

**CONSULTORIA PARA EL ANALISIS, ESTUDIO Y REVISION DEL  
MARCO LEGAL DE LAS MICROFINANZAS EN COSTA RICA**

**INFORME FINAL**

Consultor: Alan Thompson  
Consultoría para la Red Costarricense de Organizaciones para la Microempresa  
(REDCOM)  
San José, Costa Rica  
27 de junio del 2005

**I. Introducción**

En Costa Rica no existe una legislación específica que regule a las instituciones de microfinanzas (IMFs). Algunas entidades financieras reguladas han incursionado en el segmento de las microfinanzas, principalmente en los segmentos de mediana y pequeña empresa, no tanto en el de la microempresa. Las IMFs en Costa Rica operan principalmente como asociaciones o fundaciones, no sujetas a regulación como intermediarios financieros.

En el año 2002 se dictó la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, No. 8262 de 2 de mayo del 2002, que creó fondos de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) administrados por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, un banco público que capta un porcentaje de los salarios por concepto de ahorro obligatorio. Esta ley busca además definir un marco normativo e institucional que promueva el desarrollo productivo de las PYMES.

La Constitución Política de la República de Costa Rica, de 1949, no incluye una referencia expresa al tema de las microfinanzas. Sin embargo, el artículo 50 dispone que el Estado debe procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Esta se ha considerado tradicionalmente la base del establecimiento de programas estatales de apoyo a sectores que no tienen acceso a los mecanismos normales de mercado.

**II. Intermediarios financieros regulados**

Según la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, No. 7558 de 3 de noviembre de 1995, únicamente pueden realizar intermediación financiera en el país las entidades públicas o privadas, expresamente autorizadas por ley para ello, previo cumplimiento de

los requisitos que la respectiva ley establezca y previa autorización de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF). Se define como intermediación financiera la captación de recursos financieros del público, en forma habitual, con el fin de destinarlos, por cuenta y riesgo del intermediario, a cualquier forma de crédito o inversión en valores, independientemente de la figura contractual o jurídica que se utilice y del tipo de documento, registro electrónico u otro análogo en el que se formalicen las transacciones.

Dentro del marco de esta disposición de carácter general, tenemos varios tipos de intermediarios financieros autorizados, que son los siguientes:

#### **1. Bancos del Sistema Bancario Nacional**

Según la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, No. 1644 de 25 de septiembre de 1953, forman parte de este Sistema el Banco Central de Costa Rica, como rector, los bancos comerciales del Estado y los bancos privados.

Los bancos comerciales del Estado son en la actualidad tres: el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago. Son instituciones autónomas de Derecho Público y ofrecen una amplia gama de servicios bancarios.

Los bancos privados están organizados como sociedades anónimas. En la actualidad existen 12 bancos privados activos. Están autorizados para prestar básicamente los mismos servicios que los bancos comerciales del Estado, salvo que para poder ofrecer cuentas corrientes y tener acceso al redescuento del Banco Central deben cumplir con ciertas condiciones adicionales. Actualmente el capital mínimo de constitución y operación de un banco privado está fijado en US\$7.35 millones. Los reguladores están considerando propuestas que podrían llevar ese monto en los próximos años a hasta US\$15 millones.

La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional contempla como una modalidad especial los bancos cooperativos, los cuales pueden constituirse como uniones o federaciones de cooperativas, y los bancos solidaristas, a los que se aplica un requisito de capital mínimo de constitución y operación equivalente al 50% del aplicable a los bancos privados. Sin embargo, los dos bancos cooperativos y el banco solidarista que existían entraron en problemas de solvencia a finales de la década de los noventa y actualmente se encuentran en la etapa final de liquidación.

Adicionalmente, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal es una entidad pública de naturaleza no estatal. Su Ley Orgánica, No. 4351 de 11 de julio de 1969, contempla la obligación de patronos y trabajadores asalariados de depositar un porcentaje del salario en este Banco (ahorro obligatorio). A partir de 1995 se le integró por ley al Sistema Bancario Nacional y quedó plenamente sujeto a las regulaciones del Banco Central, salvo en cuanto al encaje mínimo legal, el cual se aplica sólo a sus captaciones en cuenta corriente, no a sus captaciones de depósitos a plazo (artículo 63 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica).

## **2. Empresas financieras no bancarias**

El artículo 1 de la Ley Reguladora de Empresas Financieras no Bancarias, N° 5044 de 7 de septiembre de 1972 y sus reformas, define como "empresa financiera no bancaria" la persona jurídica distinta de los bancos u otras entidades públicas o privadas reguladas por ley especial, que realice intermediación financiera en los términos definidos en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. También indica que, para poder operar como tales, las empresas financieras no bancarias deben constituirse como sociedades anónimas, estar autorizadas por la SUGEF y cumplir con las condiciones establecidas en esta ley y en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. En la actualidad operan 8 empresas financieras no bancarias.

Corresponde al Banco Central la aplicación de esta legislación y a la SUGEF fiscalizar y vigilar las operaciones y actividades de las empresas financieras no bancarias, conforme a las disposiciones de esta ley (artículo 2).

Se establece que las empresas financieras no bancarias deben usar en su denominación, en su nombre comercial o en la descripción de sus negocios, la palabra "financiera" u otros términos que identifiquen claramente la naturaleza de sus actividades como de esa índole. Asimismo, deben mantener un capital suscrito y pagado no inferior a una quinta parte del capital mínimo establecido en el artículo 151 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional para los bancos privados, el cual deberá ser calificado y, en su caso, aceptado por la Superintendencia General de Entidades Financieras (artículo 3).

Es importante mencionar que una de las características esenciales de una empresa financiera no bancaria es la realización de actividades de intermediación financiera, en los términos del artículo 116 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. Existen precedentes en la SUGEF de casos en que se ha solicitado la desinscripción de una empresa financiera no bancaria si no capta recursos del público, debido a que ello implicaría que no está realizando intermediación financiera.

## **3. BANHVI y mutuales de ahorro y préstamo**

Las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo se rigen por la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, No. 7052 de 13 de noviembre de 1986 y sus reformas, la cual a su vez creó el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), un banco público de carácter no estatal, encargado de administrar el Fondo de Subsidios para la Vivienda y de actuar como banco de segundo piso de las mutuales y otras entidades autorizadas de dicho Sistema. La naturaleza de las mutuales es la de asociaciones de Derecho Privado, sin fines de lucro. No se les permite distribuir ganancias o dividendos y su fuente principal de capital es la acumulación y capitalización de utilidades. Se les permite otorgar créditos únicamente para fines de vivienda, o con garantía de viviendas o de lotes para uso habitacional.

En la actualidad existen tres mutuales: Mutual Alajuela de Ahorro y Préstamo, Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo y La Vivienda Mutual de Ahorro y Préstamo.

#### **4. Cooperativas de ahorro y crédito**

Se rigen por la Ley de Asociaciones Cooperativas, No. 6756 de 22 de agosto de 1968, y la Ley de Regulación de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas, No. 7391 de 27 de abril de 1994. Se definen como entidades de carácter privado, de naturaleza cooperativa, que se constituyen con el propósito de promover el ahorro entre sus asociados y de crear, con el producto de esos recursos, una fuente de crédito que se les traslada a un costo razonable, para solventar sus necesidades. Se declara de interés social la constitución y funcionamiento de estas organizaciones, como uno de los medios más eficaces para el desarrollo socioeconómico de los habitantes (artículo 6 de la Ley No. 7391).

#### **5. Asociaciones solidaristas**

Se rigen por la Ley de Asociaciones Solidaristas, No. 6970 de 7 de noviembre de 1984. Son asociaciones de trabajadores, autorizadas para captar aportes de patronos y trabajadores y otorgar crédito a los trabajadores asociados. Para lograr sus objetivos se les faculta a adquirir toda clase de bienes, celebrar contratos de toda índole y realizar toda especie de operaciones lícitas encaminadas al mejoramiento socioeconómico de sus afiliados, en procura de dignificar y elevar su nivel de vida. En tal sentido pueden efectuar operaciones de ahorro, de crédito y de inversión, así como cualesquiera otras que sean rentables. Asimismo, pueden desarrollar programas de vivienda, científicos, deportivos, artísticos, educativos, y recreativos, culturales, espirituales, sociales, económicos, lo mismo que cualquier otro que lícitamente fomente los vínculos de unión y cooperación entre los trabajadores, y entre éstos y sus patronos.

### **III. Legislación sobre IMF's**

Como se indicó al inicio, las entidades financieras reguladas existentes no han incursionado de manera significativa en las microfinanzas. Las IMF's son principalmente organizaciones privadas no autorizadas para operar como intermediarios financieros, constituidas como asociaciones, fundaciones o cooperativas. A continuación hacemos un resumen de la regulación legal de estas figuras, con énfasis en el de las asociaciones, que es la más extendida.

#### **1. Asociaciones**

Las principales IMF's en Costa Rica han adoptado la forma jurídica de asociaciones. Las asociaciones se rigen por la Ley de Asociaciones, N° 218 de 8 de agosto de 1939 y sus reformas. El Reglamento a dicha ley es el Decreto Ejecutivo N° 29496-J, publicado en "La Gaceta" N° 96 de 21 de mayo del 2001, aunque éste no agrega aspectos sustanciales a lo que dispone la ley, sino que regula principalmente aspectos de procedimiento.

El artículo 1 de la Ley No. 218 somete a esta ley a las asociaciones para fines científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo y cualesquiera otros lícitos que no tengan por

único y exclusivo objeto el lucro o ganancia. Según el artículo 2, las asociaciones que no siendo de las enumeradas en el artículo 1 se propongan un objeto meramente comercial o civil, se regirán por las leyes comerciales o civiles, según el caso. Están excluidos de la aplicación de la Ley No. 218 los partidos políticos (expresamente excluidos por el artículo 6), así como ciertas figuras asociativas reguladas por ley especial (por ejemplo, las asociaciones cooperativas, las asociaciones de desarrollo de la comunidad, las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo), aunque normalmente a estos tipos especiales de asociaciones se les aplica supletoriamente la Ley No. 218.

Cualesquiera fines pueden ser perseguidos por una asociación, siempre que sean lícitos y no tengan por único y exclusivo objeto el lucro. En consonancia con la prohibición para las asociaciones de dedicarse de manera exclusiva al lucro o la ganancia y de tener un fin meramente comercial o civil, el artículo 8 de la Ley No. 218 prohíbe expresamente que una asociación utilice términos como "sociedad", "empresa", "compañía" o cualquiera otro que signifique que la asociación tiene fines distintos a los previstos en la ley.

La Ley No. 218 permite a las asociaciones adquirir toda clase de bienes, realizar contratos de cualquier índole y operaciones lícitas de todo tipo, encaminadas a la consecución de sus fines (artículo 26). En este sentido, la Procuraduría General de la República ha señalado que aunque las asociaciones no deben tener fin de lucro, pueden realizar actividades económicas siempre que se desempeñen para obtener el cumplimiento de los objetivos de la asociación. Expresamente ha dicho que en las asociaciones no pueden repartirse las utilidades entre los asociados (Procuraduría General de la República, dictamen C-029-91 de 15 de febrero de 1991).

La creación de las asociaciones está sujeta a autorización del Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Justicia. Según el artículo 5 de la Ley No. 218, toda Asociación debe constituirse mediante un ordenamiento básico que rija sus actividades y que se denominará "Estatutos", así como inscribirse en el Registro de Asociaciones que al efecto llevará el Ministerio de Gobernación y que forma parte del Registro Nacional. La personería jurídica de la asociación así como la de sus representantes se adquiere con su inscripción. Para la constitución de una asociación, se requiere un mínimo de 10 personas mayores de edad y pueden ser asociados quienes no sean menores de 16 años (artículos 15 y 18 de la Ley No. 218). Se permite que sociedades mercantiles participen como asociados de una asociación, siempre que se cumplan los requisitos legales y que tienda dicha asociación a la consecución de un fin lícito, que no puede ser única y exclusivamente el lucro o la ganancia. Las asociaciones extranjeras pueden actuar en Costa Rica por filial, o inscribiendo sus estatutos en Costa Rica y designando a un apoderado generalísimo. En estos casos se aplica, en lo conducente, lo dispuesto en los artículos 226 a 233 del Código de Comercio.

La posibilidad de transformación de una asociación en otra entidad diferente está expresamente prevista en el artículo 36 de la Ley 218. Dice el artículo 36 de la Ley No. 218:

“Artículo 36. - Toda asociación puede transformarse en otra entidad siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la ley para fundar la última, con reforma de estatutos que se protocolizará si el requisito de escritura pública fuere necesario, o con copia fiel de esa reforma en caso contrario pero debiendo ir firmada por la Directiva y autenticadas esas firmas por un Abogado o la autoridad política del lugar. En todo caso se aplicarán, en lo que fuere procedente, las disposiciones del artículo 225 del Código de Comercio”.

Por su parte, el artículo 225 del Código de Comercio dispone lo siguiente:

“Cualquier sociedad civil o comercial, podrá transformarse en una sociedad de otra especie mediante la reforma de su escritura social, para que cumpla todos los requisitos que la ley señala para el nuevo tipo de sociedad en que va a transformarse. La transformación no eximirá a los socios de las responsabilidades inherentes a las operaciones efectuadas con anterioridad a ella, que se mantendrán en la misma forma que contempla la ley para los casos de liquidación. El nombre o razón social deberá adecuarse de manera que cumpla con los requisitos legales respectivos.

El activo y el pasivo continuarán asumidos por la compañía y podrá seguirse la misma contabilidad, con sólo que el Departamento de Legalización de Libros de la Tributación Directa, consigne en los libros la transformación producida”.

Nótese que el artículo 36 de la Ley No. 218 no habla específicamente de que una asociación pueda transformarse en una sociedad mercantil. Sin embargo, al indicar que toda asociación puede transformarse en otra entidad, en sentido amplio, y al remitir al artículo 225 del Código de Comercio, el cual regula la transformación de sociedades civiles y mercantiles, consideramos que el artículo 36 citado constituye una base legal suficiente para la posibilidad de transformación de una asociación en una sociedad mercantil; siempre, claro está, que se cumpla con la forma y requisitos legales necesarios para la constitución de esta última. Igualmente, una asociación podría transformarse en otro tipo de entidad, como una fundación o una cooperativa, ajustándose a los requisitos de constitución de la entidad de que se trate.

## **2. Fundaciones**

Las fundaciones se rigen por la Ley de Fundaciones, No. 5338 de 28 de agosto de 1973. Según esta ley, se reconoce personalidad jurídica propia a las fundaciones, como entes privados de utilidad pública, que se establezcan sin fines de lucro y con el objeto de realizar o ayudar a realizar, mediante el destino de un patrimonio, actividades educativas, benéficas, artísticas o literarias, científicas, y en general todas aquellas que signifiquen bienestar social (artículo 1).

Las fundaciones se constituirán por escritura pública o por testamento y el fundador no podrá cambiar ninguna disposición constitutiva de la fundación, una vez que ésta haya nacido a la vida jurídica (artículo 3).

La administración y dirección de las fundaciones estará a cargo de una Junta Administrativa. El fundador designará una o tres personas como directores y también deberá, en el propio documento de constitución, establecer la forma en que serán sustituidos estos miembros. Si el fundador designa sólo un director, la Junta Administrativa quedará integrada por tres personas; si designa a tres, el número de directores será de cinco. En ambos casos los dos miembros que completarán la Junta Administrativa serán designados uno por el Poder Ejecutivo y el otro por la municipalidad del cantón en donde tenga su domicilio la fundación. El cargo de miembro de la Junta Administrativa es gratuito (artículo 11).

### **3. Asociaciones de Desarrollo**

Constituyen una modalidad especial de asociaciones, reguladas por la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, No. 3859 del 7 de abril de 1967. Para constituir estas asociaciones, es necesario que se reúnan por lo menos cien personas, y no más de mil quinientas, mayores de quince años, interesadas en promover, mediante el esfuerzo conjunto y organizado, el desarrollo económico y el progreso social y cultural de un área determinada del país. El área jurisdiccional de una asociación de desarrollo corresponderá a aquel territorio que constituye un fundamento natural de agrupación comunitaria (artículo 6). Estas asociaciones están sujetas al control y fiscalización de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, adscrita al Ministerio de Gobernación. Sus fines son amplios, pero no pueden realizar intermediación financiera.

### **4. Cooperativas**

Se rigen por la Ley de Asociaciones Cooperativas, No. 6756 de 22 de agosto de 1968. Las cooperativas se definen como asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual y en las cuales el motivo de trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro (artículo 2). Se reconocen los siguientes tipos de cooperativas: de consumo, de producción, de comercialización, de suministros, de ahorro y crédito, de vivienda, de servicios, escolares, juveniles, de transportes, múltiples y en general de cualquier finalidad lícita y compatible con los principios y el espíritu de cooperación (artículo 15).

Para su constitución las cooperativas requieren un mínimo de veinte asociados, salvo las cooperativas de autogestión que requieren un mínimo de doce asociados. El registro, la inscripción y la autorización de la personería jurídica de las asociaciones cooperativas está a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (artículos 29 y 30).

Es importante recordar que las cooperativas de ahorro y crédito están sometidas a una legislación especial, como es la Ley de Regulación de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas, No. 7391 de 27 de abril de 1994, antes

mencionada, y supletoriamente se les aplica la Ley No. 6756. Las cooperativas en general, incluyendo las cooperativas de ahorro y crédito excluidas de la regulación y supervisión del Banco Central y de la SUGEF, son supervisadas por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).

#### **IV. Supervisión de entidades financieras**

##### **1. Generalidades**

La supervisión de los intermediarios financieros corresponde a la SUGEF, la cual depende del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF). Según el artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central, están sujetos a la fiscalización de la SUGEF y las potestades de control monetario del Banco Central, los bancos públicos y privados, las empresas financieras no bancarias, las mutuales de ahorro y préstamo, las cooperativas de ahorro y crédito y las asociaciones solidaristas. Además, toda otra entidad autorizada por ley para realizar intermediación financiera.

La Junta Directiva del Banco Central podrá eximir de la aplicación de los controles monetarios a las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones solidaristas u otras organizaciones similares, en función del tamaño de sus activos, el número de asociados o cuando realicen operaciones con un grupo cerrado de asociados. En estos casos, las entidades eximidas no tendrán acceso al redescuento ni a préstamos de emergencia del Banco Central ni estará sujetas al encaje mínimo legal, aunque deben mantener reservas de liquidez por el mismo porcentaje del encaje mínimo legal, en las condiciones que establezca la Junta Directiva del Banco Central. Se faculta a la SUGEF a eximir de la fiscalización a las entidades indicadas, o bien establecer normas especiales de fiscalización de ellas.

En la actualidad, las cooperativas de ahorro y crédito cerradas y las cooperativas de ahorro y crédito de libre afiliación cuyos activos netos sean inferiores a 472 millones de colones (aproximadamente US\$1 millón), están excluidas de las regulaciones del Banco Central y de la supervisión de la SUGEF. Asimismo, están excluidas de regulación y supervisión todas las asociaciones solidaristas. Tanto las cooperativas de ahorro y crédito excluidas de la regulación y supervisión como las asociaciones solidaristas, deben mantener reservas de liquidez y presentar estados financieros anualmente, en la forma dispuesta por la Junta Directiva del Banco Central.

Conforme a las regulaciones vigentes, se definen como cooperativas cerradas aquellas a las que solamente pueden asociarse las personas físicas que laboran para la institución o empresa relacionada (grupo cerrado de trabajadores) y se definen como cooperativas abiertas aquellas en las que existe libre adhesión para el público en general o a las gremiales que operan con grupos numerosos de asociados para quienes no existen restricciones de entrada.

Según el artículo 119, con el propósito de velar por la estabilidad, la solidez y el eficiente funcionamiento del sistema financiero nacional, la Superintendencia ejercerá sus

actividades de supervisión y fiscalización sobre todas las entidades que lleven a cabo intermediación financiera, con estricto apego a las disposiciones legales y reglamentarias, velando porque cumplan con los preceptos que les sean aplicables. En relación con la operación propia de las entidades fiscalizadas y el registro de sus transacciones, la Superintendencia estará facultada para dictar las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de sanas prácticas bancarias, todo en salvaguarda del interés de la colectividad. Para efectos de dictar y aplicar las normas de su competencia, la Superintendencia puede establecer categorías de intermediarios financieros, en función del tipo, temario y grado de riesgo de esos intermediarios.

## **2. Principales regulaciones aplicables**

La normativa prudencial emitida por el CONASSIF es amplia y diversa y se aplica a todas las entidades financieras reguladas. Entre las regulaciones vigentes destacan las siguientes, ya sea por su importancia o por haber sido emitidas recientemente:

- Plan de Cuentas de las entidades supervisadas por la SUGEF.
- Normas generales para la clasificación y calificación de los deudores de la cartera de crédito, según el riesgo y para la constitución de las estimaciones correspondientes (SUGEF 1-95). Esta normativa se analiza en detalle más adelante.
- Documentación e información mínima que las entidades fiscalizadas deben mantener en las carpetas de crédito de sus deudores (SUGEF 17-97). Esta normativa se analiza en detalle más adelante.
- Reglamento para juzgar la situación económica-financiera de las entidades fiscalizadas (SUGEF 24-00). Esta normativa regula el modelo de indicadores CAMELS (capital, activos, manejo o gestión, evaluación de rendimientos, liquidez, sensibilidad a riesgos de mercado), con base en el cual se miden los diversos tipos de riesgos de los intermediarios financieros regulados (riesgo de solvencia, riesgo de liquidez, riesgo por variaciones en las tasas de interés, riesgo cambiario, riesgo de crédito, riesgo operacional).
- Normativa de tecnología de información para las entidades fiscalizadas por la SUGEF (CONASSIF, octubre 2003). Esta normativa contiene los lineamientos generales que la SUGEF utiliza para evaluar la administración, los sistemas, los equipos, la seguridad, la utilización y los controles aplicados al Área de Tecnología de Información de las entidades fiscalizadas,
- Normativa para el cumplimiento de la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas, Ley 8204 (CONASSIF, octubre 2004). Esta normativa regula la obligación de las entidades financieras de identificar debidamente a sus clientes y recabar y mantener información detallada sobre ellos, así como reportar a las

autoridades transacciones consideradas como sospechosas. Asimismo, obliga a que las entidades financieras cuenten con un oficial de cumplimiento dedicado exclusivamente a la vigilancia de la implementación de la ley y reglamento sobre esta materia.

- Reglamento de auditores externos y medidas de gobierno corporativo aplicable a los sujetos fiscalizados por SUGEF, SUGEVAL y SUPEN (CONASSIF, febrero 2005). Esta normativa regula los requisitos aplicables a la contratación de auditores externos y obliga a las entidades fiscalizadas a implementar varias medidas de gobierno corporativo, entre ellas la creación de un comité de auditoría que responda ante la junta directiva o jerarca máximo de la entidad.
- Reglamento para la calificación de deudores (SUGEF 1-05, actualmente en consulta). Esta normativa sustituiría a los acuerdos SUGEF 1-95 y 17-97. Con esta normativa se volvería al sistema de cinco categorías de clasificación (A, B, C, D y E), se flexibilizarían los requisitos relativos a documentación que las entidades deben mantener de los deudores y se mantendría como facultad del Superintendente de la SUGEF fijar el monto de endeudamiento por debajo del cual la calificación de los deudores se hace exclusivamente con base en el plazo de mora, sin tomar en cuenta otros factores como capacidad de pago y garantías.

A continuación se resume el contenido de las regulaciones sobre clasificación de cartera y documentación mínima que las entidades financieras deben mantener en las carpetas de crédito, que tienen especial relevancia.

### **3. Clasificación y calificación de cartera**

#### **a) Aspectos generales**

El reglamento SUGEF 1-95, "Normas Generales para la clasificación y calificación de los deudores de la cartera de créditos según el riesgo y para la constitución de las estimaciones correspondientes", aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, regula los criterios y parámetros de clasificación y calificación de la cartera de crédito de las entidades financieras sujetas a la supervisión de la SUGEF.

Se define como crédito "toda operación formalizada por un intermediario financiero, cualquiera que sea la modalidad como se instrumente o documento, mediante la cual y bajo la asunción de un riesgo, dicho intermediario provea fondos o facilidades crediticias en forma directa, o garantice frente a terceros, el cumplimiento de obligaciones contraídas por su cliente" (numeral 1.1 del capítulo I).

Se establece la obligación de las entidades financieras de calificar a todos los deudores individualmente. La calificación debe hacerse al formalizarse el primer préstamo a un deudor y revisarse periódicamente (numerales 2.1 y 2.2 del capítulo I).

Las entidades deben remitir a la SUGEF la clasificación de los deudores de su cartera en forma mensual, durante los cinco días hábiles siguientes al último día de cada mes (numeral 2.3 del capítulo I).

La revisión de la evaluación y clasificación del deudor debe ser responsabilidad de una persona o unidad administrativa independiente de las áreas involucradas en el otorgamiento del crédito (numeral 2.4 del capítulo I).

En sus inspecciones *in situ*, la SUGEF revisará las calificaciones de los deudores que debe efectuar cada entidad financiera y puede reubicar a deudores en las categorías que corresponda (numeral 2.7 del capítulo I).

#### **b) Factores de calificación**

La normativa en cuestión contempla tres factores que se toman en cuenta para la calificación de los deudores.

En primer lugar, la capacidad de pago, entendida como la capacidad financiera del deudor para cumplir con sus obligaciones en las condiciones pactadas. Esta se determina con base en el análisis de las certificaciones o constancias de salarios netos, de la posición patrimonial, de los estados financieros y de otros factores como la viabilidad del proyecto, la situación de la actividad correspondiente en el mercado, etc. (numeral 3.1 del capítulo I).

En segundo lugar, la atención a la deuda, entendida como el historial que ha mostrado el deudor en la atención de sus obligaciones con los acreedores (numeral 3.2 del capítulo I).

En tercer lugar, las garantías, que pueden ser personales o reales. En el caso de las garantías personales (avales, fianzas), se requiere que exista información actualizada que permita determinar la capacidad de pago del garante. En el caso de garantías reales, se requiere que estén valuadas, legalmente perfeccionadas, constituidas a favor de la entidad financiera y, cuando se amerite, respaldadas por pólizas de seguro actualizadas y endosadas a favor de la entidad acreedora. Cuando corresponda, la entidad debe realizar inspecciones o avalúos periódicos de los bienes recibidos en garantía, los cuales deben ser efectuados por profesionales debidamente calificados y constar en el expediente del deudor (numeral 3.3 del capítulo I).

En relación con las garantías reales, la reglamentación dispone que la valuación de los bienes muebles e inmuebles debe ser efectuada por profesionales debidamente calificados, los cuales rendirán un informe por escrito en el cual se justifique el valor de tasación dado. Las prendas e hipotecas deben presentarse al Registro Público para su inscripción dentro de los ocho días naturales siguientes a la formalización del crédito y deben quedar inscritas dentro de los seis meses siguientes. Como regla general, los bienes inmuebles serán tomados como máximo a un 80% del valor del avalúo y los bienes muebles a un 70% (numeral 3.3.1.1 del capítulo I).

### c) Criterios de calificación

La reglamentación vigente contempla tres criterios para la clasificación de los deudores. El criterio 1 cubre a los deudores con un endeudamiento total mayor a 17 millones de colones (aproximadamente US\$35.800), excluyendo a aquéllos que poseen solamente créditos para vivienda. Este monto corresponde al último ajuste aprobado por el supervisor. El criterio 2 cubre a los deudores con un endeudamiento total igual o inferior a 17 millones de colones. El criterio 3 cubre a los deudores que poseen únicamente créditos con garantía de vivienda propia ocupada o que será ocupada por el deudor o su núcleo familiar. Por endeudamiento total se entiende la sumatoria de los créditos directos e indirectos de una persona física o jurídica con un intermediario financiero (numerales 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 y 1.8 del capítulo I y 1.1, 1.2 y 1.3 del capítulo II).

### d) Categorías

Las categorías en las cuales debe clasificarse a los deudores se definen con base en la evaluación de los tres factores de calificación antes señalados, es decir: la capacidad de pago, la atención de la deuda y las garantías.

A cada categoría corresponde un período determinado de atraso en la atención de la deuda. En el caso de los deudores que se clasifican conforme al criterio 2 antes señalado, es decir, aquéllos con un endeudamiento total con el intermediario financiero no superior a 17 millones de colones, el plazo del atraso en la atención de la deuda o mora es el factor único y determinante para la ubicación de un deudor en una categoría, según se aprecia en la tabla siguiente:

<i>Categoría</i>	<i>Plazo de mora</i>
<i>A: Riesgo normal</i>	<i>De 0 a 30 días</i>
<i>B1: Riesgo circunstancial</i>	<i>De 31 a 60 días</i>
<i>B2: De riesgo medio</i>	<i>De 61 a 90 días</i>
<i>C: De alto riesgo</i>	<i>De 91 a 120 días</i>
<i>D: Con pérdidas esperadas significativas</i>	<i>De 121 a 180 días</i>
<i>E: De dudosa recuperación</i>	<i>Más de 180 días</i>

### e) Estimaciones

Los intermediarios financieros deben mantener estimaciones según la clasificación de los respectivos deudores, de conformidad con los siguientes porcentajes:

<i>Categoría</i>	<i>Porcentaje</i> <i>Criterios 1 y 2</i>	<i>Porcentaje</i> <i>Criterio 3</i>
<i>A</i>	<i>0.5%</i>	<i>0.5%</i>
<i>B1</i>	<i>1.0%</i>	<i>1.0%</i>
<i>B2</i>	<i>10.0%</i>	<i>5.0%</i>

C	20.0%	10.0%
D	60.0%	30.0%
E	100.0%	50.0%

#### **f) Recursos y reconsideración**

Cuando una entidad financiera esté en desacuerdo con la reclasificación de algún deudor realizada por la SUGEF con base en las inspecciones *in situ*, puede plantear recursos de revocatoria ante el Superintendente y de apelación ante el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, dentro de los plazos previstos en la Ley General de la Administración Pública.

Asimismo, las entidades fiscalizadas pueden solicitar a la SUGEF reconsiderar la clasificación de un deudor después de transcurridos tres meses desde la última resolución de revocatoria, apelación o reconsideración, cuando estimen que el deudor ha mejorado sus condiciones.

### **4. Documentación e información en las carpetas de crédito**

#### **a) Aspectos generales**

El reglamento SUGEF 17-97, "Documentación e información mínima que las entidades fiscalizadas deben mantener en las carpetas de crédito de sus deudores", aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, establece una serie de requisitos en cuando a la documentación e información que las entidades fiscalizadas deben mantener en sus expedientes de crédito.

Los requisitos de documentación e información son mayores respecto a los deudores que se califican conforme al criterio 1 previsto en el reglamento SUGEF 1-95 antes comentado; es decir, aquéllos cuyo endeudamiento total con el intermediario financiero excede de 17 millones de colones.

En cambio, respecto a los deudores que se clasifican conforme a los criterios 2 y 3, es decir, aquéllos cuyo endeudamiento total con el intermediario financiero es igual o inferior a 17 millones de colones y los garantizados con vivienda propia, respectivamente, los requisitos de documentación e información mínima son mucho más simples.

#### **b) Documentación e información respecto a deudores calificados conforme al criterio 1**

En este caso, el reglamento SUGEF 1-95 contempla los siguientes requisitos de documentación e información mínima que debe constar en los expedientes de crédito:

- (i) Información general de los deudores

- Tratándose de personas físicas: nombre completo y calidades; características de la actividad a que se dedica; grupo económico al que está vinculada y tipo de vinculación (conforme al reglamento SUGEF 4-96); correspondencia referente a la relación crediticia; informe sobre su situación crediticia en el sistema, cuando se haya solicitado (conforme al artículo 133 de la Ley Orgánica del Banco Central).

- Tratándose de personas jurídicas: nombre y copia de la cédula jurídica; giro o actividad; lista actualizada de los principales accionistas, de los directores y representantes legales y de los principales clientes; grupo económico al que está vinculada y tipo de vinculación (conforme al reglamento SUGEF 4-96); copia del contrato de comercialización, cuando la actividad económica así lo requiera; informe sobre su situación crediticia en el sistema, cuando se haya solicitado (conforme al artículo 133 de la Ley Orgánica del Banco Central).

(ii) Información financiera

- Tratándose de personas físicas: certificación patronal del salario bruto y neto por concepto de trabajo personal dependiente y copia de la orden patronal; constancia de ingresos netos emitida por un contador público autorizado, en el caso de personas físicas que desarrollan actividades en forma independiente; detalle actualizado de bienes a su nombre y sus gravámenes.

- Tratándose de personas jurídicas: balance de situación y estado de resultados del último período fiscal o económico (a opción de la entidad si deben ser dictaminados por un contador público autorizado); estudio de factibilidad del proyecto que se financiará (a opción de la entidad); detalle actualizado de bienes a su nombre y sus gravámenes.

(iii) Información relacionada con las operaciones

- La normativa exige que conste en cada carpeta de crédito el informe del analista sobre la situación financiera del deudor, su capacidad de pago, la calidad y cobertura de las garantías y los antecedentes crediticios en la entidad, cuando corresponda. Asimismo, el informe debe contener la justificación de la calificación asignada al deudor (conforme al reglamento SUGEF 1-95). Este informe debe ser actualizado periódicamente o cuando se den refinanciamientos, renovaciones, prórrogas o arreglos de pago.

- Documentos de aprobación de los créditos, en que se establezcan los términos y condiciones en que fue aprobada la operación y los nombres y firmas de los funcionarios responsables de dicha aprobación.

- Informe con evidencia satisfactoria de la capacidad de pago del deudor cuando se den prórrogas, renovaciones, refinanciamientos o cualquier tipo de adecuación de las condiciones originales del crédito.

(iv) Información relacionada con las garantías

- Copia de la documentación que represente la respectiva garantía.
- Información personal y financiera de los fiadores o garantes, en los mismos términos requeridos respecto a los deudores.
- Tratándose de garantías reales: copia de avalúos de los bienes recibidos en garantía o informes técnicos sobre inspecciones; constancia de gravámenes de dichos bienes; comprobantes vigentes sobre pólizas de seguros.
- Tratándose de acciones, debe contarse con información financiera de por lo menos el último cierre fiscal y una cotización de su valor en el mercado.
- Tratándose de fideicomisos de garantía, debe contarse con copia del respectivo contrato.

**c) Documentación e información respecto a deudores calificados conforme a los criterios 2 y 3**

En estos casos, los requisitos aplicables en cuanto a documentación e información en las carpetas de crédito serían los siguientes:

- Informe escrito del analista en el que se especifique la situación financiera del cliente, su capacidad de pago, la calidad y cobertura de las garantías y los antecedentes crediticios en la entidad, cuando el deudor haya tenido créditos anteriores. Además, el informe debe contener la justificación de la calificación otorgada al deudor (conforme al reglamento SUGEF 1-95). Esta opinión debe complementarse con información sobre el entorno en que se desenvuelve el deudor, los aspectos positivos o negativos que podrían afectar su situación financiera. El informe citado debe actualizarse cuando se den refinanciamientos, renovaciones, prórrogas o arreglos de pago.
- Documentos de aprobación de los créditos, en que se establezcan los términos y condiciones en que fue aprobada la operación y los nombres y firmas de los funcionarios responsables de dicha aprobación.
- Copia de la correspondencia remitida y recibida referente a la relación crediticia y de cualquier gestión de cobro efectuada.
- En el caso de créditos respaldados con garantía hipotecaria, avalúo actualizado. El avalúo también debe actualizarse cuando se concedan al deudor prórrogas, renovaciones, refinanciamientos o cualquier tipo de adecuación.
- En cuanto a deudores cuyos créditos hayan sido objeto de prórrogas, renovaciones, refinanciamientos o cualquier tipo de adecuación, debe quedar evidencia satisfactoria de la capacidad de pago del deudor de acuerdo con las nuevas condiciones del crédito.

## 5. Cambios con el Acuerdo SUGEF 1-05

Como se indicó anteriormente, actualmente se encuentra en consulta el proyecto de acuerdo SUGEF 1-05 ("Reglamento para la calificación de deudores"), que sustituiría a los acuerdos SUGEF 1-95 ("Normas Generales para la clasificación y calificación de los deudores de la cartera de créditos según el riesgo y para la constitución de las estimaciones correspondientes") y SUGEF 17-97 ("Documentación e información mínima que las entidades fiscalizadas deben mantener en las carpetas de crédito de sus deudores"). Aunque a la fecha de este informe no está disponible la última versión de esta propuesta, por estar siendo analizada por el CONASSIF, el análisis de la versión inicial remitida en consulta permite estimar los cambios más importantes que esta nueva normativa introduciría:

- Los criterios de clasificación de los deudores volverían a ser dos: deudores grandes (grupo 1) y deudores pequeños (grupo 2). El monto de endeudamiento total con el sistema financiero que marcaría la ubicación de un deudor en uno de esos dos grupos sería fijado por el Superintendente de la SUGEF. Desaparecería el grupo 3 previsto en la actual reglamentación, constituido por los deudores que tienen únicamente créditos para vivienda.
- El régimen de clasificación se orientaría hacia los deudores, más que a los créditos en sí mismos, y se basaría en el endeudamiento total de cada deudor con el sistema financiero.
- Se volvería a la clasificación en cinco categorías: A, B, C, D y E, con un régimen de estimaciones de de 0%, 20%, 40%, 80% y 100%, por su orden.
- Se introduciría el elemento "comportamiento histórico de pago" como factor de valoración y las garantías pasarían a ser más bien un factor de ajuste de la estimación.
- Se flexibilizarían los requisitos de documentación que las entidades financieras deben mantener en sus carpetas de crédito, dando más discrecionalidad a las entidades financieras al respecto, especialmente respecto a los deudores del grupo 2.

La propuesta de acuerdo SUGEF 1-05 mantiene para los créditos pequeños (del grupo 2) un régimen de clasificación basado exclusivamente en la mora, sin tomar en cuenta los otros factores de ponderación. Es decir, se mantiene el régimen simplificado para deudores pequeños, lo cual favorece las microfinanzas.

## 6. Suministro de información periódica

La normativa de la SUGEF obliga a las entidades reguladas a suministrar una considerable cantidad de información periódica. Por ejemplo, los bancos privados deben presentar y actualizar mensualmente la información que se detalla en la tabla siguiente:

Registro y Control  
CAPITAL SOCIAL  
DEPENDENCIAS  
INFORMACIÓN DE DIRECCIÓN PARA NOTIFICACIONES

JUNTA DIRECTIVA  
ACCIONISTAS  
AUDITORIA INTERNA  
BANCOS CORRESPONSALES  
CONSEJO DE ADMINISTRACION  
FACULTAD DE PUESTOS  
INFORMACIÓN DE ASOCIADOS  
INFORMACIÓN DE SOCIOS  
PERSONAS Y PUESTOS EXTERNOS  
INFORMACIÓN DE PUESTOS EJECUTIVOS  
INFORMACIÓN DE PUESTOS DE COMITES  
TABLA DE PUESTOS  
VINCULOS DE AFINIDAD Y CONSANGUINIDAD  
REGISTRO Y CONTROL PARA GRUPOS Y CONGLOMERADOS FINANCIEROS  
Contable  
INFORMACION DE ESTADOS FINANCIEROS ANTES DE CIERRE  
INFORMACION DE DATOS ADICIONALES  
INFORMACION DE FLUJO DE EFECTIVO REAL  
INFORMACION DE CALCE DE PLAZOS  
INFORMACION DE REPORTE DE BRECHAS  
INFORMACION DE FLUJO DE EFECTIVO PROYECTADO  
INFORMACIÓN DE Auxiliar bienes y valores adquiridos en recuperación de créditos  
INFORMACIÓN DE Auxiliar FIDEICOMISOS ADMINISTRADOS  
INFORMACIÓN DE Auxiliar N MAYORES acreedores  
Crediticio y Grupos de Interés Económico  
INFORMACIÓN DE PERSONAS  
INFORMACIÓN DE DEUDORES  
OPERACIONES CREDITICIAS DIRECTAS E INDIRECTAS  
CUOTAS ATRASADAS DE OPERACIONES  
GARANTIAS  
INFORMACIÓN DE OTRAS CUENTAS POR COBRAR  
INFORMACIÓN DE LAS OPERACIONES CASTIGADAS  
INVERSIONES ACTIVAS  
  
INFORMACIÓN DE CRÉDITOS EN MONEDA EXTRANJERA OTORGADOS A DEUDORES  
GENERADORES Y NO GENERADORES DE INGRESOS EN MONEDA EXTRANJERA  
INFORMACIÓN DE GRUPOS DE INTERES ECONOMICO  
INFORMACIÓN DE OPERACIONES ACTIVAS, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 25 DEL  
REGLAMENTO DE GRUPOS FINANCIEROS.  
  
INFORMACIÓN DE CRÉDITOS (OPERACIONES DIRECTAS E INDIRECTAS) EN MONEDA NACIONAL  
Y EXTRANJERA SEGÚN ESTRUCTURA, PLAZO Y SALDO  
Legitimación de Capitales  
INFORMACIÓN DE OPERACIONES DE EFECTIVO CON SUMAS SUPERIORES O IGUALES A  
\$10,000.00 O EL EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS  
INFORMACIÓN DE TRANSFERENCIAS ENVIADAS HACIA EL EXTERIOR POR MONTOS  
SUPERIORES O IGUALES A \$10,000.00 O EL EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS

INFORMACIÓN DE TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DESDE EL EXTERIOR POR MONTOS SUPERIORES O IGUALES A \$10,000.00 O EL EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS

Además, deben presentar quincenalmente al Banco Central el reporte relativo al encaje mínimo legal y semestralmente la información de los estados financieros después del cierre. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, esta última información se presenta anualmente.

Con algunas excepciones, los mismos requisitos de suministro de información que figuran en la tabla anterior se aplican a las demás entidades financieras reguladas.

#### **7. Costos de la supervisión**

De conformidad con los artículos 174 y 175 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, No. 7732 de 17 de diciembre de 1997, las entidades financieras reguladas deben contribuir a financiar un 20% del presupuesto de la SUGEF. Esto representa un costo importante para las entidades supervisadas. La forma de cálculo de esta contribución se detalla en el Reglamento para regular la participación de los sujetos fiscalizados y del Banco Central en el financiamiento en el presupuesto de las Superintendencias (Decreto Ejecutivo No. 30243-H, publicado en "La Gaceta" No. 65 de 4 de abril del 2002).

Según el reglamento citado, el Banco Central financiará el ciento por ciento (100%) del gasto efectivo de cada Superintendencia y cobrará el veinte por ciento (20%) a los sujetos fiscalizados de conformidad con las reglas establecidas en el presente Reglamento. Cada sujeto fiscalizado contribuirá, hasta con un máximo de un dos por ciento (2%) de sus ingresos brutos anuales, al financiamiento de los gastos efectivos de la Superintendencia correspondiente. El monto de la contribución de cada sujeto fiscalizado se fija y cobra por trimestre vencido.

#### **V. Ley de Fortalecimiento de las PYMES**

Como se indicó al inicio, la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, No. 8262 de 2 de mayo del 2002, busca establecer un marco normativo que promueva el desarrollo de las PYMES.

Según su artículo 2, los objetivos de esta ley son:

- a) Fomentar el desarrollo integral de las PYMES, en consideración de sus aptitudes para la generación de empleo, la democratización económica, el desarrollo regional, los encadenamientos entre sectores económicos, el aprovechamiento de pequeños capitales y la capacidad empresarial de los costarricenses.
- b) Establecer la organización institucional de apoyo a las PYMES, mediante la definición del ente rector, sus funciones y la relación sistémica de este con las instituciones de apoyo a los programas específicos, así como los mecanismos y las herramientas de coordinación.
- c) Promover el establecimiento de condiciones de apoyo equivalentes a las que se otorgan a las PYMES en otras naciones.

- d) Procurar la formación de mercados altamente competitivos, mediante el fomento de la creación permanente y el funcionamiento de mayor cantidad de PYMES.
- e) Inducir el establecimiento de mejores condiciones del entorno institucional para la creación y operación de PYMES.
- f) Facilitar el acceso de PYMES a mercados de bienes y servicios.

Según el artículo 3, se entiende por PYME toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de recursos físicos estables y de recursos humanos, los maneje y opere, bajo la figura de persona física o persona jurídica, en actividades industriales, comerciales o de servicios. Para aprovechar los beneficios de la ley, las PYMES deben satisfacer al menos dos de los siguientes requisitos:

- a) El pago de cargas sociales.
- b) El cumplimiento de obligaciones tributarias.
- c) El cumplimiento de obligaciones laborales.

En la parte institucional, se crea el Consejo Asesor PYME, adscrito al Ministerio de Economía, y una dirección específica en ese Ministerio encargada de los programas de apoyo a las PYME (DigePYME).

Se establece que los bancos del Estado y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal podrán promover y fomentar programas de crédito diferenciados dirigidos al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas. La definición de los programas específicos deberá ser comunicada al MEIC para la debida coordinación (artículo 7).

En la parte financiera, se crea en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME), cuyos recursos se destinarán a:

- a) Conceder avales o garantías a las micro, pequeñas y medianas empresas, en condiciones y proporciones especialmente favorables al adecuado desarrollo de sus actividades, cuando estas no puedan ser sujetos de los servicios de crédito de los bancos públicos, conforme a los criterios y las disposiciones de la SUGEF.
- b) Conceder créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas con el propósito de financiar proyectos o programas que, a solicitud de estas, requieran para capacitación o asistencia técnica, desarrollo tecnológico, transferencia tecnológica, conocimiento, investigación, desarrollo de potencial humano, formación técnica profesional, y procesos de innovación y cambio tecnológico. Dichos créditos se concederán en condiciones adecuadas a los requerimientos de cada proyecto para consolidarse. La viabilidad de estos proyectos deberá documentarse en un estudio técnico que satisfaga al FODEMIPYME.
- c) Transferir recursos a entidades públicas, como contrapartida, para apoyar el desarrollo de programas o proyectos financiados por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, tendientes a fortalecer y desarrollar las micro, pequeñas y medianas empresas, en áreas tales como capacitación, asistencia técnica, innovación, investigación y transferencia tecnológica; asimismo, promover y facilitar la formación de micro, pequeñas y medianas empresas, y realizar investigaciones en diferentes actividades productivas y sociales tendientes a diseñar un sector empresarial eficiente y competitivo.

El FODEMIPYME está compuesto por dos fondos, uno de garantías y otro de financiamiento, administrados por el Banco Popular.

Además se crea el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), el cual tendrá como objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, mediante el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo económico y social de las diversas regiones del país. El PROPYME obtendrá para su operación los recursos del Presupuesto Nacional de la República y el Ministerio de Hacienda los transferirá anualmente a un fideicomiso creado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), como órgano administrador de los recursos, para el uso exclusivo por parte de las pequeñas y medianas empresas (artículo 13).

El Reglamento General de la Ley de Fortalecimiento de las PYMES, Decreto Ejecutivo N° 30857-MEIC del 25 de noviembre del 2002, regula detalles adicionales sobre la organización y funciones del Consejo Asesor PYME y la Digepyme. Dicho Reglamento contiene también una fórmula para distinguir las micro, medianas y pequeñas empresas (artículo 3 inciso b), según se detalla a continuación:

- Para el Sector Industrial:

$$P = ((0.6 \times pe/100) + (0.3 \times van/\text{¢}600.000.000) + (0.1 \times afe/\text{¢}375.000.000)) \times 100.$$

- Para los Sectores de Comercio y Servicios:

$$P = (0.6 \times pe/30) + (0.3 \times van/\text{¢}1.200.000.000) + (0.1 \times ate/\text{¢}375.000.000) \times 100.$$

Donde:

P: Puntaje obtenido por la empresa.

pe: Personal promedio empleado por la empresa durante el último período fiscal.

van: Valor de las ventas anuales netas de la empresa en el último período fiscal.

afe: Valor de los activos fijos de la empresa en el último período fiscal.

ate: Valor de los activos totales de la empresa en el último período fiscal.

El valor de referencia de los parámetros utilizados está sujeto a la revisión y actualización anual por parte del MEIC.

Las empresas se clasificarán con base en el puntaje P obtenido, con el siguiente criterio:

Microempresa P = 10

Pequeña Empresa 10 < P = 35

Mediana Empresa 35 < P = 100

Para efectos de clasificar las actividades empresariales como industriales, comerciales o de servicios, dispone esta norma reglamentaria que se utilizarán las categorías indicadas en la más reciente actualización de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU).

## **VI. Proyectos de ley relevantes**

Se han identificado varios proyectos de ley relevantes en la corriente legislativa, aunque ninguno de ellos aparece en estos momentos como prioritario del Gobierno o avanzado en su trámite legislativo. Entre ellos los siguientes:

- Expediente No. 14128. Pretende crear el Consejo de Promoción de Pequeña y Mediana Industria Turística (CPPYMET), ente que se encargaría de administrar un fideicomiso para el financiamiento a las PYMES dedicadas a actividades turísticas. Este fideicomiso se abriría con el Banco Nacional de Costa Rica, y su fuente principal de ingresos sería el 25% de la recaudación por impuesto de renta que paguen las instituciones del Estado. Los recursos tendrían como destino principal la constitución de garantías en los créditos que las PYMES obtengan en la banca comercial o del Estado, así como el subsidio de las tasas de interés en estas operaciones.

- Expediente No. 14622. Los Presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y el Primer Ministro de Belice suscribieron en San Salvador el "Convenio Constitutivo para la Creación del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica", el 15 de junio del 2001. El proyecto de ley pretende que este instrumento sea aprobado por Costa Rica.

Según el tratado el Centro ostenta una categoría de organismo regional, con personalidad jurídica internacional, plenamente capacitado para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos conforme a lo establecido en el Convenio Constitutivo y sus reglamentos. Su autonomía le permite adquirir, administrar y disponer de sus bienes y servicios.

El objetivo general del Centro es apoyar a las PYMES mediante el fortalecimiento de las entidades públicas y privadas que les dan soporte, ampliando la cobertura de los servicios de desarrollo empresarial y financiero. Uno de los objetivos específicos es crear y fortalecer los mecanismos e instrumentos regionales que faciliten el desarrollo de las PYMES, fomentando la integración económica y el intercambio comercial.

Para lograr sus objetivos deberá realizar investigaciones en campos no explorados con fines propositivos, intercambiar información sobre PYMES, medir y analizar el impacto

de la promoción de la actividad de las PYMES, así como brindar servicios de asistencia técnica.

El Centro será controlado por el Consejo Directivo, integrado por el representante competente en el sector PYMES de cada uno de los Estados Miembros, así como por un representante del BCIE y un representante de la OIT, éstos dos últimos como socios "cogestores". El Consejo será el encargado de definir las políticas de apoyo a las PYMES, así como de aprobar el plan de trabajo, presupuestos y estados financieros del Centro.

- Expediente No. 14714. Este proyecto pretende la modificación del artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana, con el objeto de que se puedan autorizar patentes y permisos de construcción para usos no residenciales en lotes ubicados frente alameda o a calles menores de diez metros de derecho de vía, con el fin de incentivar la microempresa familiar.

- Expediente No. 14889. Este proyecto pretende que los dineros que los bancos privados deben prestar a los bancos estatales (un saldo mínimo de préstamos a la banca estatal equivalente a un 17% una vez deducido el encaje correspondiente de sus captaciones totales a plazos de treinta días o menos, tanto en moneda nacional como extranjera), de acuerdo con el artículo 59, inciso i) de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, sean destinados únicamente al financiamiento de vivienda popular, y a las pequeñas y medianas empresas, lo cual debería ser verificado semestralmente por la SUGEF.

- Expediente No. 14898. Busca reformar los artículos 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y 155 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, para establecer que los fondos que la banca privada debe prestar a la banca estatal a una tasa de interés subsidiada, conforme a la ley, deben destinarse exclusivamente para crédito de "pequeños y medianos productores agropecuarios y de la micro y pequeña empresa agropecuaria o agroindustrial".

- Expediente No. 14890. Este proyecto de ley pretende reformar el artículo 59 de la LOSBN, con el objeto de definir el destino de los dineros que esa norma especifica. Dispone que los bancos estatales deben destinar los fondos que reciben de la banca privada a "préstamos dirigidos a programas de vivienda de interés social, programas de pequeña y mediana empresa y para programas de desarrollo agropecuario".

- Expediente No. 15370. Busca introducir varias reformas a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, No. 8262 de 2 de mayo de 2002, para darle mayor independencia al FODEMIPYME, centralizar los fondos de financiamiento y garantías en uno sólo y flexibilizar en varios aspectos las normas de operación del citado fondo.

- Expediente No. 15699. Busca transformar el Departamento de Crédito Rural del Banco Nacional de Costa Rica en el Departamento de Crédito de Desarrollo, que operaría como banco de segundo piso, dirigiendo y coordinando las funciones de banca de desarrollo a las que podrían integrarse los bancos públicos y privados del país. Se crearía un Fondo de Aavales y Garantías, el cual se destinará a otorgar garantías colaterales a los micro y

pequeños productores y empresarios que no dispongan de respaldo económico para responder por el crédito.

## **VII. Conclusiones**

Con base en el análisis de la legislación y reglamentación relevante, podemos formular varias conclusiones con carácter preliminar, sujetas a revisión y elaboración posterior:

1. Conforme a la legislación costarricense, las IMFs que deseen tener acceso a la captación de fondos del público y, por lo tanto, estar sujetas a la regulación del Banco Central y supervisión de la SUGEF, pueden operar como bancos privados, empresas financieras no bancarias o asociaciones cooperativas de ahorro y crédito. Los bancos privados y empresas financieras no bancarias deben constituirse como sociedades anónimas. Las asociaciones civiles y fundaciones no están autorizadas para realizar intermediación financiera en Costa Rica, ni se ha identificado la existencia de ningún proyecto de ley que así lo proponga.

2. A los bancos privados se les aplica un capital mínimo de constitución y operación equivalente en la actualidad a US\$7.35 millones. A las empresas financieras no bancarias se les aplica un capital mínimo igual a la quinta parte del aplicable a los bancos privados. Las cooperativas de ahorro y crédito no están sujetas a un capital mínimo de constitución y operación.

3. Salvo el caso del capital mínimo de constitución y operación, a todas las entidades financieras reguladas se les aplica de manera uniforme la normativa de supervisión prudencial establecida por el CONASSIF y la SUGEF, incluyendo una razón de suficiencia patrimonial del 10%. La suficiencia patrimonial resulta de la relación entre el patrimonio no redimible y los activos totales ponderados según el grado de riesgo más el valor total de exposición a riesgo operacional por concepto de administración de fideicomisos similares a fondos de inversión y fideicomisos de titularización. El regulador a la fecha no ha establecido diferencias relevantes en la regulación en función del tipo de entidades reguladas; es decir, en general un banco privado se rige por la misma normativa prudencial que una empresa financiera no bancaria y una cooperativa de ahorro y crédito. No obstante, la ley permite al supervisor bancario dictar normas distintas, en función del tipo, tamaño y grado de riesgo de los intermediarios.

4. La normativa sobre clasificación y calificación de cartera y documentación mínima que debe mantenerse en las carpetas de crédito, establece requisitos simplificados para deudores que tengan un nivel de endeudamiento igual o inferior en la actualidad a 17 millones de colones (aproximadamente US\$35.800). Esto significa que los créditos para micro y pequeñas empresas que otorguen las entidades financieras reguladas ya tienen un tratamiento más favorable desde el punto de vista regulatorio, en cuanto a los criterios de clasificación (se clasifican exclusivamente con base en la mora) y a la documentación que se exige a los deudores (no se exigen estados financieros ni información detallada sobre garantías). Este tratamiento se mantiene en el proyecto de nueva regulación sobre calificación de deudores que está analizando el CONASSIF.

5. Se identificaron varios proyectos de ley en la corriente legislativa, algunos de los cuales buscan favorecer el otorgamiento de crédito a las PYMES. Ninguno de los proyectos identificados, sin embargo, trata el tema de someter a las IMF's a una regulación especial, ni de incorporar a asociaciones civiles o fundaciones como entidades financieras sujetas a supervisión de la SUGEF. Algunas de estas iniciativas sí buscan obligar a los bancos del Estado a destinar cierto porcentaje de créditos a las pymes.

6. Los costos para una IMF de someterse a una regulación se estiman importantes, dada la abundante normativa prudencial que se aplica a las entidades financieras reguladas, la numerosa información que debe presentarse mensualmente al órgano supervisor y la contribución obligatoria al presupuesto del órgano supervisor que prevé la ley. En este sentido se considera que no toda IMF actualmente existente, organizada como asociación o fundación, tendría las condiciones requeridas para convertirse en una entidad regulada, sino únicamente aquellas que reúnan ciertas condiciones de tamaño y sofisticación.

7. En el taller realizado con las IMF's de REDCOM (12 de mayo del 2005), se percibió en general que la mayoría de las IMF's locales organizadas como asociaciones o fundaciones no están familiarizadas con la normativa propia de las entidades financieras reguladas ni con los potenciales costos de la regulación. Asimismo, aunque se reconocen algunas ventajas como asegurar el acceso a fondos externos de cooperación, existe la percepción de que sujetarse a las regulaciones de la SUGEF tendría como consecuencia abandonar progresivamente el nicho de las microfinanzas, por la obligación de cumplir con las regulaciones, los mayores costos y la necesidad de generar rentabilidad. La impresión preliminar del consultor es que en Costa Rica la mayoría de las IMF's actualmente existentes no reúnen condiciones mínimas de tamaño y sofisticación como para pensar en transformarse en un banco o empresa financiera no bancaria regulada. Se conoció el caso de una IMF local que actualmente es una asociación civil y estaría iniciando un proceso de transformación en una cooperativa de ahorro y crédito, aunque el proceso está en una etapa apenas inicial. La opción de transformarse en cooperativa de ahorro y crédito es interesante y puede ser viable para algunas de las IMF's existentes, dado que las cooperativas de ahorro y crédito no están sujetas a requisitos de capital mínimo y tienen acceso a la captación de fondos del público; si son abiertas y tienen activos netos superiores a 472 millones de colones, quedarían sujetas a todos los requerimientos de la normativa prudencial de la SUGEF, si no, estarían sujetas únicamente a reservas de liquidez y remisión anual de estados financieros.

8. No se percibe en el medio nacional una tendencia o movimiento relevante que promueva modificaciones legales dirigidas a reconocer un tipo especial de entidad financiera especializada en microfinanzas, sujeta a regulaciones especiales. Más bien, a partir de la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las PYMES en el año 2002, se aprecia una tendencia a promover que entidades financieras reguladas (sobre todo los bancos comerciales del Estado y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal) incursionen más agresivamente en las microfinanzas.

## **VIII. Recomendaciones**

1. Promover entre las IMFs organizadas como fundaciones o asociaciones, que en la actualidad no están sujetas a regulación, un mayor conocimiento de las leyes y reglamentos que rigen a las entidades financieras reguladas y de la normativa prudencial que aplica el órgano supervisor bancario.
2. Promover que las IMFs organizadas como asociaciones civiles valoren la posibilidad de adoptar la forma de cooperativas de ahorro y crédito, figura que les permitiría operar sin estar sujetas a regulación de la SUGEF si sus activos netos no superan el límite establecido al efecto (aproximadamente US\$1 millón en la actualidad), e incorporarse a la regulación y supervisión en el momento en que sus activos netos superen ese límite, conforme lo manda la ley. Esa figura les permitiría además operar como entidades financieras reguladas sin estar sujetas a un capital mínimo de constitución y operación, aunque sí a las normas de suficiencia patrimonial y demás normativa prudencial aplicable a las entidades financieras reguladas en general.
3. Dar seguimiento a la nueva normativa que actualmente estudia el CONASSIF sobre calificación de deudores (Acuerdo SUGEF 1-05), con el fin de velar porque se preserve el tratamiento simplificado para créditos pequeños que contiene la normativa actual, e incluso si es posible se introduzcan requisitos de calificación e información aún más sencillos para microcréditos.
4. Realizar gestiones ante la Asamblea Legislativa para lograr una modificación a la Ley de Fortalecimiento de las Pymes, con el fin de que las IMFs que reúnan ciertos requisitos básicos de organización, solvencia y experiencia en la actividad de microfinanzas, puedan tener acceso a los recursos del Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME) que administra el Banco Popular y asumir funciones de banca de segundo piso. Para esto podría aprovecharse el expediente legislativo No. 15370, que se encuentra en trámite en la corriente legislativa.
5. Promover ante el Ministerio de Economía y demás autoridades pertinentes la adopción de mecanismos para la efectiva implementación del artículo 7 de la Ley de Fortalecimiento de las Pymes, el cual faculta a los bancos del Estado y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal a promover y fomentar programas de crédito diferenciados dirigidos al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas y los obliga a remitir un informe anual al respecto al citado Ministerio.
6. Impulsar ante la Asamblea Legislativa la aprobación del "Convenio Constitutivo para la Creación del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica", suscrito por los gobiernos de los países centroamericanos en junio del 2001.
7. Valorar la posibilidad de establecer un marco básico de regulación y supervisión alternativo en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio para las IMFs no reguladas por la SUGEF, que las acredite como IMFs y les permita tener acceso a fondos externos y

a fondos del FODEMIPYME. La ejecución de esa labor dentro del Ministerio de Economía correspondería a la Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), creada en la Ley de Fortalecimiento de las Pymes.