



DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

VALORACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR FINANCIERO COSTARRICENSE AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

*Investigador:
José Eduardo Angulo*



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INDICE

I.	Introducción.....	3
II.	Sector Financiero y su entorno macro.....	3
III.	Características del sector financiero costarricense.....	5
3.1.	Organización del sector financiero costarricense.....	5
3.2.	Tamaño del sector financiero costarricense.....	6
3.3.	Diferencias entre banca estatal y banca privada.....	8
3.4.	Dolarización y Segmentación de Mercado.....	11
IV.	Competencia y Profundización Financiera.....	12
V.	Exposición a riesgo sistémico.....	15
VI.	Marco Regulatorio.....	17
VII.	Algunas Reflexiones sobre el aporte del Sector Financiero.....	19
VIII.	La Agenda Pendiente: Los grandes temas.....	20
IX.	Otros temas relevantes.....	23
	Recuadro.....	24
	Proyecto de Ley presentado por la SUGEF.....	24
	Bibliografía.....	27

VALORACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR FINANCIERO COSTARRICENSE AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

I. Introducción

Desde hace más de dos décadas y como resultado del cambio en la orientación del modelo de desarrollo costarricense, el dinamismo económico de Costa Rica ha estado ligado a la capacidad que ha tenido el país para integrarse al mercado mundial, con políticas explícitas para la promoción de las exportaciones, atracción de inversiones extranjeras directas y fomento del turismo. Mientras que en dicho período la apertura comercial y la vinculación con los mercados internacionales han avanzado significativamente, siendo sus logros evidentes, la reforma financiera requerida muestra rezagos importantes, lo cual afecta significativamente la contribución del sector financiero al crecimiento económico.

El objetivo del presente trabajo es valorar los principales factores que limitan la competitividad del sector financiero y su capacidad para propiciar un mejor desempeño, bajo la premisa de que un sector financiero competitivo contribuye en mayor medida al crecimiento económico. El documento se ha dividido en secciones, la primera para ubicar los retos del sector financiero dentro del entorno macro; otra para caracterizar al sector, específicamente en cuanto a su organización de mercado, tamaño y diferencias entre la banca estatal y la privada, y grado de dolarización y segmentación de mercado. En la tercera sección se analizan los problemas de competencia y profundización financiera, en donde se destacan las principales tensiones y controversias en relación con la denominada “nivelación de cancha”. En las dos secciones siguientes se analizan temas de riesgo sistémico potencial y marco regulador, en donde se introduce un recuadro sobre el Proyecto de Ley presentado por la SUGEF ante la Asamblea Legislativa. Finalmente, presentan tres nuevos apartados, donde se plantean algunas reflexiones sobre la reforma financiera y se puntualizan los principales temas de la agenda pendiente.

II. Sector Financiero y su entorno macro

Desde una perspectiva macro, el sector financiero ha venido operando por años en un entorno vulnerable, donde la deuda pública total se mantiene en el orden del 55% del PIB, cerca del umbral¹ máximo recomendado para países emergentes y sin posibilidades de ubicarla en menores niveles que aseguren su sostenibilidad; el Ministerio de Hacienda hace esfuerzos por incrementar su superávit primario, sin contar con recursos frescos producto de una reforma fiscal y sin mayores

¹ Reinhart, C. et al, “Debt Tolerance”, NBER Working Paper No 9908, 2003 hacen un estudio para varios países donde correlacionan nivel de endeudamiento con riesgo país y llegan a la conclusión de que el umbral para el endeudamiento externo para países emergentes se ubica en el orden del 35%. Ver Análisis de la Intolerancia de la Deuda Externa Costarricense, Rojas, M. DIE 48-2004-IT, BCCR . Al cierre del 2005 la relación deuda externa total a PIB se ubicó en 27.1%, sin embargo, se debe tomar en consideración que el endeudamiento interno es superior, 36.7% y casi la mitad se encuentra denominado en dólares.

posibilidades financieras para flexibilizar su estructura gasto; y el Banco Central tiene dificultades para controlar la inflación como consecuencia de sus pérdidas acumuladas y el mantenimiento del actual régimen cambiario. A esto hay que agregar las contingencias sobre las finanzas del Estado que representa la descapitalización del sistema provisional² (pensiones del primer pilar de la CCSS y demás sistemas de reparto y especiales) y la exposición cuasifiscal que significa la garantía ilimitada sobre los depósitos en los bancos del Estado.

Las dificultades para controlar la inflación interna y el actual régimen cambiario de mini devaluaciones, que privilegia la competitividad externa en lugar del objetivo de inflación interna y propicia gran certeza sobre la evolución del tipo de cambio futuro, hacen que los agentes económicos mantengan una elevada proporción de su riqueza financiera en dólares, amparados a la apertura de la cuenta de capital (la obligación del BCCR para comprar los dólares que se le ofrezcan y vender los dólares que se el soliciten). Ello ha dado como resultado una elevada utilización de dólares para expresar contratos domésticos, (indexación de precios y salarios al tipo de cambio, precios de los bienes y servicios y hasta como forma de pago de las transacciones cotidianas). En este contexto, el financiamiento en moneda extranjera a deudores no generadores de divisas representa exposición, tanto para el deudor como para las entidades financieras, en el evento de una devaluación discreta importante como consecuencia de un cambio abrupto en nuestra posición externa, que si bien es cierto no ha ocurrido desde la crisis de 1981-82 es señalado como fuente potencial de riesgo sistémico.

En un entorno como el descrito, se torna difícil la conformación de un mercado de deuda de largo plazo, con las eventuales consecuencias adversas en términos de las condiciones y acceso al financiamiento, tanto para personas y empresas, como para el mismo Estado; la captación de fondos se encuentra altamente concentrada en el corto plazo y en emisores estatales, Banco Central y Ministerio de Hacienda. Igual sucede en el caso de la colocación de los recursos de ahorro por parte de los fondos de inversión y pensiones, con importantes dificultades para lograr una adecuada diversificación en términos de plazos y emisores, aún cuando la regulación local permite invertir tanto en el sector privado como en el extranjero. Las opciones para financiar proyectos de infraestructura con recursos provenientes del ahorro local no se concretan, como resultado de serias dificultades en materia de concesión de obra pública y deficiencias en la gestión pública.

² Una parte importante del sistema provisional costarricense se encuentra dentro de la categoría de autorregulado, fuera del alcance de la SUPEN y únicamente con la obligación de reportar ante la Contraloría General de la República, para propósitos de control interno. En esta categoría se encuentran IVM (CCSS), Régimen No Contributivo (CCSS), Retiro (CCSS), Magisterio Nacional, Poder Judicial, Bomberos, BNCR, BCR, BCAC, BCCR, ICE, RECOPE, INVU, ICT, Vendedores de Lotería y demás fondos complementarios y especiales. Para un mayor detalle ver Angulo, J. Situación actual y perspectivas de los Fondos de Ahorro Colectivo en Costa Rica, 2003, Ponencia PEN.

No obstante todo lo anterior, Costa Rica ha logrado acceder al mercado internacional de capitales de manera exitosa y bajo la coyuntura actual, en condiciones relativamente ventajosas, pagando premios por riesgo moderados a pesar de su nivel de riesgo país, lo cual se refleja en la estrecha diferencia en exceso que la deuda soberana costarricense está pagando sobre los bonos del tesoro de los Estados Unidos. Si bien es cierto que la prima por riesgo asociada a los depósitos en colones que ofrece la banca local ha permanecido baja y estable, los bajos rendimientos en el mercado internacional y los intangibles que ofrece el país (democracia y paz, confianza en la institucionalidad, seguridad jurídica y relativa sensación de estabilidad) motivan a los inversionistas a incorporar un riesgo como Costa Rica, aunque los diferenciales de tasa de interés no resulten demasiado significativos. Esto ha propiciado movimientos de capital especulativo y la precaución por parte del Banco Central para incrementar las tasas de interés internas.

III. Características del sector financiero costarricense

3.1. Organización del sector financiero costarricense

En términos de organización industrial, la actual organización del sector financiero costarricense es el resultado de un proceso de liberalización incompleto, donde en lo bancario se pasa de un monopolio estatal, que venía operando desde 1949, a una estructura oligopolística con grandes concentraciones de negocio en unos pocos operadores públicos y privados, mientras que el mercado de los seguros continúa operando bajo monopolio estatal.

El proceso de reforma no se concluye y se abandona la discusión acerca del número, tamaño óptimo y naturaleza de los bancos estatales. De esta manera coexisten en el mercado financiero local una banca pública particularmente grande en tamaño, actora dominante en materia de captación y crédito, fondos de inversión y de pensiones, suplidora de ahorro financiero para el Ministerio de Hacienda y el Banco Central y que goza de la garantía del Estado para la totalidad de sus depósitos; un banco creado por Ley especial, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), que goza de exenciones tributarias y de encaje; bancos privados con operación “off-shore” y bancos privados sin operación “off-shore”, un Sistema Financiero para la Vivienda, donde se encuentra el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI) y las mutuales, también con exenciones de naturaleza tributaria; y operadores internacionales que hacen intermediación financiera al margen de la regulación local y sin infraestructura física en la plaza (los denominados bancos de maletín).

El resultado de esta reforma inconclusa es un mercado financiero segmentado, altamente concentrado y poco competitivo, con elevados márgenes de intermediación y escasa profundización de servicios financieros, donde los bancos (privados y estatales) obtienen rentabilidades por encima del promedio que sugeriría un ambiente de mayor competencia y proveen a la sociedad un nivel de

servicios financieros (captación y crédito) por debajo del óptimo³, gracias a la segmentación regulatoria y tributaria (posibilidad de operar parte del negocio fuera del alcance del regulador y de la autoridad fiscal), y a barreras de ingreso para la banca internacional (prohibición al establecimiento de sucursales de operadores financieros internacionales).

En ciertos momentos parece existir conformidad con la organización del sector financiero costarricense, con una banca privada seguidora de los bancos del Estado en materia de fijación de precios y que justifica su operación off-shore como un mecanismo compensatorio ante la asimetría que representa operar sin garantía sobre los depósitos, en un contexto de elevados niveles de encaje y presencia de importantes distorsiones frente a los demás operadores, principalmente bancos estatales y BPDC. Por su parte, los bancos estatales aunque abogan por mayor flexibilidad (jurídica y de contratación), han demostrado capacidad para competir en el mercado local, a pesar de las limitaciones que representa su marco jurídico público. Incluso han incursionado en segmentos de mercado que en el pasado no habían sido los tradicionales, haciendo uso de endeudamiento en moneda extranjera para competir en el mercado de crédito en dólares.

Las innovaciones financieras y tecnológicas hacen cada día más evidente las dificultades para mantener el mercado financiero cerrado a la competencia y el comercio transfronterizo de servicios representa una seria amenaza para un sector financiero como el costarricense, poco competitivo, segmentado y escasamente profundo. Esta es precisamente la principal amenaza y no se trata de un asunto de propiedad, pública o privada. La salida no es fácil y el tamaño de la banca estatal complica aún más el panorama, ante el riesgo que significa un debilitamiento de la banca del Estado.

3.2. Tamaño del sector financiero costarricense

El tamaño del sector financiero ha venido creciendo a través de los años, primero con el auge de las operaciones no reguladas (banca off-shore y demás esquemas para el manejo de inversiones en valores) y luego mediante la promoción de las figuras como fondos de inversión y pensiones y más recientemente con la intensificación de la competencia local, particularmente en el mercado en dólares, que ha propiciado un mayor uso de financiamiento externo.

La magnitud relativa del sector financiero se presume un indicador de su grado de contribución en la economía. A pesar de la marcada predominancia de la banca, el tamaño del sector financiero costarricense resulta relativamente elevado aún para los estándares internacionales, dado que la relación activos totales a PIB es del

³ Laverde, B. y Madrigal, J, Identificación del Grado de Competencia en el Sistema Bancario Nacional, BCCR, 2005 encuentran que en el largo plazo el volumen de intermediación financiera del Sistema Bancario Nacional es un 40% inferior a lo que sugeriría un mercado de competencia perfecta.

orden del 67.7% (89.2% si se incluye la banca off-shore). Es importante tener presente que los grupos financieros han colocado alrededor de la actividad bancaria, puestos de bolsa, fondos de inversión, comercializadoras de seguros, fondos de pensiones, además de compañías para la comercialización de tarjetas de crédito, redescuento, arrendamiento y factoreo, lo cual incrementa el tamaño y la gama de servicios financieros que puede ofrecer el sector.

La banca off-shore que había venido creciendo hasta alcanzar una porción muy importante del total de activos del sistema bancario, desaceleró su crecimiento. Hoy en día, la operación off-shore representa en términos de la banca privada regulada el 49% del total de activos, 63% de las captaciones y 57% en relación con la cartera de crédito.

Si bien es cierto, la operación off-shore surgió como una respuesta competitiva de la banca privada ante la imposibilidad legal, antes de 1992, para prestar y captar depósitos en moneda extranjera, en un contexto de controles de capital y de divisas y de elevados requerimientos de encaje no remunerado, la imagen negativa de la banca off-shore y la intensificación de la competencia en el mercado local en dólares hacían presagiar una importante disminución de su importancia relativa, a pesar de la ventaja de figura para propiciar algún arbitraje regulatorio. No obstante, lo que se ha observado es una estabilización de su cuota de mercado, lo cual sugiere que dicha banca es más bien un instrumento que utilizan los agentes económicos locales (personas y empresas) con propósitos fiscales, ante la debilidad que representa un sistema tributario basado en el ingreso territorial. En efecto, dicha banca no intermedia en la plaza donde se encuentra domiciliada, utiliza esquemas de intermediación muy similares a la operación bancaria local regulada, aparte de que los créditos son otorgados en su mayoría a costarricenses y bajo la modalidad de “back to back”.

Como resultado de las reformas legales y regulatorias a inicios de la década del 2000, que dieron origen a la SUGEVAL y a la SUPEN, los fondos de inversión y de pensiones han crecido en forma importante hasta alcanzar el equivalente al 20.4% de los activos bancarios y un 13.9% en términos del PIB. No todo es crecimiento neto, dado una buena parte de los fondos de inversión se alimentaron del traslado de carteras conformadas por los antiguos OPAB y CAV que operaba la Bolsa Nacional de Valores y de las llamadas “comisiones de confianza” que administran los bancos extra balance; sin embargo, el crecimiento es muy relevante.

No obstante el tamaño relativo del sector financiero, en Costa Rica una parte importante de los recursos movilizados no se dirigen a la inversión productiva, que es de acuerdo con el fundamento económico la que produce crecimiento y bienestar. El mercado de capitales costarricense es poco desarrollado y se concentra en títulos valores públicos a menos de un año plazo, que financian buena parte de los requerimientos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica, aspecto que en el caso de la banca, principalmente la pública, significa un importante drenaje de recursos que podrían ser utilizados por el sector productivo, estrujamiento que hoy en día es ocultado por la elevada liquidez

existente en el sistema, producto del traslado masivo de recursos de los fondos de inversión a depósitos bancarios y por el acceso de la banca a líneas de crédito del exterior.

El 80% de las operaciones del mercado bursátil corresponden a operaciones de recompra⁴, deuda de corto plazo, utilizadas para alimentar los requerimientos de capital de trabajo de las empresas. El financiamiento de infraestructura local a través del mercado de capitales es incipiente, a pesar de que los inversionistas institucionales (fondos de inversión y pensiones) no encuentran opciones locales atractivas para invertir los recursos. El mercado accionario local es prácticamente inexistente y mucho menos pensar en instrumentos para financiar capital de riesgo. Las reservas de los seguros que opera el INS, que son recursos de muy largo plazo se utilizan parcialmente como crédito hipotecario.

3.3. Diferencias entre banca estatal y banca privada

Las diferencias a nivel de balance entre banca pública y banca privada constituyen importantes piezas de información que evidencian segmentación y conducta competitiva diferenciada. La banca estatal había venido captando predominantemente en colones y colocando crédito en esta misma moneda, a una clientela atomizada, mientras que los bancos privados favorecían su captación en dólares y canalizaban los recursos hacia clientes más sofisticados y de mayor tamaño.

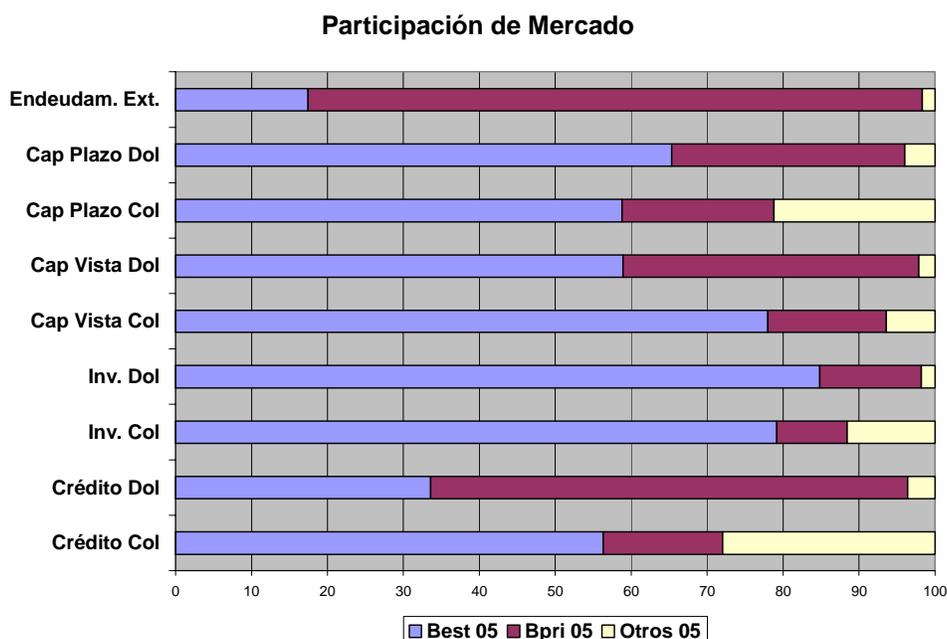
No obstante la dominancia estatal, la banca privada regulada ha venido ganando cuota de mercado, luego de que se le permitiera, a partir de 1996, participar en el mercado de cuentas corrientes y depósitos de corto plazo, con ciertas restricciones como el denominado “peaje”⁵ sobre las captaciones. A pesar de su mayor costo de fondeo en el mercado en colones, dada su baja presencia relativa en la captación a través de cuentas corrientes y de ahorro (fuentes baratas) y de no contar con la garantía del Estado, la banca privada ha sido muy agresiva al contratar líneas de crédito externas y atacar vía innovación de productos y servicio a los sectores de crédito comercial, consumo y vivienda, dispuestos a endeudarse en dólares.

Para el 2005, la cuota de mercado de los bancos privados para crédito en moneda extranjera es del 62.8%, como resultado de un fondeo que representa el 39.8% del total de los depósitos a plazo en moneda extranjera del sistema y un 80.8% del

⁴ Operación bursátil en donde el tenedor de un título valor pignora dicho activo, en un plazo definido, recibiendo a cambio recursos financieros que son utilizados predominantemente como financiamiento de capital de trabajo. El título valor es dejado en garantía y el tenedor lo recupera pagando el monto que obtuvo en la operación de contado más un premio, que corresponden al valor de la operación a plazo.

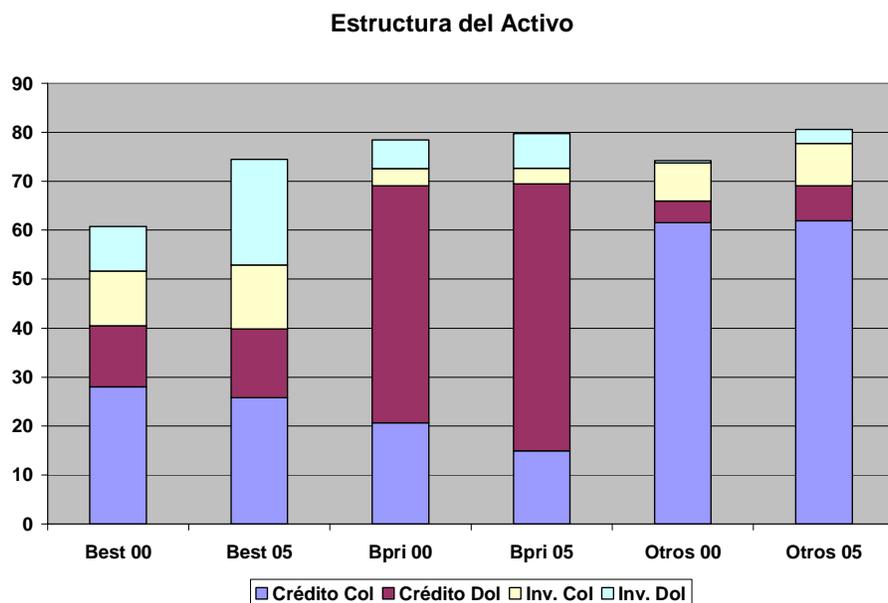
⁵ Obligación legal que tienen los bancos comerciales privados de trasladar sin costo, a un banco del Estado, el 17% de sus captaciones a menos de 30 días, como requisito para poder operar cuentas corrientes del público, en el caso de no cumplir con un mínimo de sucursales fuera del Área Metropolitana de San José.

endeudamiento externo total del sector. Es importante señalar que la categoría de otros intermediarios financieros (financieras, mutuales, entre otros) ha incrementado su participación en el crédito en moneda local pasando de 20.4% en el 2000 a 28% cinco años después y ello constituye mayor presión competitiva, especialmente en el caso de la banca estatal.

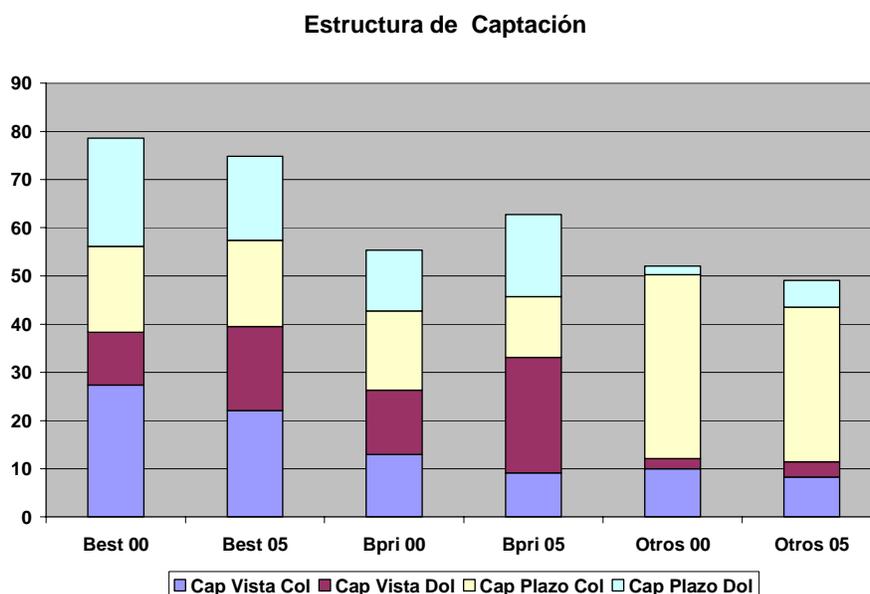


Como producto de la intensificación de la competencia por parte de la banca privada, los bancos comerciales del Estado han reaccionado, expandiendo sus operaciones hacia el crédito en moneda extranjera y compitiendo de manera más agresiva por el fondeo en dólares. Ello ha contenido el crecimiento de la banca no regulada (off-shore) y ha significado una reducción de los márgenes de intermediación en dólares.

No obstante lo anterior, las diferencias de estructura entre bancos estatales y privados persisten y resultan evidentes. Si se analizan los cambios en los últimos cinco años (Diciembre del 2000 contra Diciembre 2005), del lado del activo se observa un crecimiento muy importante en las inversiones de los bancos estatales, que pasan de 20% a 35% de su activo total (predominantemente en moneda extranjera que crecen de 9% a 22%). Si bien es cierto, dentro de la estructura del balance la importancia relativa del crédito al sector privado ha permanecido relativamente constante, la dolarización de las carteras se ha incrementado para todo el sistema, especialmente en el caso de los bancos privados donde el crédito en moneda extranjera pasa de 48% a 55% en términos de su activo total. La dominancia de la banca estatal es evidente en todas las cuentas de activo, 63.9% del total de disponibilidades (caja y recursos líquidos), 82.6% del total de inversiones en valores y 45.5% del total del crédito.



En las cuentas del pasivo también se aprecian diferencias en la conducta de los intermediarios y algunos indicios de segmentación. En captación, los bancos estatales han venido perdiendo participación de mercado, principalmente en moneda extranjera, aún cuando continúan siendo dominantes (68.2% en captación a la vista y 61.8% en captación a plazo). De hecho, un 74.8% de su fondeo corresponde a captación (vista y plazo), mientras que dicho porcentaje es de 62.7% en el caso de los bancos privados y un 49.1% para el resto de las instituciones financieras no bancarias. Ello tiene consecuencias directas en términos del costo de fondos y disposición para utilizar endeudamiento, principalmente en el caso de los bancos privados, los cuales para el año 2000 representaban el 93.5% del endeudamiento en moneda extranjera del sistema y cinco años más tarde, producto de la mayor competencia en el crédito en dólares, la participación de los bancos privados baja a 82.6%, mientras que la banca estatal gana 10 puntos porcentuales y se ubica en 16.5%. Los intermediarios financieros no bancarios también están haciendo mayor uso de endeudamiento como fuente de fondos.



3.4. Dolarización y Segmentación de Mercado

En Costa Rica, la convertibilidad de monedas resulta muy sencilla como resultado de la apertura de la cuenta de capitales y la ausencia de registros de capital y ello se refleja en una elevada utilización de dólares para expresar los contratos domésticos, como alquileres, salarios, precios de bienes y servicios y hasta como forma de pago de las transacciones cotidianas. Además, las dificultades para controlar la inflación interna y el mantenimiento del actual régimen cambiario de mini devaluaciones, propician el ingreso de capital especulativo, lo cual acentúa aún más el proceso de dolarización financiera.

Las líneas de crédito que contratan los bancos y que luego transforman en crédito constituyen una válvula de escape a la presión (fiscal y monetaria) que ejercen el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica. Ello ha permitido segmentar el mercado de dólares del de colones y perpetuar los diferenciales de tasas entre monedas. La abundancia relativa de dólares en el mercado local y los mayores premios por invertir en colones han hecho incrementar el costo del fondeo de la cartera en colones, que junto con los elevados márgenes de intermediación financiera y la prima por inflación esperada presente en las tasas en colones hacen prohibitivos los créditos en moneda local, induciendo de esa manera un mayor endeudamiento en moneda extranjera, especialmente para propósitos de consumo y vivienda.

Como resultado de diferencias impositivas, regulatorias y de eficiencia, así como distorsiones de tipo general, los mercados de dólares y colones se mantienen segmentados y ello se refleja en la magnitud de los márgenes de intermediación, marcadamente elevados en el caso de los colones. Mientras que la banca regulada privada esta sometida a requerimientos de encaje, pago del “peaje” y regulación local, la banca off-shore por su naturaleza se encuentra exenta. Por su

parte, los bancos del Estado no encajan sobre las captaciones en dólares, gozan de la garantía estatal y están facultados para reinvertir la totalidad de sus utilidades, salvo algunas excepciones como el financiamiento para el INFOCOOP y a CONAPE, no obstante tienen que lidiar con la regulación pública en materia laboral y de adquisiciones. Todas estas discrepancias se transmiten nivel de la clientela, donde la segmentación es evidente, para un mercado en colones caracterizado por clientes menos sofisticados, con alternativas financieras limitadas y menores tamaños de transacción (depósitos y créditos).

El fenómeno de dolarización financiera resulta evidente en un análisis quinquenal de las hojas de balance de bancos, mutuales y financieras. El porcentaje de disponibilidades en dólares se duplicó y para el 2005 representa casi la mitad del total, 49.2%; un 60.6% de las inversiones que mantienen los intermediarios financieros están en dólares y 51.1% de la captación a al vista se encuentra en moneda extranjera, cuando en el pasado predominaba la captación en colones. Por su parte, la dolarización en el crédito al sector privado para todo el sistema bancario aumentó seis puntos porcentuales y se ubica en 47.7%, ligeramente por debajo de los niveles del 2003 cuando la dolarización crediticia alcanzó su punto más alto, momento en el cual la SUGEF comenzó a ejercer persuasión moral sobre las instituciones financieras para limitar el otorgamiento de crédito en moneda extranjera a los deudores no generadores de divisas.

Porcentajes de Dolarización en Cuentas de Balance Bancos, Financieras y Mutuales

Cuentas de Balance	2000	2005
Disponibilidades	24.7	49.2
Crédito al Sector Privado	41.6	47.7
Inversiones	45.2	60.6
Captación a la vista	32.9	51.1
Captación a plazo	47.5	46.7

Fuente: BCCR

IV. Competencia y Profundización Financiera

Uno de los retos fundamentales para profundizar el papel del sistema financiero en el desarrollo de la economía costarricense tiene que ver con la promoción de la competencia. Los márgenes de intermediación, especialmente en colones, son elevados, pese a que han transcurrido mucho años desde que se inició la reforma financiera y todavía persiste fragmentación regulatoria y tributaria que propicia

segmentación y desigualdad, tanto para las entidades financieras participantes como para los propios usuarios de los diferentes servicios financieros.

Mucho se ha hablado de la necesidad de “nivelar la cancha”, sin embargo dicha flexibilización representa para los operadores financieros ventajas y desventajas, dado que se debe ceder en algunos aspectos a cambio de otros. Para la banca estatal la nivelación significa flexibilidad en los mecanismos de contratación administrativa y de personal; eliminación de la obligación de trasladar parte de sus utilidades a INFOCOOP y CONAPE; posibilidad de participar en una gama más amplia de negocios financieros, incluso autorización para operar seguros y hasta abrir sucursales fuera del territorio nacional; eliminación de la garantía estatal sobre la totalidad de los depósitos; y mayor transparencia en el suministro de información. En el caso de la banca privada, la flexibilización aboga por un seguro de depósitos universal para el pequeño depositante; eliminación de todo tipo de barreras y distorsiones, incluso las relacionadas con el denominado “peaje” sobre las captaciones a corto plazo; mayor apertura para que el regulador examine la operación consolidada de los grupos financieros, eliminación paulatina de la operación off-shore o en su defecto posibilitar la supervisión a través del grupo financiero y/o el domicilio en plazas con convenios de intercambio de información; y hasta la posibilidad de abrir en Costa Rica sucursales por parte de los bancos domiciliados en el exterior.

Sin embargo, la “nivelación de la cancha” no se puede plantear como un asunto entre banca estatal y banca privada. La dificultad de dicha nivelación es su carácter multidimensional. Cuando se menciona la palabra nivelación, la banca estatal aboga por eliminar los privilegios tributarios y de encaje que gozan las cooperativas y solidaristas, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Sistema Financiero para la Vivienda (BANHVI y Mutuales). Los bancos que no tienen operación off-shore señalan como fuente de competencia desleal a la banca privada local domiciliada en el extranjero (off-shore), fuera de la jurisdicción del regulador. Los bancos privados, incluso los que tienen operación off-shore, se quejan de la participación en la plaza local de operadores financieros internacionales que prestan servicios financieros sin licencia y sin infraestructura local (la denominada banca de maletín).

Con el propósito de evidenciar el reto y las dificultades que plantea dicha nivelación de cancha, se construyó un cuadro en donde se intenta ilustrar las principales variables que son fuente de tensión y controversia.

**¿Nivelación de la Cancha en la Banca?
Fuentes de Tensión y Controversia en el Sistema Financiero Nacional**

Característica	Banca Estatal	BPDC	B. Privada	B. Off-shore	Banhvi	Cooperativas	Solidaristas	Mutuales
No Operadores	3	1	12	7	1	28	1000	3
Principales Indicadores								
Activo Total	42,3%	8%	26,4%	12,1%	3,3%	4,9%	n.d.	3,1%
Depósitos	47,5%	9,3%	22,3%	13,8%	0,3%	3%		3,8%
Cartera	28,8%	8,3%	31,7%	18%	3,7%	5,9%		3,6%
Patrimonio	31,9%	7,6%	18,7%	9,1%	23%	8%		1,7%
Capital Mínimo	No regulado	No regulado	¢5.001 Mill 4/	\$ 3,000,000 3/	No regulado	¢640,4 mill	No regulado	¢10 mill Ley 7052,art. 70.
Seguro depósitos	Seguro implícito. Ley SBN Art.4		Fondo ABC					Garantía del Estado sobre los depósitos
Encaje 1/	15% ¢ y \$ Depósitos y captación	Exento 15% solo cta ctes	15% ¢ y \$ Depósitos y captación	Canon \$125,000 anual 2/	15% ¢ y \$ Depósitos y captación	15% ¢ y \$ Ah. y Crédito y de Vivienda Reserva de liquidez de 15% capt y aportes para coop. cerradas y las que no estén sujetas al EML 6/	Exento	15% ¢ y \$ Depósitos y captación Reserva de liquidez del 15% sobre capt y aportes
Impuesto sobre los rendimientos	8% ¢ Exento \$	Exento	8% ¢ y \$ Peaje del 17% *	No aplica	Exento	5% sobre el 50% de ingresos	5% sobre excedentes	8% \$
Impuesto Renta	30% renta neta	15% renta neta	30% renta neta	Canón \$125,000 anuales 2/	Exento	Exento	Exento	Exento 50% costas formaliz. y traspaso
Uso Utilidades después de impuestos	5% Conape (deducible) 10% Infocoop 50% Reserva Legal Resto Capitaliz.	5% Conape (deducible) Capitaliz. 5/	5% Conape (deducible) 10% Res. Legal, 10% Fondo Jubilac. Empleados, Resto uso privado	Requisitos de la plaza Resto uso privado		2% CONACOOP 2,5% CEDECOOP Mín. 10% Res. Legal, 55% Res. Educación y 6% Res. Bienestar Social Resto a los asociados.	A criterio de cada asociación	Capitaliz.
Autoridad Reguladora	SUGEf	SUGEf	SUGEf	Autoridad en el domicilio		SUGEf INFOCOOP		SUGEf BANHVI
Contratación Administrativa	CGR	CGR	Reglas Internas	Reglas Internas	CGR	Reglas Internas	Reglas Internas	Reglas Internas
Acceso a	si	si	no	no	no	no	no	no

depósitos de instituciones públicas								
-------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

- 1/ Sobre el saldo de depósitos y captaciones.- Art. 63 de Ley 7558.
 - 2/ Artículo 61 bis. Ley de Impuesto sobre la Renta. Impuesto especial sobre bancos y entidades financieras no domiciliados.
 - 3/ Art.147 Ley 7558 - BCCR
 - 4/ Art. 8 Sesión J.D. BCCR No. 5271-06 del 22/03/06.
 - 5/ Art. 40 Ley de creación del Banco Popular - Se refiere a las utilidades netas anuales.
 - 6/ Ver Regulaciones de Política Monetaria Título VI.
- * Traslado del 17% de las captaciones a 30 días o menos. Bancos reciben rendimientos por el 50% de Tasa Básica.
Fuente: BCCR

El tamaño y organización industrial del sistema financiero costarricense es un escollo central que condiciona las posibilidades de una mayor competencia y profundización financiera, aún cuando se aborden los problemas y limitaciones que representa la falta de reglas homogéneas. La dominancia del Estado en los diferentes segmentos del mercado financiero no se puede obviar, como tampoco la elevada concentración entre unos pocos operadores privados. En el segmento bancario, dicha dominancia es evidente dado que los bancos estatales concentran el 65% del total de depósitos (78% de la captación a la vista en moneda nacional) y en crédito también son muy relevantes, con casi la mitad de la cartera.

En el mercado local de valores también es deseable una mayor competencia y profundización de los servicios financieros como medio para potenciar el papel de los fondos de inversión, pensiones y seguros como inversionistas institucionales. Claro está, el desarrollo del mercado de valores tiene sus limitaciones para un país pequeño como Costa Rica, donde son cuestionables las posibilidades de lograr las economías de escala y aglomeración que demanda este tipo de mercados, lo cual se complica con la elevada concentración de propiedad familiar en las empresas.

V. Exposición a riesgo sistémico

Si bien es cierto Costa Rica lleva más de veinticinco años sin crisis y el país ha transitado con buen suceso coyunturas difíciles del mercado financiero internacional, como las crisis asiática, mexicana y argentina, ello no significa que el sistema financiero doméstico se encuentre exento de un potencial riesgo sistémico.

El actual régimen monetario y cambiario mantiene al sistema bancario vulnerable a riesgos, por volatilidad del crédito, dada la dificultad que tienen las autoridades monetarias para controlar el crecimiento del crédito a través de manejo de la tasa de interés de política monetaria. Además, un régimen que ha privilegiado el objetivo de reservas monetarias en vez del control de la inflación, introduce mayor volatilidad de tasa de interés ante shocks externos y por tanto puede poner en entredicho la capacidad de los deudores para atender el servicio de la deuda, aún

en un ambiente de tasas fluctuantes. Si el ajuste resulta severo, el traslado del riesgo de tasa de interés del banco hacia el deudor puede resultar complicado, especialmente en el caso de los bancos del Estado. La exposición de los bancos a riesgo por liquidez se acentúa en un régimen altamente dolarizado y donde el tipo de cambio no es ajustado por el mercado. Ante un cambio abrupto en los niveles de reservas o depósitos y ante la dificultad de convertir los créditos de colones a dólares, la primera reacción de los bancos es tomar toda su liquidez y convertirla a dólares, lo cual se puede convertir en un riesgo para el sistema. Finalmente, una cartera de crédito dolarizada expone a los bancos a riesgo de crédito ante la dificultad material de los deudores para atender la deuda con el banco, dada la desproporción entre ingresos en moneda local y tamaño del endeudamiento. Esto es particularmente delicado en el caso costarricense, donde los bancos (privados y estatales) han hecho amplio uso de líneas de crédito en el exterior. A pesar de todo lo anterior, la estabilidad y por tanto la credibilidad en el régimen cambiario ha minimizado dichos riesgos, aparte de que se apela al riesgo moral de que ante una eventualidad, es el gobierno quien tiene que salir al rescate de los intermediarios financieros en problemas, máxime que estarían también involucrados los grandes bancos estatales.

La solidez de un sistema financiero está determinada por su capacidad para movilizar ahorro financiero y generar, como producto de la intermediación y la prestación de servicios financieros, rendimientos adecuados en un ambiente competitivo y bajo un esquema apropiado de manejo de los riesgos. Cuando se analizan los balances de las entidades que conforman el sector financiero costarricense (bancos y financieras, operadoras de fondos de inversión y pensiones, puestos de bolsa, entre otras), resulta evidente su aparente salud financiera, con muy pocas excepciones en el caso de operadores que terminaron con dificultades, pero cuyas potenciales repercusiones no se reflejaron en riesgo para el sistema como un todo. No obstante, poco se puede decir del sector no regulado, ante las limitaciones que tiene el regulador para controlar los grupos financieros y la banca off-shore, en particular. De hecho, en el caso de la banca privada, el tamaño de la banca off-shore es casi idéntico al de la banca regulada.

Se han dado pasos importantes hacia la supervisión consolidada de los grupos financieros, sin embargo una gran cantidad de negocios financieros operan fuera del alcance de las entidades reguladoras. Los bancos locales domiciliados en el exterior (off-shore) no son regulados por la SUGEF, al igual que las arrendadoras, las empresas de factorero y algunas compañías que operan tarjetas de crédito. La SUPEN no tiene potestades sobre la totalidad de las entidades que operan fondos de pensiones, la SUGEVAL tiene limitaciones en relación con alcances que le brinda la Ley para supervisar las diferentes manifestaciones de intermediación de valores, mientras que los bancos del Estado, que gozan de la garantía estatal sobre los depósitos, operan amparados a sus propios estatutos legales.

Por otra parte, la presión competitiva se ha intensificado, lo que propicia una mayor disposición de los operadores financieros (públicos y privados) a asumir riesgos. Ahora la competencia se produce a todo nivel, incluso a lo interno de los

mismos bancos y sus afiliadas. Incluso los bancos estatales compiten captando depósitos y colocando crédito, administrando fondos de inversión y pensiones y operando con títulos valores, no sólo en su mercado natural en colones, sino también en dólares, donde la garantía estatal es menos determinante y donde los márgenes de intermediación resultan más estrechos.

En un contexto como el anteriormente descrito, resulta evidente la dificultad para ejercer una adecuada regulación. A nivel internacional cada día resulta más relevante la utilización de normativa prudencial, el autocontrol y la gestión basada en administración de riesgos. La ausencia de un esquema de supervisión basado en la administración de riesgos y las presiones competitivas crecientes, constituyen aspectos de exposición y potencial de riesgo para el sistema financiero costarricense. Es por ello que la regulación se ha estado modernizando en esta dirección, ante la convicción de que el negocio de los intermediarios financieros es precisamente una administración eficiente de los riesgos a que están expuestos.

VI. Marco Regulatorio

El sistema financiero costarricense tiene importantes vacíos regulatorios. Importantes avances se lograron con la decisión de obligar a los grupos financieros locales a reportar bajo una base consolidada, a partir de una estructura tipo holding. No obstante, el problema de fondo tiene que ver con que la legislación costarricense deja a muchas instituciones fuera del alcance del ente regulador local. Los bancos off-shore no pueden ser regulados desde Costa Rica, por lo que la SUGEF utilizaba acuerdos con supervisores extranjeros, sin embargo, la Procuraduría General de la República eliminó esta potestad y ahora está en trámite en la Asamblea Legislativa una propuesta de la SUGEF que posibilitaría dicha supervisión (ver Recuadro). Las operaciones de leasing, factoreo y tarjetas de crédito que no forman parte de los grupos financieros también están fuera de la regulación de SUGEF. La SUPEN tiene dificultades para supervisar los fondos de pensión especiales con cargo a presupuesto, así como los fondos que operan las asociaciones solidaristas. La actividad de los seguros está totalmente a la libre en Costa Rica y ni siquiera existe entidad reguladora.

Incluso a nivel bancario, la supervisión prudencial resulta complicada de aplicar debido a un tratamiento desigual entre instituciones. Los indicadores de apalancamiento difieren dependiendo de si la entidad está sujeta o no al pago del “peaje”; los requerimientos de reserva son diferentes para el caso del Banco Popular y de Desarrollo Comunal que está exento de encaje; lo mismo que el cálculo del costo promedio de fondos, como resultado del 0.5% de aporte patronal y el seguro obligatorio, sobre el cual no paga intereses por 18 meses. Para el caso de los bancos estatales los objetivos ligados a generación de rentabilidad no están muy claros y enfrentan restricciones propias de una entidad pública, donde únicamente puede hacer lo que la Ley expresamente estipula y además, se encuentran limitados a inflexibilidades presupuestarias y de contratación laboral. Estas asimetrías de naturaleza legal constituyen una fuente permanente e

insalvable de disparidad en las reglas de juego entre intermediarios financieros, que terminan complicando la aplicación de reglas de supervisión prudencial.

El reto de la regulación es pasar de un esquema basado en indicadores ponderados de gestión a uno de supervisión de tipo prudencial basado en gestión interna de riesgos. Los ajustes regulatorios tienen que estar orientados a minimizar las diferentes fuentes de riesgo sistémico, a través de una adecuada administración interna de riesgos y mayores niveles de aprovisionamiento y de capital. Además, se requiere un fortalecimiento del marco de supervisión consolidada que permita evitar la evasión de naturaleza reglamentaria o regulatoria y al mismo tiempo mayor efectividad para distinguir entre dificultades menores que los intermediarios financieros pueden corregir internamente y situaciones que demandan acciones prontas y oportunas del regulador, desde intervenciones hasta disolución de instituciones en problemas.

La credibilidad del regulador se encuentra ampliamente cuestionada⁶ cuando se trata de aplicación de multas y sanciones, dado que el marco regulador costarricense no fue diseñado con criterios de gradualidad. De esta manera, las infracciones que se comenten casi nunca son penalizadas, dado que ello llevaría a acciones demasiado drásticas, como la suspensión de operaciones para la entidad financiera. Para fortalecer la disciplina de las instituciones financieras se requiere incrementar sensiblemente las multas e introducir gradualidad en la aplicación de sanciones, apelando a la frecuencia y gravedad de las faltas. También se requiere clarificar los criterios contables para evitar que las instituciones apelen a vacíos e indefinición de normas de clasificación y registro.

El problema en la calidad de la clasificación de los préstamos es un asunto que debe ser corregido, sea a través de multas y sanciones o apelando a incentivos. Lo cierto es que son muchos los préstamos que son reclasificados por la SUGEF en sus inspecciones in situ y ello genera información inconsistente y subaprovisionamiento. La falta de una central de crédito que provea información al sistema financiero es una de las tareas pendientes.

En cuanto a funcionamiento del mercado de valores, mayores requerimientos de información y garantías son necesarios en el caso de las denominadas recompras, dada su magnitud y riesgo⁷ que representan tanto para los inversionistas como para las instituciones que realizan las operaciones.

⁶ En el caso del mercado de valores un recurso ante la Sala IV tiene sin marco sancionatorio a la SUGEF

⁷ La sostenibilidad de la modalidad de recompras, que representa el 80% de las transacciones que se realizan en la BNV, es un asunto central y tiene que ver con un adecuado monitoreo del valor de las garantías de cada operación. Si el sistema se encuentra subgarantizado, ello se transforma en una fuente de riesgo para el mercado de valores.

VII. Algunas Reflexiones sobre el aporte del Sector Financiero

No hay duda de la relevancia que tiene el desarrollo del sector financiero en términos del crecimiento y bienestar de una economía y de lo que significa una reforma financiera inconclusa. La muestra más cruda de que todavía falta profundizar la reforma financiera se evidencia en la magnitud del margen de intermediación, en la segmentación del negocio financiero y en los escasos servicios financieros que gozan los agentes económicos menos sofisticados, especialmente los pequeños ahorrantes y prestatarios y la micro y pequeña empresa, principalmente la informal, que es en número de establecimientos, ampliamente mayoritaria en Costa Rica.

Los costos de una reforma financiera inconclusa son cuantiosos, sin embargo, no parece haber conciencia acerca de la prioridad que significa su profundización. Dichos costos se materializan en intereses que se dejan de pagar a los ahorrantes y que merman su ingreso disponible, por causas de segmentación y falta de competencia, así como en costos financieros en exceso que los prestatarios del crédito y demás servicios financieros tienen que afrontar por ineficiencias del sistema. Para las empresas, estas ineficiencias se materializan en mayores costos de operación y transacción, que terminan afectando de manera directa su competitividad, principalmente en el caso de las pequeñas unidades productivas, que son predominantes en número⁸.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, no hay duda de que el sistema financiero actual es más complejo y robusto que veinte años atrás. Hoy en día se ofrece una gama más amplia de servicios financieros, más allá de los bancarios, como es el caso de fondos de inversión y de pensiones, opciones de arrendamiento, factoreo, tarjetas de crédito y débito, entre otros, los cuales han incorporado importantes componentes de tecnología e innovación. La movilización de recursos también es sustancialmente más cuantiosa y el empleo que genera el sector financiero ha crecido de manera importante, con salarios mucho más atractivos que otros sectores de la economía.

No obstante, el no haber profundizado la reforma financiera representa para la sociedad costarricense un enorme desperdicio social y económico de magnitudes incalculables, que actualmente se materializa en términos de empleo y riqueza dejados de generar, pero que en el mediano plazo constituye una amenaza fundamental contra el propio sistema financiero local, dadas las asimetrías existentes en relación con competidores foráneos, y esto es cierto tanto para operadores públicos como privados, los primeros por ineficiencia y limitación regulatoria y los segundos por haberse conformado con competir en un ambiente poco exigente⁹.

⁸ Ver Angulo, J. Avances y retos en el diseño de un programa nacional para el fomento de la competitividad de las PYMEs, PEN

⁹ Dicha situación está cambiando para algunos bancos privados con el ingreso de operadores internacionales que han tomado su control.

La amenaza competitiva sobre la banca estatal es algo que se debe valorar con sumo cuidado y se deberá decidir acerca de su función y enfoque, si se reorienta hacia “banca de desarrollo” o si por el contrario se continúa con las funciones tradicionales de una banca comercial, en cuyo caso habría que tener muy claros los argumentos económicos y sociales para mantener dicha banca en la esfera pública y sobre las posibilidades efectivas de lograr una adecuada nivelación de de cancha por la vía de la flexibilización.

VIII. La Agenda Pendiente: Los grandes temas ¹⁰

Al reflexionar sobre el avance de la reforma financiera en Costa Rica y la agenda pendiente, es claro que se trata de un lento proceso, donde se han hecho muchos esfuerzos, pero en los últimos años los grandes temas parecen no variar. Lo que sigue a continuación ha sido tomado de una ponencia que realizó el autor¹¹ para los propósitos del Décimo Informe del Estado de la Nación, donde se analizó el avance de la reforma financiera en un contexto de 20 años. La pertinencia de los temas es tal que se ha tomado casi sin cambios.

El análisis de sistema financiero costarricense en un contexto de largo plazo es un excelente ejercicio que permite ubicar el proceso de reforma y reflexionar acerca de lo que se ha logrado avanzar, que no es despreciable, y lo que todavía falta por enfrentar. Como visión de largo plazo, una gran cantidad de asuntos de tipo coyuntural no son tratados y por tanto el esfuerzo se concentra en los temas más gruesos.

Un primer punto de preocupación en relación con la reforma es la escasa conciencia que existe sobre el carácter impostergable de la misma. Se tiene la percepción de que a lo largo de todos estos años, casi dos décadas, la mayor parte de los temas fundamentales han sido resueltos y que únicamente restan algunos detalles o afinamientos.

Otro aspecto que preocupa es la errónea percepción acerca de la verdadera relevancia del sector financiero y su papel en el crecimiento económico¹². El sector financiero ya no se visualiza como un simple instrumento que transforma depósitos en crédito. En referencia a Stiglitz¹³, dicho sistema es concebido como el cerebro de la economía, el lugar donde se acumula información esencial para llevar a cabo el proceso productivo, donde se detectan las nuevas oportunidades y las actividades en decadencia, donde se acumula información relevante sobre los

¹⁰ Una parte de los temas señalados como prioritarios en esta sección fueron tomados de los documentos y exposiciones realizadas por expertos locales e internacionales en el Seminario sobre el Futuro de la Reforma Financiera en Costa Rica, organizado por Academia de Centroamérica en Diciembre del 2003. Cualquier error de transcripción o apreciación es mi responsabilidad.

¹¹ Angulo, J. X Informe del Estado de la Nación.

¹² La evidencia empírica es concluyente de la elevada correlación que existe entre el grado de desarrollo de los sistemas financieros y los niveles de crecimiento y bienestar de los países.

¹³ Más Instrumentos y Metas más amplias para el Desarrollo: Hacia el Consenso Post Washington, Joseph Stiglitz, Revista Desarrollo Económico, Vol 38, No 151, 1998

riesgos, sobre los deudores y de donde se envían las señales al resto del sistema. Por tanto, cuando el sistema financiero no es eficiente, gran parte de este capital social se sub-utiliza o se desperdicia y ello afecta principalmente a las pequeñas empresas y los nuevos emprendedores.

Preocupa también la persistencia de desequilibrios macroeconómicos y sus implicaciones. Desde la perspectiva del entorno en que se desenvuelve la actividad financiera, la estabilidad económica siempre ha sido considerada como uno de los prerrequisitos fundamentales para disponer de un sistema financiero sano y eficiente. Si bien es cierto la economía costarricense denota importantes avances en esta materia, todavía persisten desequilibrios macroeconómicos asociados a las finanzas públicas y la solución del problema de las pérdidas del BCCR. Éste es uno de los puntos de arranque de la nueva fase de la reforma financiera, por sus implicaciones en relación con la vulnerabilidad del sistema y la posible contención del proceso de dolarización.

El papel de la banca estatal es otro de los motivos de preocupación. Los excesivos márgenes de intermediación, principalmente en moneda nacional, representan uno de los principales síntomas de que los objetivos iniciales de la reforma, de aumentar la competencia y la eficiencia se han cumplido a medias y ello tiene que ver con uno de los temas fundamentales que los estudiosos de la reforma han señalado como prioridad, ¿cuál debe ser el papel de la banca del Estado?.

La gradualidad con que ha sido aplicada la reforma financiera en Costa Rica no ha permitido enfrentar dicho dilema y por tanto la orientación se ha dirigido a tratar de nivelar las reglas del juego. Los bancos estatales piden que se les liberen las amarras para poder enfrentar la competencia, mientras que la banca privada, pide acceder a prerrogativas que sólo tienen los bancos del Estado y algunas instituciones como las mutuales y el BPDC, como la garantía estatal sobre los depósitos y el acceso a los depósitos de las instituciones públicas. Los analistas coinciden en que conforme la competencia se intensifique las tensiones se harán más evidentes y no parece factible el logro de una completa nivelación de las reglas del juego. Además, la nivelación no es sólo entre banca pública y privada, es entre todos los actores que participan en el mercado financiero local.

Augusto de la Torre¹⁴ señala que los costarricenses debemos tomar una difícil decisión estratégica y de largo plazo:

“Si lo que quiere es dejar competir a ultranza para que haga negocio como cualquier banco privado, tiene que preguntarse entonces para qué la quiero. Si lo que quiere es la banca pública que tenga una función social de algún tipo, algún tipo de mandato social, entonces pedirle que compita como un privado, parece que es una contradicción”.

¹⁴ Funcionario del Banco Mundial que participó como expositor en el Seminario Organizado por Academia de Centroamérica sobre el Futuro de la Reforma Financiera en Costa Rica, Diciembre 2003

Rodrigo Bolaños¹⁵ argumenta que si se decide encargar a la banca estatal con un mandato de banca de desarrollo, esta:

“buscaría resolver las dificultades de acceso que puedan tener algunos sectores - sobre todo los pequeños, medianos y micros empresarios- a los servicios bancarios, así como financiar proyectos rentables pero de alto riesgo, ante la ausencia de un mercado de capitales de riesgo”.

Otro tema en donde existe coincidencia entre los analistas es en la necesidad de mejorar o equiparar los requisitos de supervisión a que se encuentra sometida la banca off-shore y los denominados grupos financieros. Pese a los esfuerzos recientes, esta banca paralela representa un problema importante de fragmentación en el mercado y por su magnitud, un elevado potencial de riesgo sistémico, difícil de cuantificar, dadas las limitaciones de información y la falta de transparencia con que esta parte del sistema opera. La reforma debería proveer los elementos necesarios para que dicha porción de la banca se transforme en on-shore.

En materia de desarrollo del mercado de valores, que es donde en los últimos años se ha observado un gran dinamismo por parte de los fondos de inversión y de pensiones, persiste una excesiva dependencia de los instrumentos de deuda del BCCR y el Ministerio de Hacienda y es muy poco lo que se ha hecho para desarrollar nuevos instrumentos y títulos del mercado de capitales privado e incluso se observan retrocesos en el número de emisores en bolsa, los cuales han vuelto a acudir al financiamiento bancario.

Ligado al tema del desarrollo de los fondos de pensiones se plantean retos específicos para garantizar la sostenibilidad financiera de largo plazo del primer pilar, el de la CCSS. Otro tema central estrechamente vinculado al desarrollo del mercado de valores y que los costarricenses hemos olvidado es el de los seguros. Augusto de la Torre señala que la industria de los seguros es de vital importancia para el desarrollo de los mercados financieros y argumenta una contradicción entre la decisión que tomó Costa Rica de privatizar el manejo de las pensiones y la insistencia de mantener los seguros bajo la figura de monopolio. Esta es un área de reforma que debe ser atendida y la contradicción se va a tornar más evidente conforme los sistemas de pensiones vayan madurando.

En relación con el tema de la regulación y supervisión, la SUGEF demanda de mayores potestades de supervisión, principalmente en el caso de bancos domiciliados en el exterior y en relación con el tratamiento de los denominados grupos financieros, que se tornan cada día más diversos y complejos. En lo que se refiere a mercado bursátil, los analistas coinciden en la necesidad de mantener

¹⁵ Expresidente del BCCR, que participó como expositor en el Seminario Organizado por Academia de Centroamérica sobre el Futuro de la Reforma Financiera en Costa Rica, Diciembre 2003

un adecuado balance, dado que a veces da la sensación de que se tiene más regulación que mercado.

Finalmente, Augusto de la Torre señala un tema que considera fundamental pero olvidado en la región y que tiene que ver con el desarrollo de las “infraestructuras institucionales para las finanzas”. Al estar las finanzas basadas en contratos, es de especial importancia el desarrollo del marco jurídico legal institucional y las infraestructuras existentes para suscribir los contratos y hacer que los mismos se cumplan. En Costa Rica hay serios problemas para la ejecución de las garantías, la sustitución de colaterales, los procesos para resolver de manera no destructiva casos en donde las empresas entran en problemas de pago o quiebras, entre otros. Desafortunadamente, una buena parte de estos elementos se encuentran en los proyectos de reforma del sistema financiero en poder de la Asamblea Legislativa y no parece existir consenso político para convertir dichas iniciativas en Leyes de la República.

IX. Otros temas relevantes

Enfatizar en los “grandes temas” tiene el riesgo de dejar por fuera importantes aspectos que por sus características podrían parecer operativos o de menor rango, pero que sin embargo son centrales y contribuyen a reducir las vulnerabilidades. Seguidamente se señalan algunos de esos temas.

Es clara la preocupación por la vulnerabilidad del sistema a riesgo cambiario y de tasas de interés y los esfuerzos que se realizan en materia de reglamentación y supervisión prudencial, no obstante no se deben descuidar las acciones para el mejoramiento de la gestión de la liquidez y el fortalecimiento del marco preventivo para enfrentar una crisis.

En materia de flexibilización cambiaria es necesario propiciar las bases para la conformación de una infraestructura que permita ofrecer instrumentos de cobertura cambiaria, hoy en día ausentes como resultado de un régimen de tipo de cambio “casi fijo”. Las mejoras operativas y tecnológicas también resultan centrales para mejorar los canales de transmisión de las medidas de política monetaria del Banco Central.

La formación de precios es una pieza central de cualquier sistema financiero y como tal se requiere de mayores esfuerzos de mejora, especialmente en el caso de los mecanismos de subasta de títulos valores del Ministerio de Hacienda y el Banco Central y en la negociación en bolsa. Dichos precios afectan tanto la valoración de los fondos de inversión y de pensiones, como el costo de la captación.

Avances importantes se han producido en Costa Rica en relación con la infraestructura de transacción y liquidación que opera el Banco Central. Un esfuerzo igualmente importante se requiere para reducir el riesgo operativo que significa el actual sistema que se utiliza para registrar la propiedad de los títulos valores. El mercado costarricense también necesita mejoras en la determinación

de las garantías, para reducir el riesgo que representa la operación del actual esquema de negociación denominado “recompras”.

Recuadro

Proyecto de Ley presentado por la SUGEF

El proyecto de Ley enviado por la SUGEF a la Asamblea Legislativa se orienta a resolver el vacío de supervisión de las off-shore; a mejorar los tiempos y capacidades del sistema para administrar situaciones de crisis, donde es necesario intervenir, liquidar o fusionar una institución, con el menor costo posible, tanto financiero como de riesgo sistémico asociado; a brindar inmunidad al regulador para poder actuar en concordancia con las mejores prácticas internacionales, dado que actualmente en Costa Rica las acciones del regulador conllevan riesgos legales y vinculantes a su situación patrimonial privada; y a clarificar las sanciones y la capacidad sancionatoria del regulador.

Si bien es cierto una mayor regulación prudencial es necesaria y pocos la discuten, el proyecto de Ley presentado por la SUGEF ante la Asamblea Legislativa es percibido por algunos administrados como excesivo, en términos de las potestades que se le otorgan al Superintendente General de Entidades Financieras, quien goza de inmunidad plena y es quién termina dictando cualquier autorización de compra, fusión, adquisición, incremento de capital y hasta de la naturaleza de los accionistas, las personas físicas, que forman parte de las entidades que conforman los grupos financieros, con capacidades incluso de exigir normas y requisitos para las entidades que están domiciliadas en el extranjero. La sobrerregulación de la operación off-shore muy por encima de las exigencias de las otras plazas es vista por los intermediarios como inconveniente, especialmente por la intensificación de la competencia de bancos domiciliados en la región, como por entidades extraregionales que operan desde sus jurisdicciones, sin infraestructura física, realizando tanto operaciones activas (de préstamo) como pasivas (de captación e inversión).

Seguidamente se hace una descripción de los principales contenidos de la Ley propuesta, con el objetivo de brindar al lector una mejor idea del contenido y alcances del proyecto.

Para atacar los vacíos u omisiones legales, en el proyecto de Ley presentado se hace explícita la potestad de supervisión de la SUGEF sobre todas las entidades que realicen intermediación financiera, incluidas sus subsidiarias, a menos de que estén reguladas por las otras superintendencias. En el articulado de la propuesta de Ley se clarifica aún más las entidades objeto de la supervisión (controladora o matriz y subsidiarias, filiales, agencias o sucursales que pertenezcan a la controladora, domiciliadas en el país o en el extranjero). Se indica también que los grupos financieros privados deberán estar integrados por una sociedad controladora, la que sólo podrá tener como subsidiarias al intermediario financiero nacional y las entidades supervisadas por la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones. Las demás empresas que los integren deberán ser subsidiarias del banco local o de las otras empresas integrantes del grupo. Para propósitos de consolidación y control, se establece que la controladora deberá ser dueña del 50% o más del capital de sus subsidiarias. Las subsidiarias del grupo podrán invertir hasta un 20% de su capital en empresas nacionales o extranjeras relacionadas con el giro de negocios del grupo, sin obligación de consolidar. Excedido

dicho porcentaje la actividad será consolidada. Además, se establecen los elementos determinantes y distintivos para poder operar como grupo financiero y además, las condiciones y requerimientos de información, cuando se trate de grupos regionales.

La propuesta de Ley exige autorización previa del ente supervisor cuando se trate de transacciones significativas (a definir vía reglamento) relacionadas con adquisición, venta o traspaso entre subsidiarias y empresas del grupo, adquisición de activos o cualquier otro acto que afecte el control o poder de mercado del intermediario. Asimismo, se incorporan causales de incapacidad para ejercer cargos de dirección y gerencia en las entidades supervisadas para personas con antecedentes dolosos, obligaciones con el sistema financiero no atendidas y pasadas por pérdidas o con sanciones por procesos administrativos y judiciales en los últimos 10 años.

El articulado propuesto establece protección legal para los supervisores y directores de los entes de supervisión y para los interventores y liquidadores, salvo cuando exista dolo o culpa grave. De lo contrario, en el ejercicio de sus funciones no podrán ser objeto de embargos preventivos ni de denuncias penales. Además, para cualquier demanda civil o penal contarán con la asistencia y los recursos de las entidades que representan, incluso después del cese de sus funciones.

Se amplían los poderes del superintendente general de entidades financieras, cuyos actos en firme serán de acatamiento obligatorio para las entidades supervisadas y su incumplimiento se tipifica como delito de desobediencia (art. 307 Código Penal). Los procesos de intervención podrán incluso incluir peticiones ante órganos supervisores extranjeros para asegurar activos de las entidades off-shore. También se incorporan potestades para exigir la forma y plazos bajo la cual debe presentar la información individual y consolidada. Incluso se amplían potestades para regular la imparcialidad, objetividad e independencia de las auditorías externas. En el mismo articulado se incluyen además normas para la creación de estimaciones para operaciones activas, transacciones intragrupo o para la protección contra los diferentes riesgos, así como la forma y plazos para someterse a clasificación de riesgo.

Las potestades del regulador se amplían aún cuando la entidad no se encuentre en condición de irregularidad o inestabilidad financiera. Éste podrá recomendar la remoción de cualquier director apoderado, funcionario o empleado de las entidades fiscalizadas, cuyas actuaciones u omisiones sean contrarias a las leyes o reglamentos, o atenten contra la seguridad y solvencia de la entidad o del grupo financiero. También podrá limitar actividades u operaciones de las entidades fiscalizadas cuando éstas sean contrarias a las leyes, los reglamentos o las sanas prácticas bancarias y financieras. Finalmente, toda fusión, adquisición, incremento de capital, etc, deberá ser aprobada por el regulador.

Se crea en la SUGEF el Centro de Información Crediticia, el cual tendrá a disposición de las entidades supervisadas información sobre la situación crediticia y atención de las obligaciones de los deudores del sistema financiero. Además se norma el uso de la información y obliga a las instituciones a velar por la fidelidad de los datos reportados.

La propuesta de Ley incorpora explícitamente en la reglamentación del CONASIF los criterios necesarios que el permiten a la Superintendencia General de Entidades Financieras y al órgano supervisor del grupo juzgar la situación económica y financiera, la calidad de la administración, los controles internos, el manejo de información y los riesgos de las entidades supervisadas y de los grupos financieros. En los casos de irregularidad

grado tres, las medidas de intervención podrán hacerse extensivas a las subsidiarias o empresas del grupo para así lograr la debida protección de los ahorrantes e inversionistas o de los activos del intermediario financiero.

Para el caso de supervisión consolidada, las subsidiarias en forma individual y el grupo a nivel consolidado deberán velar por niveles adecuados de suficiencia patrimonial, políticas para el monitoreo y control de los diferentes riesgos y demás políticas y controles de auditoría. La SUGEF podría realizar cuando lo estime conveniente auditorías in situ en las empresas del grupo, locales o extranjeras. Las operaciones entre subsidiarias en condiciones diferentes a las que se realizan con terceros, quedan prohibidas y se establecen las condiciones a que deben someterse las entidades domiciliadas en el exterior (ubicación de la plaza, información y supervisión in situ)

En materia sancionatoria, se establece que el ejercicio de la potestad sancionadora es independiente de las demás acciones y responsabilidades, civiles o penales, que puedan derivarse de los actos sancionados. En este sentido el incumplimiento de plazos de información se multa sin necesidad de abrir un proceso administrativo. Además se clarifican los criterios para sancionar y abre el espacio para procedimientos administrativos sólo cuando la conducta a sancionar no se encuentre expresamente tipificada. En la propuesta se estipulan las diferentes sanciones administrativas (pecuniarias, suspensión temporal o revocatoria del permiso de funcionamiento) según sea la falta (operaciones activas y pasivas en condiciones diferentes a las aplicadas normalmente con terceros, actividades de intermediación y cambiarias sin autorización o en forma ilícita, publicidad engañosa, atraso de información, opere en el grupo financiero sin estar inscrito como tal, no cumpla con normas de clasificación y calificación crediticia, de activos o de provisionamiento, irrespete límites y criterios de suficiencia patrimonial y capital, no informe sobre la condición de la entidad u obstaculicen la inspección y supervisión, no realice las correcciones contables exigidas, no publique estados financieros, entre otras).

Aún cuando sean interpuestas sanciones administrativas a la entidad, se permite sancionar con amonestación privada, pública o mediante multa pecuniaria, dependiendo de la gravedad, a los funcionarios, empleados, directores, gerentes y apoderados que incumplan con sus obligaciones o responsabilidades. Si se comprobare dolo se establece la posibilidad de suspensión y hasta separación e inhabilitación en cargos de administración y dirección. Igual en el caso de auditores que conociendo la existencia de situaciones fraudulentas no informen. La propuesta establece las penas de prisión tanto para el que permita operaciones no autorizadas como para quienes se presten para falsear registros que afecten la naturaleza de las operaciones u oculten información.

Finalmente se incorpora en el articulado todos los cambios necesarios para garantizar procesos de liquidación ordenados y transparentes, cuando las circunstancias así lo ameriten. El proyecto establece la posibilidad de liquidación en sede administrativa en vez de liquidación judicial como es ahora, con lo cual se esperan beneficios importantes en términos de plazos.

Bibliografía

Academia de Centroamérica, Seminario sobre El Futuro de la Reforma Financiera en Costa Rica, Diciembre 2003

Academia de Centroamérica, Seminario sobre volatilidad y vulnerabilidad, Julio de 2004

Academia de Centroamérica, Volatilidad y Vulnerabilidad: El caso de Costa Rica, veinte años (1984-2004) sin crisis, editado por López G. y Herrera, R., 2004

Angulo, J. Situación actual y perspectivas de los Fondos de Ahorro Colectivo en Costa Rica, 2003, Ponencia PEN

Angulo, J. Avances y retos en el diseño de un programa nacional para el fomento de la competitividad de las PYMEs, 2005, Ponencia PEN

BCCR, Informe Anual del Sistema Financiero Nacional 2005

BCCR, Informe de Inflación Enero 2006

BCCR, Informe de Inflación Julio 2005

Bolaños, R. Reforma Financiera en Costa Rica: Los grandes temas de agenda para el inicio del Siglo XXI, Documento 5, Febrero 2003

Laverde, B. y Madrigal, J, Identificación del Grado de Competencia en el Sistema Bancario Nacional, BCCR, 2005

Lizano, E: Escritos sobre Reforma Financiera, Editado por Delgado, F. y Loría, M., 2004

Rojas, M., Intolerancia de la Deuda Externa Costarricense, DIE 48-2004-IT, BCCR

Stiglitz, J. Más Instrumentos y Metas más amplias para el Desarrollo: Hacia el Consenso Post Washington, Revista Desarrollo Económico, Vol 38, No 151, 1998