ese nivel hasta mayo de 2019, cuando se diferenciaron por moneda: 15% en moneda extranjera y de 12% en moneda local. La tasa más elevada de encaje en moneda extranjera refleja el riesgo sistémico por la movilidad internacional de los dólares y el hecho de no contar con un prestamista de última instancia de esa moneda. Estas tasas representan un costo implícito de intermediación de 0.7% en moneda extranjera y de 1.5%, en colones. El mayor efecto en colones se debe al mayor costo de oportunidad que resulta de tasas de interés activas más elevadas en colones.

Una elevada tasa de encaje mínimo legal incrementa el margen de intermediación. Por esta razón el promedio para 2020 de la tasa de encaje mínimo legal en los países miembros de la OCDE, a la que ahora pertenece Costa Rica, es cercano al 5%. Estos requisitos de reserva han tendido a diferenciarse por moneda, plazo y fuente, motivados por consideraciones de estabilidad financiera. Por lo cual se debe aspirar a las condiciones en las cuales se retome la reducción del encaje mínimo legal en Costa Rica.

El otro factor que afecta en forma diferenciada la intermediación financiera entre bancos públicos y privado es el peaje bancario. Este es un monto establecido por ley que representa el 17% de los depósitos a la vista y hasta un mes plazo, netos de encaje, que se deben prestar subsidiados a MIPYMES o depositar en un banco estatal a una tasa inferior a la de mercado. A la fecha este instrumento no ha sido utilizada para efectivamente financiar los objetivos del Sistema de Banca para el Desarrollo, principalmente debido a que la mayoría de los recursos están denominados en dólares que no es la apropiada para la mayoría de las MIPYMES. Sin embargo, si ha encarecido el margen de intermediación de los bancos privados en aproximadamente 0.3 puntos porcentuales respecto a sus contrapartes públicas que no son afectadas por el peaje. De está forma los márgenes de intermediación en colones, corregidos por el efecto del peaje, son de 4.2% y 4.0% para los bancos privados y públicos respectivamente.

En resumen y como se puede observar en el Grafico 10, el margen de intermediación en colones es menor para los bancos públicos que para los bancos privados, pero al corregir por el efecto diferenciado del peaje los márgenes son de muy similar magnitud. Esto refuerza la intuición de que los bancos públicos son dominantes en el mercado de colones y definen las tasas de interés activas y pasivas. Es similar para el margen de intermediación en dólares, aunque menos evidente. En esta moneda, el margen es menor que el de colones, pero la diferencia entre bancos públicos y privados ha tendido a ampliarse en los últimos años incluso considerando el efecto del peaje.

La reducción del margen durante 2020, para ambas monedas y para todos los tipos de banco refleja el efecto de las readecuaciones de tasas que otorgaron los bancos a sus deudores afectados durante el primer año de la emergencia sanitaria, en conjunto con el efecto sobre los créditos por la reducción de la Tasa Básica Pasiva (TBP). Estos dos factores tuvieron un efecto más rápido que la reducción de las tasas de los pasivos debido al rezago que generan los vencimientos de los depósitos a plazo.

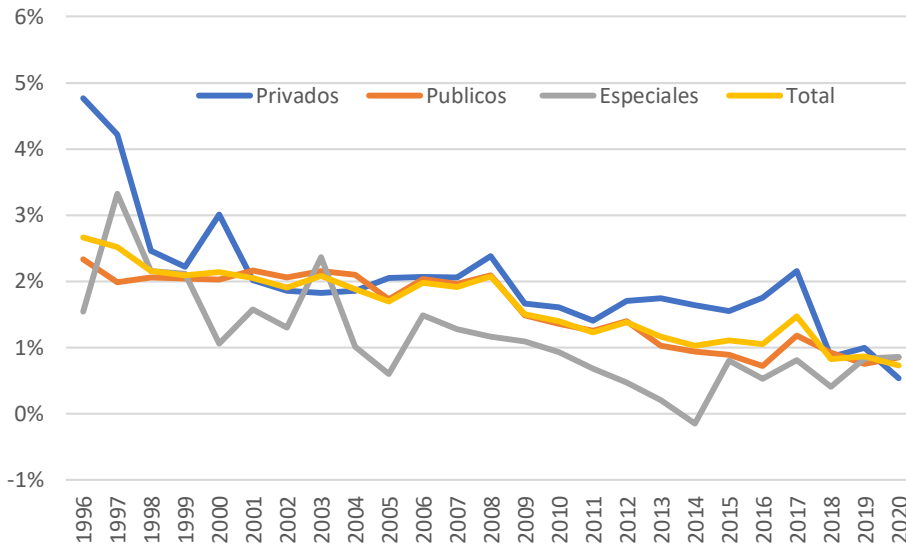
Menores gastos administrativos refuerzan eficiencia

Otra forma de explorar la eficiencia del sector bancaria es a través de las utilidades operativas, las cuales son el resultado neto de los ingresos y gastos relacionados directamente con los productos bancarios de los bancos como porcentaje de los activos, excluidos los ingresos y gastos financieros. Estas utilidades han tendido a reducirse en el tiempo, debido a que en buena parte del período el crecimiento del componente financiero del negocio ha sido muy importante, incluso para el año 2020 como se vio en apartados anteriores.

Los gastos administrativos se calculan como la suma de los gastos que no están directamente relacionados con la venta o distribución de los productos bancarios financieros y no financieros. Estos se han reducido gradualmente de más de 6% de los activos en 1995 a 3% en 2020 y han convergido entre todos los tipos de bancos. Este es justamente uno de los componentes que explica la reducción del margen de intermediación y está asociado al efecto de las economías de escala que están disponibles especialmente cuando el crecimiento de los balances es más robusto.

Gráfico 12

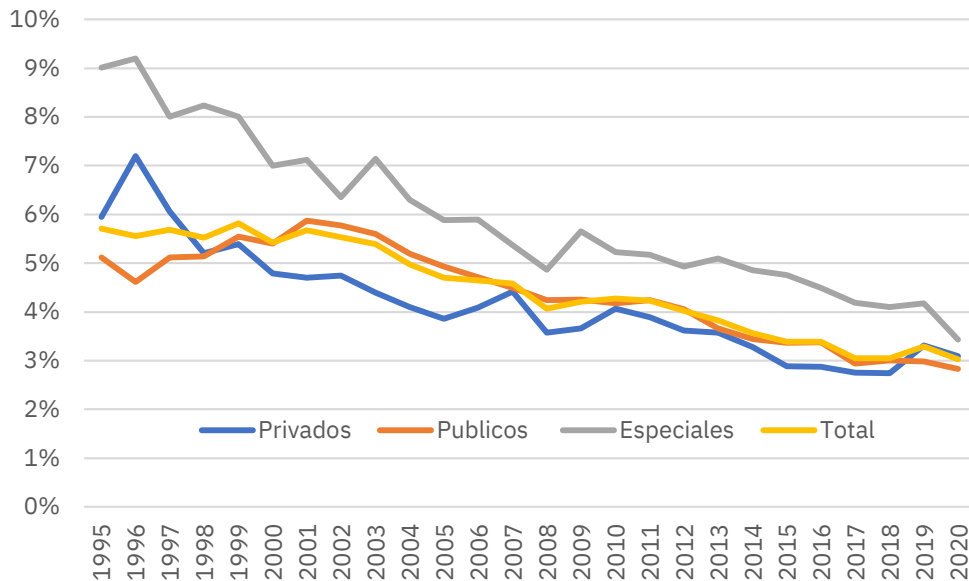
Utilidades Operativas como porcentaje de los Activos por tipo de banco y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF.

Gráfico 13

Gastos Administrativo como porcentaje de los Activos por tipo de banco y año. Sistema Bancario Nacional



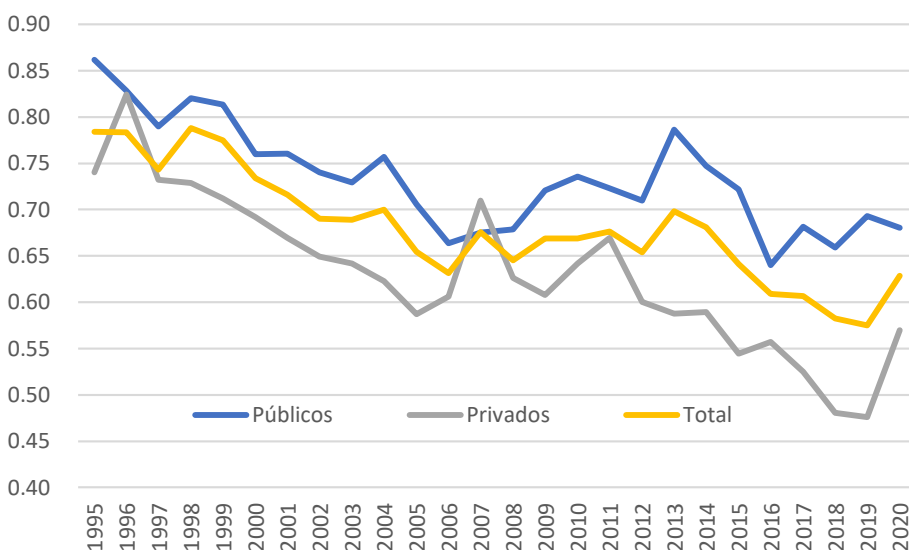
Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF.

Existen otras alternativas para evaluar eficiencia operativa de un intermediario financiero. Corrales 2015 utilizó la razón de eficiencia operativa, que se calcula como la división de los gastos operativos entre el margen de contribución. Este último está constituido por el margen de intermediación financiera más los ingresos por comisiones.

La razón de eficiencia operativa es la proporción de los ingresos, una vez cubiertos los gastos financieros, que cubren los gastos de operación. Hay una relación directa entre la eficiencia operativa de la entidad y su competitividad. La lógica detrás de este indicadores es que si estos gastos operativos son muy elevados se requiere un margen financiero también elevado para cubrirlos.

Gráfico 14

Evolución de Índice de Eficiencia Operativa por tipo de banco y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF.

En el largo plazo hay una tendencia de este indicador también apunta hacia la mejora de la eficiencia en los bancos públicos y privados, que ha contribuido a la reducción del margen de intermediación, aunque con mayor fuerza en los bancos privados. La eficiencia operativa desmejoró en 2020, principalmente afectado por la reducción del margen financiero asociado a las adecuaciones de créditos y menor dinámica del a su cartera de crédito, especialmente en dólares que es la moneda de mayor uso por la banca privada. La recuperación de los niveles de eficiencia en el futuro cercano está condicionada por la recuperación de la actividad económica y del eventual crecimiento de la cartera de crédito. Si este es más lento de lo esperado, los bancos lo harán aliviando su operación, reduciendo puestos de trabajo que pueden ser automatizados.

Concentración aún limita los avances en materia de competencia

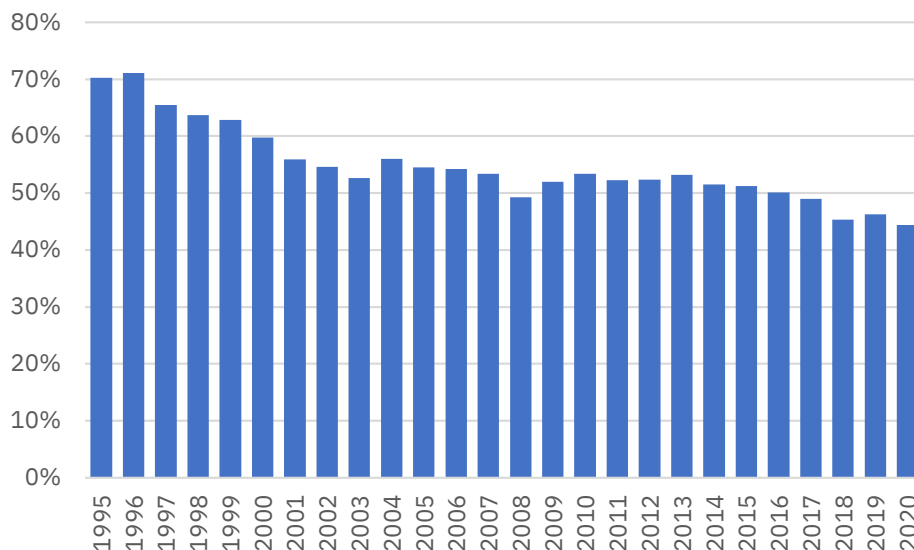
Los indicadores de tamaño, profundidad y eficiencia presentados en los apartados anteriores muestran un proceso en el cual el sector bancario ha crecido significativamente en las últimas dos décadas, que ha permitido mayor acceso al crédito a las familias, ha ampliado los plazos y al mismo tiempo ha mejorado la eficiencia financiera y operativa de sus operaciones. Sin embargo, no son concluyentes en definir cómo ha mejorado el grado de competencia.

La premisa de un mercado competitivo es que el número de participantes de un mercado debería tender a aumentar y su tamaño promedio a reducirse hasta eliminar las rentas puras. La intuición

detrás de los indicadores de concentración es que con la existencia de muchos bancos similares de tamaño son evidencia de reducido poder de mercado. Como era de esperar la participación relativa de los bancos estatales medido por activos se redujo rápidamente del 70% del total en 1995 hasta 55% en 2004. Entre 2005 y 2014 se estabilizó en torno al 50% y desde entonces se ha reducido gradualmente hasta 43% en 2020.

Gráfico 15

Participación de la Banca Estatal por año. Porcentaje de los Activos del Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF y BCCR.

Entre los indicadores de concentración más utilizados está la Curva de Lorenz que relaciona la participación acumulada de los bancos con su participación acumulada en el mercado total a lo largo de una curva. Por ejemplo, que porcentaje de los créditos acumulan el 20% más pequeño de los bancos.⁵ En la medida que la curva se aleja de la diagonal implica mayor concentración. Por su parte el Coeficiente de Gini también es un indicador de concentración y este resume los resultados de la Curva de Lorenz.⁶ Toma valores entre 0 y 100%, donde 0 indica que todos los bancos tienen el mismo tamaño y 1 indica que sólo existe un banco. Es decir, en la medida que este coeficiente se acerca a 1 la curva de Lorenz se aleja de la diagonal. En los resultados de la Curva de Lorenz y el coeficiente de Gini se observa la reducción de la concentración que con el pasar del tiempo se ha tornado más gradual. se redujo en los primeros diez años después de las

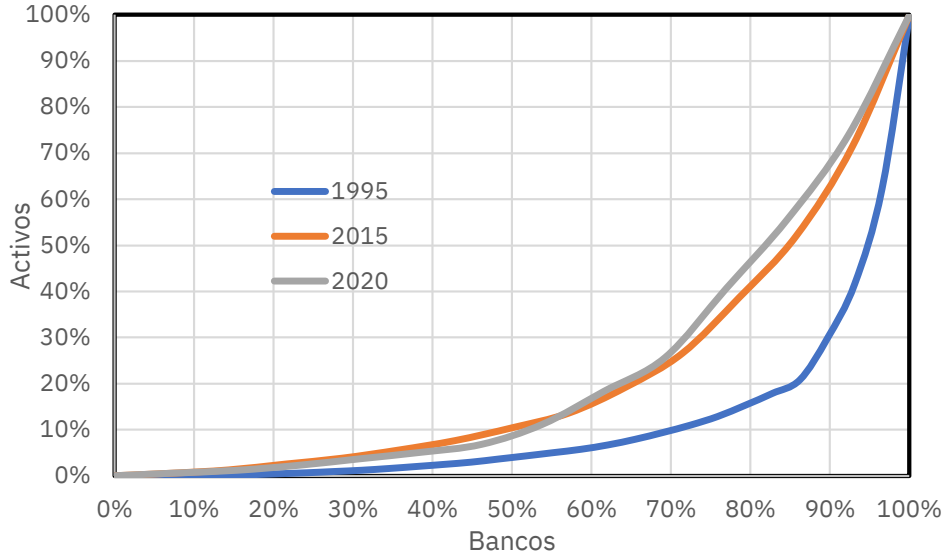
⁵ Se calcula ordenando la información de los activos de los bancos en forma ascendente y se establece e los activos que le corresponde a cada percentil de los bancos con menor participación en los activos. El porcentaje acumulado de los bancos se grafica en el eje horizontal y el porcentaje de activos acumulado se grafica en el eje vertical. Sería bueno incluir el gráfico para explicar mejor la curva de Lorenz.

⁶ El coeficiente de Gini se calcula midiendo la proporción del área entre la diagonal que representa la una distribución perfecta y la Curva de Lorenz. Lo anterior indica que el coeficiente de Gini depende de la suma ponderada de las participaciones de todas las entidades financieras, siendo las ponderaciones la posición en el orden del rango de mayor a menor tamaño. Aquí también sería útil un gráfico que muestre cómo se mide la desigualdad en la curva de Lorenz.

reformas en la Ley Orgánica del Banco Central de 1995 y que en los siguientes 10 años no mostraron se mantuvo estable. De nuevo, esto apuntaría a un estancamiento de la competencia.

Gráfico 16

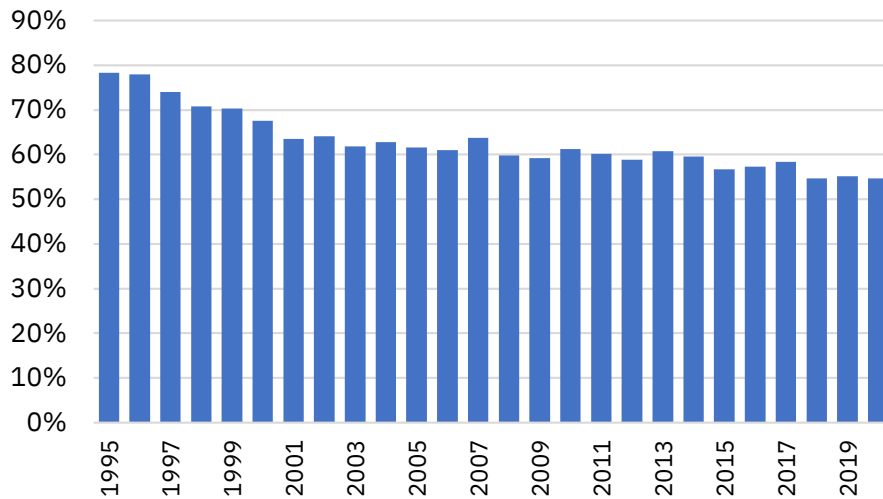
Curva de Lorenz por año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF.

Gráfico 17

Coefficiente de Gini por año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF.

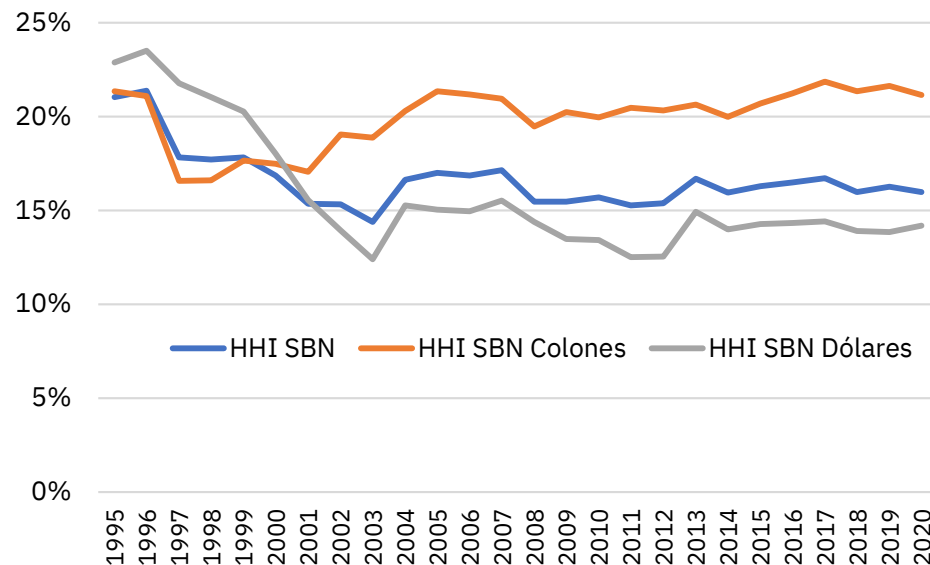
Sin embargo, la literatura en este tema ha encontrado que el grado de concentración no es por sí sólo un indicador adecuado para valorar el nivel de competencia en una industria. En muchos mercados, la teoría sugiere una causalidad en el sentido contrario. El aumento de la competencia incentiva la reducción de costos por medio de economías de escala que se obtienen de participantes de mayor tamaño y menos oportunidades para los participantes pequeños, lo que

promueve un mercado más concentrado. Esto es consistente con la reducción en el número de bancos después de 1995 y la reducción simultanea de la concentración.

El Índice **Herfindahl-Hirschman (HHI)** es otro indicador utilizado para analizar el nivel de concentración en los mercados y considerar la distribución del tamaño de las empresas que conforman un mercado⁷. Se aproxima a cero cuando el mercado está constituido por un gran número de empresas de igual tamaño.

Gráfico 18

Índice HHI de Activos por año y moneda. Sistema Bancario Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF.

Los resultados del índice Herfindahl-Hirschman (HHI) para los activos totales no difiere significativamente de los resultados de los otros indicadores. Pero al descomponer los balances por moneda se evidencia el rol relevante del uso de los dólares en el desarrollo bancario. Mientras que el grado de concentración en colones se ha mantenido en niveles elevados, es con el uso de dólares en los bancos privados que efectivamente se logró equiparar un poco el tamaño relativo de los bancos y reducir inicialmente el grado de concentración, pero que posteriormente al año 2000 se ha estabilizado.

Mercados fragmentados impiden avances en competencia

Los indicadores que se han presentado hasta ahora muestran como se ha consolidado el número de entidades en la industria bancaria, como ha crecido el tamaño de su balance, que la eficiencia ha mejorado, que la concentración se ha estabilizado y que en general la eficiencia ha aumentado

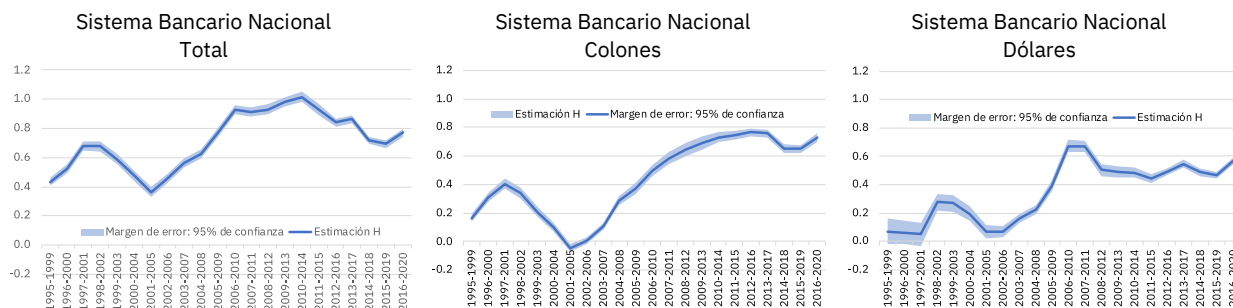
⁷ Se calcula mediante la suma de los cuadrados de la participación porcentual en el mercado todos los bancos. Entre más alto sea el índice, mayor será la concentración en la industria. Un HHI menor a 10% se considera como no concentrado, entre 10% y 18% como moderadamente concentrado, y con un índice superior a 18% como concentrado. Un índice HHI de 100% será indicativo de un mercado con un solo participante.

–con diferencias por moneda y por tipo de banco–, pero que la concentración no ha cambiado significativamente. Incluso durante la emergencia sanitaria que inicio en 2020, los cambios que reportan los balances e indicadores bancarios son a lo sumo moderados.

Se han desarrollado instrumentos analíticos que se enfocan en estudiar el comportamiento de los bancos sobre la base de los modelos de organización industrial para tratar analizar el grado de competencia y la sensibilidad de su comportamiento a los factores de mercado. El trabajo de Panzar y Rosse⁸ se basa la premisa que en los mercados competitivos la tasa de interés que cobran los bancos se encuentra determinada por sus costos y entre más sensibles son, menor es el poder de mercado que se puede ejercer. A su vez esto implica que los cambios en el entorno son reflejados en su comportamiento en forma más expedita.

Es decir, mide el grado en el que el entorno obliga a los participantes a ajustar sus tasas de interés activas ante cambios en sus costos de captación, a riesgo de perder participación de mercado y rentabilidad. Si la sensibilidad es muy baja o cercana a cero, se considera que el comportamiento es **monopólico**. Si el cambio de las tasas de interés para créditos es uno a uno respecto a las tasas de captación, se interpreta como un mercado de **competencia perfecta**. En medio de los dos se considera que se exhiben diferentes grados de **competencia oligopolística**.

Gráfico 19
Indicador H de Competencia por moneda y año. Estimaciones Quinquenales



Fuente: Elaboración propia.

Para poder evaluar el cambio en el ambiente de competencia en el tiempo. La estimación del indicador se realiza por medio de mínimos cuadrados ordinarios⁹ utilizando plazos móviles de cinco años entre enero de 1995 y hasta diciembre de 2020 de los datos contables mensuales de las entidades, separados por moneda.

Los resultados de las estimaciones para el sistema bancario nacional por moneda muestran que el mercado bancario experimentó un incremento significativo de las condiciones de competencia especialmente entre 2005y 2015. Pero una reducción a partir de entonces. Los resultados sugieren que muchas entidades siguen estrategias en mercados fragmentados o de nicho en los cuales pueden actuar sin enfrentar competencia importante. Los bancos públicos se comportan

⁸ Ver Panzar, y Rosse 1987 y Bikker y Shaffer 2009.

⁹ Para mayor detalle de la estimación ver Villamichel 2015.

con menos presión competitiva en el mercado de colones, en tanto que en ese mismo mercado los bancos privados se comportan como tomadores de precios.

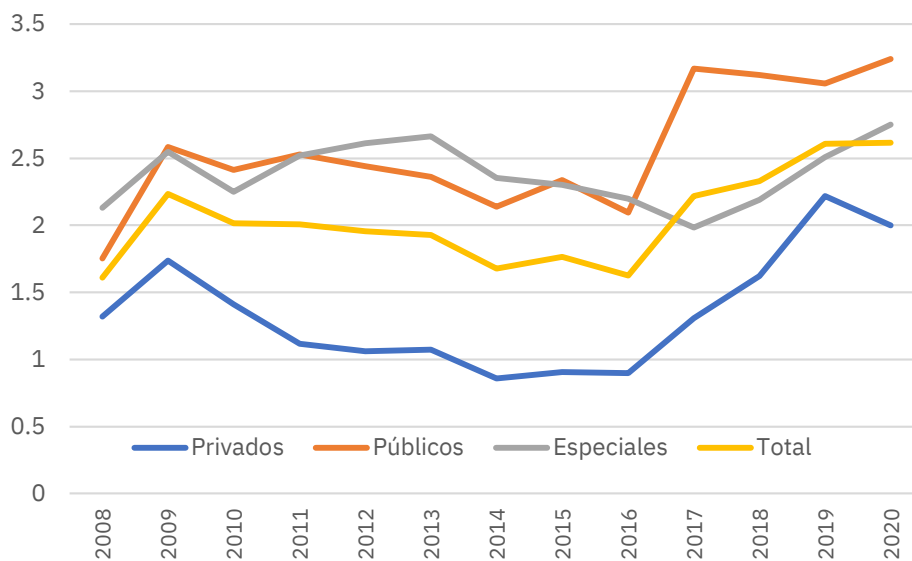
Los resultados también apuntan a que los mercados en colones y en dólares se complementan entre sí. Esto quiere decir que son servicios que son percibidos como sustitutos y analizados en conjunto se comportan más cercanamente a un mercado competitivo. Las condiciones de las tasas de interés en uno afectan las del otro, considerando el comportamiento y expectativas de las fluctuaciones del tipo de cambio. Los potenciales deudores deben contrastar las tasas de interés para créditos en ambas monedas antes de decidir en cual endeudarse. De la misma forma los bancos deben comparar continuamente sus tasas de interés con las de otros bancos en ambas monedas de tal forma de no perder atractivo para sus clientes.

Mayor morosidad evidencia aumento de riesgo de crédito

Los análisis presentados hasta ahora, con la información disponible hasta ahora no permiten evidenciar un cambio significativo durante 2020 que permita identificar un cambio tan abrupto como el cambio en las condiciones económicas. Por eso es relevante además analizar si los cambios en los indicadores de riesgos más utilizados por a supervisión permiten identificar alguna tendencia que puede comprometer el desempeño futuro de los bancos. De acuerdo con el avance del Informe de Estabilidad Financiera del Banco Central de Costa Rica de abril de 2021, el sistema bancario mantuvo condiciones satisfactorias de solvencia y liquidez a pesar de los desafíos que enfrentó en 2020. No sólo por los efectos de las medidas para preservar la salud pública motivadas de la pandemia, sino que también por el impacto de la Ley de Usura y la ley que impone topes a las comisiones para pagos con tarjetas.

Gráfico 20

Morosidad mayor a 90 días y cobro judicial / Cartera Directa. Por tipo de banco y por año, Sistema Bancario Nacional

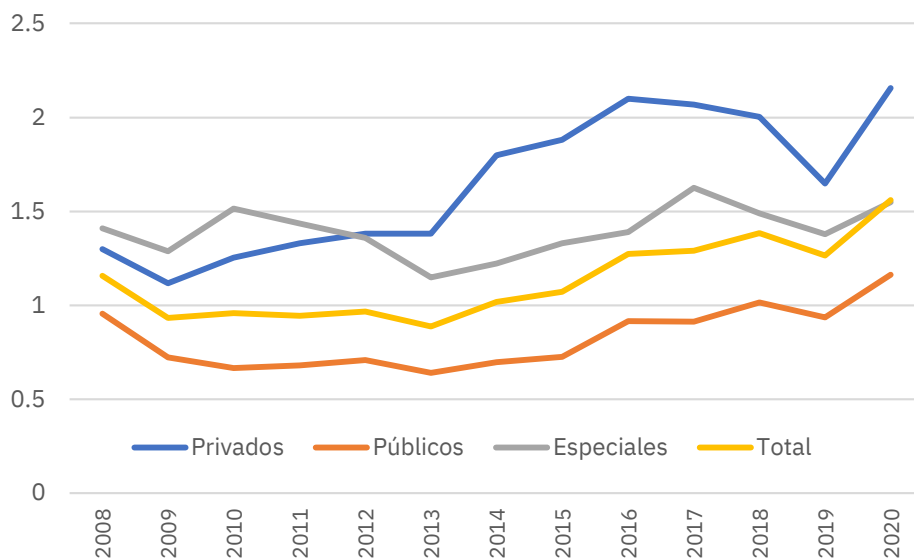


Fuente: SUGEF.

Es evidente que las preocupaciones por las exposiciones al riesgo de crédito son ahora mayores que antes de la pandemia, especialmente al considerar que la tasa de morosidad de las carteras de préstamos de los bancos venía aumentando desde 2016. Por esa razón, también han aumentado concomitantemente las estimaciones sobre la cartera de crédito. Las pruebas de tensión para el riesgo de crédito que reporta el BCCR, que simulan una reducción en la capacidad de pago, revelaron que la exposición del Sistema a ese riesgo continúa incrementándose. A pesar de ello, el nivel de capitalización del sistema como un todo soportan los diferentes choques simulados con la información disponible. Pero el impacto de largo plazo la emergencia sanitaria sobre la calidad de la cartera crediticia aún no se observa plenamente. Como se verá en el siguiente capítulo las medidas de flexibilidad normativa transitorias han permitido mitigar el golpe que pudo haber tenido la reducción de la capacidad de pago sobre los indicadores de mora y sobre los balances de los intermediarios. Por esta razón los indicadores de mora crediticia mostraron un deterioro marginal entre 2019 a 2,43% en 2020.

Gráfico 21

Estimaciones sobre cartera de créditos / Cartera con atraso mayor a 90 días y cobro judicial
Por tipo de banco y por año, Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF.

Durante el año 2020 también se presentó un mayor riesgo de mercado relacionadas con el creciente déficit fiscal y los gastos adicionales que implicó la atención de las medidas extraordinarias del gobierno para enfrentar la pandemia. En tanto que la política monetaria expansiva del BCCR propició la holgura de liquidez que se reflejó en los indicadores de cobertura de liquidez, que se ubicaron por encima de los límites y también por encima de los niveles del año 2019.

Con este panorama analizado, cabe ahora presentar las medidas financieras, mayoritariamente transitorias, que se han implementado a través de la emergencia pandémica. Estos han permitido mantener los indicadores financieros de los bancos en niveles que dan tranquilidad,

pero cuya dinámica se verá afectada con el vencimiento de las medidas y cuando la información de los deudores empiece actualizarse nuevamente.

Efectos de la pandemia y las medidas de política

Las condiciones económicas y financieras tomaron un giro negativo luego de que en marzo de 2020 se registran los primeros casos de COVID-19 en Costa Rica. La emergencia sanitaria que sobrevino, junto con las medidas de distanciamiento social y restricciones al desplazamiento por consideraciones de salubridad pública que se implementaron para mitigar el ritmo de contagio encontraron al sector bancario desacelerándose, que ya enfrentaba condiciones difíciles para su crecimiento o para afrontar un escenario más complicado. De esta forma se redujo simultáneamente la demanda agregada y la capacidad de producir. Este inesperado escenario se sumó a una difícil situación fiscal que ya comprometía el dinamismo de la actividad económica del país. Todas las estimaciones y proyecciones económicas a nivel nacional e internacional se vieron afectadas por un incrementado nivel de incertidumbre que surge del plazo indeterminado para controlar el contagio del COVID-19, con el agravante que el Gobierno de Costa Rica ya registraba un elevado déficit y solo contaba con un espacio fiscal muy reducido para tratar de mitigar los efectos asociados a la pandemia. Fue necesario recurrir a endeudamiento externo con organismos internacionales multilaterales para contribuir en este sentido.

En efecto, las intensas medidas sanitarias emprendidas por el Gobierno desde marzo de 2020 que incluyeron restricciones al desplazamiento vehicular, limitaciones del aforo comercial y cierre de fronteras, que en conjunto con las medidas impuestas también por otros países propiciaron la mayor contracción de la producción desde la crisis de inicios de la década de los ochenta. En el año 2020 el PIB se contrajo 4.1%. Además, miles de personas perdieron sus empleos, redujeron sus jornadas o se les suspendieron temporalmente sus contratos de trabajo. La recuperación del desempleo y de la actividad económica a niveles pre-pandemia probablemente no se alcanzará hasta cerca del año 2023.

El resultado fue la intensificación de las correlaciones entre factores de riesgo para los bancos, que no puede ser considerada una fase de un ciclo económico convencional. Se ha reflejado en una reducción sincrónica de la capacidad de pago de personas y empresas. La mitigación de los riesgos financieros y la estabilidad futura del sistema financiero se sustenta en la efectiva diversificación, que hoy se encuentra comprometida.

La pandemia generó una disrupción de empobrecimiento a nivel global. Es una pérdida neta de riqueza, con el agravante que el plazo de su incidencia aún no es conocido y el tiempo para su recuperación seguramente será dilatado. Incluso cuando se empiecen a normalizar las condiciones, las familias requerirán contener su consumo temporalmente para reducir la deuda en que incurrieron o recuperar el nivel de ahorro deseado.

Una reducción de la capacidad de pago prolongada de una proporción importante de los deudores complica la suficiencia patrimonial del sistema bancario. La reducción de la disponibilidad de depósitos a plazo como resultado del comportamiento de protección de liquidez de los depositantes obliga a los bancos a mantener sus activos en alternativas líquidas y dificulta la generación de nuevos préstamos. Como acción precautoria los bancos

costarricenses readecuaron y prorrogaron alrededor del 40% del valor de su cartera crédito. Estas acciones consisten principalmente de plazos de gracia, de readecuaciones de la deuda, de ampliaciones de plazos, de recortes de las tasas de interés y en menor medida traslados de créditos de dólares a colones.

Esto fue posible, sin generar repercusiones normativas inmediatas gracias a la suspensión regulatoria temporal de los ajustes a las calificaciones de los deudores y sus efectos sobre los indicadores de solvencia. Esta fue una postergación oportuna, pero que tiene el contra efecto de reducir la información disponible sobre la condición económica de los bancos. En la medida que se normalizan las condiciones económicas y de salubridad, se impone el reto de identificar los créditos no viables, el registro gradual de las pérdidas asociadas y la implementación de mecanismos que permitan mantener la solvencia patrimonial adecuada.

De acuerdo con los indicadores presentados en el capítulo 2, durante 2020 el sistema financiero costarricense reportó niveles de rentabilidad, eficiencia, solvencia, capitalización y liquidez que no difirieron significativamente de años previos. El aumento apenas perceptible en la morosidad, a pesar de del escenario económico de crisis, se explicó por los arreglos de pago que realizaron los bancos con sus clientes. En adición a la reducción de la demanda de crédito se había estado experimentando, además entraron a regir medidas como la tasa de usura y el tope a las comisiones de tarjetas de crédito que limitaron aún más la capacidad de generar utilidades de los bancos.

Entonces, el impacto de la emergencia sanitaria sobre la calidad de la cartera crediticia aún no se observa plenamente pues su transmisión está en desarrollo y porque las medidas de flexibilidad normativa han permitido mitigar el golpe sobre los balances de los intermediarios. Las autoridades financieras nacionales implementaron medidas especiales ante las circunstancias particulares de la crisis, que bajo estándares de normalidad habrían sido inaceptables, pero que ahora permiten al sistema financiero seguir funcionando con normalidad y que se espera se reviertan con la normalización de las condiciones de salud luego de la pandemia. Pero que hacen menos transparente la posición real de los bancos y el sistema financiero como un todo.

En esta línea, la calificadora de riesgo Moody's mantiene al sistema bancario con calificación con panorama negativa. Prevé un aumento en la mora crediticia cuando terminen las medidas regulatorias transitorias que permitieron a los bancos diferir los pagos de los préstamos de sus clientes sin tener que afectar su calidad crediticia, ni hacer estimaciones adicionales sobre su cartera de crédito, por ahora. Las autoridades financieras establecieron que, a partir de marzo del 2021, los bancos actualizaran la capacidad de pago de los deudores que a diciembre del 2020 contaban con arreglos de pago.

En los siguientes apartados se comentarán las medidas regulatorias que implementaron las autoridades financieras y que han tenido un impacto positivo durante el desarrollo de la pandemia. También se presentarán las medidas legislativas que han venido a dificultar el funcionamiento y eventual desarrollo del sistema financiero en el futuro. Puntualmente: La Ley de Usura y la Ley Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas.

Medidas Remediales Temporales de Regulación Financiera

Con la mayor profundidad que ha ido alcanzado el sistema bancario nacional ha requerido una mayor especialización de la supervisión y regulación, que gradualmente ha avanzado de una supervisión prudencial a la denominada supervisión basada en riesgo. En esta se enfatiza la importancia del criterio del supervisor al valorar los hechos y circunstancias específicas en la aplicación de la normativa para el ejercicio de una supervisión efectiva. En este sentido, de la misma forma en que se han necesitado medidas extraordinarias de salubridad para contener el contagio del COVID-19, las autoridades financieras han implementado medidas extraordinarias para reducir los efectos de la materialización de las consecuencias normativas mientras persista incertidumbre elevada. El CONASSIF y la SUGEF optaron por un enfoque práctico y efectivo por medio de cambios normativos temporales sobre la introducción de cambios permanentes.

Entre otros, se introdujeron cambios normativos temporales al Acuerdo SUGEF 1- 05: Reglamento para la Calificación de Deudores, al Acuerdo SUGEF 3-06: Reglamento sobre Suficiencia Patrimonial de Entidades Financieras”, al Acuerdo SUGEF 24-00: “Reglamento para juzgar la situación económica-financiera de las entidades fiscalizadas” y al Acuerdo SUGEF 27-00: “Reglamento para juzgar la situación económica-financiera de las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito”. Estas modificaciones regulatorias que flexibilizan cómo se refleja la situación financiera en los indicadores regulatorios sin corregir la situación de fondo, se detallan en el Cuadro 1 siguiente:

Cuadro 1

Medidas Prudenciales aprobadas ante efectos de Pandemia de COVID-19 por norma y Vigencia

Normativa	Medida	Vencimiento
Reglamento para la Calificación de Deudores (SUGEF 01-05) y Reglamento sobre Gestión y Evaluación del Riesgo de Crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo (SUGEF 15-16)	Excepción temporal de requerimientos de información para fines de flexibilización de las condiciones de las operaciones de deudores.	31/03/2021
	Mantención de calificación de capacidad de pago ante modificaciones de las condiciones de las operaciones de deudores.	31/03/2021
	Excepción temporal de análisis de estrés de las operaciones de deudores.	31/12/2021
	Flexibilización de horizonte de análisis de capacidad de pago de acuerdo con modificaciones de las condiciones de las operaciones de deudores.	Permanente
	Ampliación de plazo de aprovisionamiento de bienes realizables.	Permanente
	Extensión del plazo para ajustar las estimaciones para deudores en Categoría de Riesgo E y comportamiento de pago histórico nivel 3.	Permanente
	Flexibilización de la clasificación del deudor según cantidad de reestructuraciones de operaciones de deudores de entidades y de la Banca de Desarrollo.	31/12/2021

Normativa	Medida	Vencimiento
Reglamento para la Calificación de Deudores (SUGEF 01-05)	Excepción temporal de la cantidad de readecuaciones, prórrogas y refinanciamientos para la definición de operaciones especiales.	31/12/2021
	Excepción temporal de las readecuaciones, periodos de gracia o ampliaciones de operaciones de deudores para la definición de operaciones especiales.	31/12/2021
	Excepción temporal de cualquier ampliación de fecha pactada de vencimiento de operaciones de deudores para la definición de operaciones especiales.	31/12/2021
	Suspensión de los requerimientos de limpiar las líneas de capital de trabajo y la condición de no haber modificado operaciones para la definición de operaciones especiales.	31/12/2021
Reglamento para la Determinación y el Registro de Estimaciones Contracíclicas (SUGEF 19-16)	Suspensión de acumulación y reducción de estimaciones contra cíclicas.	31/12/2021
	Flexibilización de las estimaciones contra cíclicas para destinarlas a incrementar las estimaciones específicas.	31/12/2021
Reglamento para Juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas (SUGEF 24-00) y Reglamento para Juzgar la Situación Económica-Financiera de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (SUGEF 27-00)	Flexibilización de los parámetros de calces de plazos de liquidez y rentabilidad para la calificación prudencial de las entidades.	31/12/2021
	Excepción temporal de calificación irregularidad ante pérdidas de entidades por más de 6 meses de los últimos 12.	31/12/2021
Reglamento sobre la Administración del Riesgo de Liquidez (SUGEF 17-13)	Flexibilización de los parámetros del Indicador de Cobertura de. Liquidez.	31/12/2021
Reglamento sobre la Suficiencia Patrimonial de Entidades Financieras (SUGEF 3-06)	Suspender ponderador adicional por plazo residual de la cartera créditos a personas físicas en actividades de consumo, tarjeta de créditos, vehículos y vivienda.	31/12/2021
	Reducir la medición del indicador de Valor en Riesgo de mercado.	31/12/2021
	Reducción de los umbrales de suficiencia patrimonial que definen irregularidad.	31/12/2021

Fuente: SUGEF.

En marzo de 2020, recién iniciadas las medidas de salubridad, se exceptuó temporalmente a los bancos de los requerimientos de información para la readecuaciones, prórrogas y refinanciamientos de créditos y se permitió mantener sin cambio la calificación de capacidad de pago. Esto con el fin de que las modificaciones a los créditos que pudieran ofrecer los bancos fueran expeditas y no tuvieran una repercusión sobre las reservas de los bancos. De lo contrario,

se podría castigar la suficiencia patrimonial de las entidades, sin aún tener clara la dimensión, extensión y temporalidad de las condiciones que trajo la pandemia consigo. En noviembre se renovó esta excepción hasta el 31 de marzo del año 2021. Se permitió la excepción de los análisis de estrés hasta el 31 de diciembre de 2021. Adicionalmente, en noviembre de 2021 se identificó la oportunidad de flexibilizar permanentemente el horizonte de análisis de capacidad de pago de acuerdo con las condiciones de los créditos readecuados y se amplió permanentemente el plazo de aprovisionamiento.

También se exceptuó temporalmente hasta diciembre de 2021 el número de readecuaciones, prórrogas y refinanciamientos para efectos de operaciones especiales. Paralelamente se exceptuaron los períodos de gracia y la ampliación del plazo de vencimiento de ser considerados readecuaciones o prorrogas. También se suspendieron los requerimientos de limpiar las líneas de capital de trabajo y la condición de no haber readecuado, prorrogado o refinanciado desembolsos de esas líneas. Además se flexibilizaron los criterios de clasificación de los deudores por número de reestructuraciones.

Se suspendió temporalmente la obligación de acumulación y reducción de las estimaciones contra-cíclicas y se permitió destinarlas a reforzar las estimaciones específicas. Esto con el fin de evitar deteriorar adicionalmente la capacidad de crédito de las entidades y desea forma propiciar que las estimaciones contra-cíclicas sean oportunas y efectivas. Esto se abordó mediante un nuevo marco de estimaciones complementario de las deducciones de las pérdidas crediticias esperadas. Busca balancear la acumulación de estimaciones a través del ciclo.

Con relación a la regulación prudencial, se flexibilizaron hasta finales de año de 2021 las siguientes medidas: i) se exceptuaron las pérdidas durante 6 o más meses, en últimos 12 meses como razón de irregularidad, ii) ajustar parámetros del Índice de Cobertura de Liquidez, iii) reducir los niveles que llevan la suficiencia patrimonial.

Por su parte el Banco Central de Costa Rica aprobó la creación de una facilidad especial de crédito en colones a mediano plazo conocida bajo el nombre de Operaciones Diferidas a Plazo (ODP)¹⁰ dirigida a los intermediarios financieros regulados por la Superintendencia General de Entidades Financieras. El objetivo de la facilidad es brindar una fuente de financiamiento en moneda nacional a mediano plazo y a un costo bajo, para que las entidades financieras canalicen esos recursos, también en condiciones favorables, a los hogares y empresas afectados por la pandemia. Al mismo tiempo proveen una fuente para calzar la liquidez de los bancos. El desembolso inició en diciembre de 2020 y para mayo de 2021 el monto alcanzó los 650 mil millones de colones. La aceptación generalizada con que fue recibida por los bancos y su participación reflejan los beneficios percibidos, que contribuye a mantener las readecuaciones de créditos por un plazo más extendido sin impactar más su rentabilidad.

¹⁰ Artículo 5, del acta de la sesión 5955-2020, celebrada el 2 de setiembre de 2020, la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica.

Ley de Usura y Ley Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas

Recientemente se ha adoptado al menos una medida que contradice los avances alcanzados y más bien representa un retroceso. Con la aprobación en junio de 2020 de la Reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, No 9859, se introdujeron límites máximos en tasas de interés y otros cargos de todos los tipos de créditos. El objetivo bienintencionado es mejorar la liquidez y sanear las finanzas familiares, pero terminará teniendo efectos más bien adversos. La aprobación de la ley presume que los cargos por la deuda eran injustificadamente elevados, sin considerar los riesgos y costos asociados a créditos de menor cuantía, normalmente asociados a los sectores de menores ingresos. Esta restricción tendrá efectos adversos sobre la inclusión y la intermediación financiera. Más preocupante es que los clientes que ya no sean atractivos para la banca deberán buscar alternativas informales más riesgosas, podría comprometer la disponibilidad de crédito y reduce las utilidades potenciales de los bancos. La primera fijación de las tasas máximas se estableció en 39% y 31% anual en colones y dólares, respectivamente.

La reacción a la aprobación de la ley fue expedita. BAC Credomatic, uno de los principales emisores de tarjetas de crédito en el país, anunció en julio de 2020 que cancelaría 188 mil tarjetas de crédito de 80 mil de sus clientes. Estas ya no tendrían unas rentabilidades viables respecto al riesgo de crédito. Además, comunicó el cierre de 11 puntos de servicio y la reducción de casi 400 puestos de trabajo.

Esto tiene consecuencias en varios ámbitos: i) se reduce la trazabilidad del impuesto al valor agregado que proveen especialmente las tarjetas de crédito, ii) se dificulta la recolección del impuesto sobre la renta, iii) se reduce la información disponible sobre el endeudamiento total de cada uno de los deudores para la gestión prospectiva de riesgo por medio del Centro de Información Crediticia (CIC) de la SUGEF, iv) se resta dinamismo al consumo en una circunstancia apremiante, v) se reduce la actividad y rentabilidad de las entidades financieras formales y vi) expone a los deudores de menores ingresos y las MIPYMES a las condiciones y prácticas de los prestamistas informales. Todo esto sin necesariamente beneficiar a otro grupo al que se le reduzca efectivamente el servicio de la deuda. En la mayoría de los casos, los deudores de mejor calidad ya podían acceder a créditos con tasas de interés más atractivas y acordes a su nivel de riesgo. En efecto, los grupos sociales de mayores ingresos no son afectados en su acceso al crédito en lo que respecta a cantidad, ni en su costo.

Por su parte la Ley Comisiones Máximas del Sistema de Tarjetas, Ley 9831, del 21 de marzo de 2020, establece que el Banco Central deberá determinar las comisiones máximas de intercambio que podrán cobrar los emisores, así como las comisiones máximas de adquirencia¹¹ y límites máximos a otras comisiones y cargos que establezcan los proveedores de servicio por el uso de los dispositivos de pago, para promover la eficiencia y seguridad del sistema de tarjetas y garantizar el menor costo posible para los afiliados.

¹¹ La adquirencia corresponde a los cobros que realiza el proveedor del servicio para la aceptación y el procesamiento de operaciones con dispositivos de pago al comercio.

La fijación establece que la comisión máxima de intercambio, para todo tipo y monto de operaciones de pago, tipos de dispositivo de pago y actividades comerciales será de 2,00%, a excepción de estaciones de servicio, organizaciones de beneficencia, servicios de transporte regulados por la ARESEP, y peajes, a las cuales se les aplicará una comisión máxima de intercambio de 1,0%.

Por otro lado, la comisión máxima de adquirencia para todos los tipos y montos de transacción, tipos de dispositivo de pago y actividades comerciales será de 2,50%, más un cobro máximo de 20 mil colones mensuales por el costo de la terminal de punto de venta y de la tecnología de comunicación requeridos para operar. Se exceptúan las estaciones de servicio, organizaciones de beneficencia, servicios de transporte regulados por la ARESEP, y peajes, a las cuales se les aplicará una comisión máxima de adquirencia de 1,5%, más el cobro máximo por el costo de la terminal de punto de venta y de la tecnología de comunicación requeridos para operar.

Esta es una reducción significativa de los costos que en muchas ocasiones se cobraba a los usuarios. Pero puede enfrentar a los bancos a una reducción de su potencial de utilidades y tener un efecto similar al comentado anteriormente en el caso de tope de tasas de interés y reducir el uso de esta tecnología, reducir la bancarización, fomentar el uso de efectivo. También igual que en la norma anterior, puede que explique qué parte de la reducción del índice de eficiencia operativa presentado en el capítulo anterior.

Conclusiones

Las difíciles condiciones económicas y financieras provocadas por la emergencia sanitaria relacionada con el COVID-19, contrajeron la actividad comercial e incrementaron el desempleo. Se dio en un entorno que ya mostraba tendencias de desaceleración desde 2018 y se reflejó en la reducción generalizada de la capacidad de pago los agentes económicos. De esa forma aumentó la percepción de riesgo de en los bancos. En vista de la incertidumbre en cuanto a la profundidad y persistencia de estas circunstancias, la estrategia de los bancos fue buscar extender y readecuar los créditos de sus deudores transitoriamente. Esto fue acompañado por medidas de regulación financiera también temporales que permitieron acomodar las modificaciones contractuales sin consecuencias negativas, indeseadas y sistémicas en el sistema financiero costarricense. Además, el Banco Central de Costa Rica implementó una política monetaria expansiva, junto con facilidades temporales de crédito destinadas a la refinanciación de los créditos y a proveer la liquidez necesaria al sistema financiero.

El énfasis se debe poner en que las medidas son transitorias y revisables, que es lo adecuado ante una contingencia también transitoria. Si bien sus implicaciones pueden llegar a ser de más largo plazo, se retiene la posibilidad de alargar nuevamente las medidas, desarticularlas gradualmente en la medida que la incertidumbre se dilucide o de modificarlas si se estimara necesario. En particular, es importante debido a que algunas de estas medidas pueden ser consideradas poco ortodoxas y que no serían nunca tomadas en circunstancias de normalidad, debido a que reducen temporalmente la información disponible para evaluar la condición de las carteras de crédito de las entidades y por ende de su suficiencia patrimonial. Estas modificaciones no corrigen la situación de fondo que provocó pandemia en las carteras de crédito bancarias. El reto hacia adelante será graduar la normalización de la regulación, de tal

forma de revelar la información sobre la calidad de la cartera de crédito en un entorno en el cual el riesgo es justamente que la recuperación puede ser más dilatada de lo esperado. Por esa razón no se debe dejar de monitorear el desempeño de los bancos en el futuro cercano. De materializarse un escenario en el cual no se recupera significativamente la capacidad de pago de los deudores, no se reactiva la demanda de crédito y se revierten las medidas prudenciales temporales, se podría comprometer la estabilidad del sector financiero. Los retos en este contexto prospectivo se centran en la posibilidad de capitalización de los bancos públicos y privados.

Los indicadores bancarios aún no reflejan efectos evidentes relacionadas con la pandemia de COVID-19. Será hasta la reversión de las medidas regulatorias temporales que la dimensión del impacto será conocido y dimensionado. La recuperación de las condiciones económicas débiles que antecedieron al escenario será determinante para evaluar si se requieren medidas financieras adicionales.

Bibliografía

- Allen, Franklin y Douglas Gale. 2001. Comparative Financial Systems: A Survey. Wharton School University of Pennsylvania: Center for Financial Institutions Working Papers 01-15.
- Arce, José Luis. 2007. El Auge del crédito dirigido a los consumidores y las familias: Principales Implicaciones Económicas y financieras. Ponencia para el decimotercer informe sobre el Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. 1987-2013. Memoria Anual. San José, Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. Abril, 2021. Informe de Estabilidad Financiera: Adelanto Semestral. San José, Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. Auditoría General de Bancos. 1979-1991. Memoria Anual. San José, Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. División de Servicios Financieros. 1992-2001. Boletín Financiero. San José, Costa Rica.
- Beck, Thorsten & Feyen, Erik & Ize, Alain & Moizeszowicz, Florencia, 2008. "Benchmarking financial development," Policy Research Working Paper Series 4638, The World Bank.
- Bikker, J., & Spierdijk, L. 2008. How Banking Competition Changed over Time. DNB Working Paper 167.
- Bikker, J., Shaffer, S., & Laura, S. 2009. Assessing Competition with the Panzar-Rosse Model: The Role of Scale, Costs, and Equilibrium. DNB Working Paper 225.
- De la Torre, Augusto & Feyen, Erik & Ize, Alain, 2011. "Financial Development: structure and dynamics," Policy Research Working Paper Series 5854, The World Bank.
- De Olloqui, Fernando, Gabriela Andrade y Diego Herrera. 2016. Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: Coyuntura actual y desafíos para los próximos años. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para la discusión No. IDB-DP-385.
- Delgado, Félix. El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: sistema bancario. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica, 2016.
- Durán, Rodolfo; Juan Carlos Quirós y Mario A. Rojas. 2009. Análisis de la Competitividad del Sistema Financiero Costarricense. Banco Central De Costa Rica. Documento de Investigación DEC-AAE-130-2009.
- Economist Intelligence Unit. 2016. Microscopio Global 2016: Análisis del Entorno para la Inclusión Financiera. 2016.
- Escoto Leiva, Roxana. 2001. Banca Comercial. San José, Costa Rica. EUNED: 1era Edición.

- González, C. y Luis Mesalles. 1993. La Economía Política de la nacionalización Bancaria en Costa Rica: 1948-1990. En, Reforma Financiera en Costa Rica: Perspectivas y Propuestas. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Morales, R. et al, 2019. ¿Qué está pasando con el consumo privado en Costa Rica? Observatorio Económico y Social, UNA.
- OECD. 2018. Reserve Requirements: Current Use, Motivations and Practical Considerations.
- Oficina del Consumidor Financiero (OCF), 2020. Endeudamiento en los hogares costarricenses: Identificando grupos y patrones.
- Panzar, John C. y James N. Rosse. 1987. Testing For "Monopoly" Equilibrium. The Journal of Industrial Economics, 35, 443-456.
- Superintendencia General de Entidades Financieras. 1995-2019. Memoria Anual. San José, Costa Rica.
- Superintendencia General de Entidades Financieras. 2020. Informe de Resultados: Encuesta nacional sobre inclusión financiera. IPSOS.
- Trujillo, Verónica y Sergio Navajas. 2016. Inclusión Financiera y Desarrollo del Sistema Financiero en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Datos y tendencias IADB.
- Villamichel, Pablo. 2013. Impacto de Utilización Generalizada de Contratos de Crédito con Tasas Variables en Costa Rica: Transición a un Sistema de Metas de Inflación. UCR: Revista Ciencias Económicas 31-No.1: 2013, pgs 91-124. ISSN: 0252-9521.
- Villamichel, Pablo. 2015. Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense. Ponencia Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.