

28 de noviembre del 2017
CNS-1375/09

Señor
Luis Carlos Delgado Murillo, *Presidente*
**CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN
DEL SISTEMA FINANCIERO**

Estimado señor:

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en el artículo 9 del acta de la sesión 1375-2017, celebrada el 14 de noviembre del 2017,

considerando:

Consideraciones de orden legal

1. El párrafo primero del artículo 117 de la Ley 7558, *Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*, dispone que están sujetos a la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y las potestades de control monetario del Banco Central de Costa Rica (BCCR), 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. También lo está, toda otra entidad autorizada por ley para realizar intermediación financiera.
2. El párrafo tercero del mismo artículo dispone que el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) podrá eximir de la fiscalización 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, o bien establecer normas especiales de fiscalización de ellas.
3. El artículo 119 de la citada Ley 7558 dispone que, con el propósito de velar por la estabilidad, la solidez y el eficiente funcionamiento del Sistema Financiero Nacional, la SUGEF ejercerá sus actividades de supervisión y fiscalización sobre todas las entidades que lleven a cabo intermediación financiera. Para efectos de dictar y aplicar las normas de su competencia, la SUGEF podrá establecer categorías de intermediarios financieros, en función del tipo, tamaño y grado de riesgo de esos intermediarios.
4. Mediante artículo 22 de la sesión 19-96, del 27 de junio de 1996, el entonces Consejo Directivo de la SUGEF, actualmente CONASSIF, dispuso eximir de la fiscalización a todas las asociaciones solidaristas, en razón de que estas entidades operan con grupos cerrados de asociados, como son los empleados de las respectivas instituciones o empresas. Además, con base en la ley que las rige, sus fines son mucho más amplios y diversos que la sola realización de operaciones de ahorro y crédito. También en su momento se determinó que, en promedio, la razón de endeudamiento de un conjunto de 478 asociaciones solidaristas fue de 0,13 veces su patrimonio, lo cual se interpretó como que los aportes de los asociados cubrían holgadamente las obligaciones adquiridas por esas asociaciones.
5. Mediante artículo 21 de la sesión 19-96, del 27 de junio del 1996, también se dispuso eximir de la fiscalización de la SUGEF a las cooperativas de ahorro y crédito cuyos activos netos, entendidos éstos como los activos totales menos las depreciaciones y amortizaciones, fueran inferiores a los ₡200.0 millones, al 31 de diciembre de 1995. Posteriormente, mediante artículo 15 de la sesión 109-99, del 16 de agosto de 1999, el CONASSIF acordó eximir de la fiscalización

- de la SUGEF a las cooperativas de ahorro y crédito cuyos activos netos fueran inferiores a ₡300.0 millones al 31 de diciembre de cada año.
6. Ese nivel de activos se ha venido ajustando con el tiempo y actualmente se encuentra en ₡1.211,45 millones. Una vez que la entidad cooperativa haya entrado al ámbito de fiscalización de la SUGEF, se mantiene dentro de este, aún y cuando su total de activos llegara a ser inferior al límite establecido.
 7. Además, se dispuso eximir de la fiscalización de la SUGEF a las cooperativas de ahorro y crédito consideradas como cerradas. Por tanto, en caso de que una cooperativa no sobrepase ese nivel de activos, a pesar de tener la condición de “abierta”, la entidad queda eximida de la fiscalización de la SUGEF.
 8. Así las cosas, las cooperativas de ahorro y crédito que no cumplan con ambas exenciones son fiscalizadas por la SUGEF y las que sí, son supervisadas por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).
 9. En virtud de los diferentes ámbitos de competencia que la Ley ha establecido para el BCCR y el CONASSIF, la exención de la supervisión aprobada por CONASSIF, no implica en el mismo acto, que también se les exima de los controles monetarios del BCCR, y viceversa. Tampoco los criterios y parámetros utilizados por CONASSIF para exceptuar a estas entidades de la supervisión, deben coincidir con los que el Directorio del Ente Emisor considere relevantes para exceptuar a estas entidades de dichos controles monetarios.
 10. Las autoridades de regulación y supervisión del Sistema Financiero, en consideración de los modelos de negocio solidaristas y cooperativos costarricenses, optaron en el año 1996 por un enfoque de excepción total de regulación y supervisión por SUGEF del sector solidarista, y un enfoque mixto para el sector cooperativo de ahorro y crédito, mediante un conjunto de cooperativas reguladas y supervisadas por la SUGEF y el resto de entidades sujetas a la supervisión del INFOCOOP, conforme los parámetros de exención indicados.
 11. Existen razones de orden prudencial y de estabilidad del sistema financiero nacional, que justifican un cambio de enfoque respecto a los sectores solidarista y cooperativo de ahorro y crédito, basado en el establecimiento de normas especiales de fiscalización, de conformidad a las facultades legales establecidas en el párrafo tercero del artículo 117 de la Ley 7558.

Consideraciones para la regulación y supervisión prudencial de las Asociaciones Solidaristas y la totalidad de Cooperativas de Ahorro y Crédito

12. La SUGEF elaboró dos informes técnicos que consignan los fundamentos y la propuesta de supervisión para las entidades de esos sectores, los cuales fueron expuestos y ampliamente discutidos por el CONASSIF, en las sesiones 1225-2016, del 25 de enero del 2016, y 1339-2017, del 6 de junio del 2017.
13. La realidad económica y financiera en torno a los modelos de negocio solidarista y cooperativo, su mayor interacción con el resto del sistema financiero supervisado y su papel creciente en la oferta de facilidades crediticias que aumentan el endeudamiento de los hogares y las personas, son aspectos que las autoridades de supervisión financiera consideran para modificar el enfoque de fiscalización adoptado en el año 1996.
14. Mediante la Ley 7983, *Ley de Protección al Trabajador*, del 16 de febrero del 2000, se facultó de pleno derecho a las asociaciones solidaristas para administrar los fondos de capitalización laboral. Asimismo, las asociaciones cooperativas y las cooperativas de ahorro y crédito reciben y administran los aportes de cesantía realizados por los patronos. Mediante esas autorizaciones de ley, los sectores solidarista y cooperativo desempeñan un papel social y económico fundamental, y se refuerza su responsabilidad en la administración de estos recursos.

15. La creciente demanda de los asociados de esas entidades por facilidades crediticias, ha motivado cambios en las estrategias de financiación de los sectores solidaria y cooperativo. Las asociaciones solidaristas y las cooperativas de ahorro y crédito, en su conjunto, han aumentado su presencia como contrapartes crediticias directas de las entidades sujetas a supervisión, adquiriendo como sector, mayor importancia relativa. La adecuada gestión y supervisión de esos sectores contribuye a mitigar la ocurrencia de eventos adversos derivados de débiles marcos de gobernanza y de gestión de riesgos, así como de una estructura de capitalización inherentemente frágil, debido al derecho del asociado de reclamar o compensar sus aportes en cualquier momento, lo que puede verse exacerbado en periodos de tensión idiosincrática o sectorial. La posibilidad de que eventos aislados se interpreten como problemas sectoriales, pueden generar efectos de contagio con impacto generalizado en el sistema financiero.
16. El volumen de operaciones y el nivel de interconexión que algunas asociaciones solidaristas han alcanzado, permite calificarlas como entidades de importancia relevante para fines macro prudenciales. Esas entidades han adquirido volúmenes de operación y presencia en los mercados financieros, que los colocan prácticamente al nivel de entidades sujetas a supervisión.
17. La amplia variedad de actividades en las que participan las asociaciones solidaristas, con el amparo de su Ley especial que las faculta para incursionar prácticamente en cualquier negocio, obliga a enfocar la atención en la adecuada gestión financiera de los ahorros y aportes de sus asociados.

Consideraciones sobre las expectativas de las autoridades de regulación y supervisión financiera

18. Mediante la aplicación gradual de un esquema de regulación y supervisión diferenciado para los sectores solidaria y cooperativo de ahorro y crédito, las autoridades de supervisión esperan contribuir con la solidez, seguridad y estabilidad del sistema financiero en su totalidad, en áreas específicas como las siguientes:
 - a. Fortalecer los marcos de gobernanza solidaria y cooperativo, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y de reporte financiero, y promover la gestión del riesgo prospectiva enfocada en una relación de servicio segura y continuada, en beneficio de los asociados que confían sus ahorros y aportaciones en estas entidades.
 - b. Mitigar los riesgos de exposición crediticia y de concentración del resto del sistema financiero frente a las contrapartes solidaristas y cooperativas, mediante el robustecimiento de sus marcos de gobernanza y de gestión de riesgos.
 - c. Coadyuvar con la mejora en la gestión del riesgo crediticio de los sectores solidaria y cooperativo, mediante su acceso pleno a la información disponible en la Central de Información Crediticia, lo que les permitirá evaluar sus estrategias de colocación y métricas de endeudamiento, así como incorporar parámetros adicionales en sus procesos de decisión.
 - d. Contribuir con visibilizar de mejor manera el nivel de endeudamiento de los deudores, mediante la incorporación de sectores y entidades que ahora se encuentran fuera del ámbito de la supervisión de la SUGEF. De esta manera, se posibilita el desarrollo de estrategias de educación financiera con mayor alcance e impacto, enfocadas en mejorar el bienestar financiero de las personas.
 - e. Visualizar de mejor forma los riesgos agregados de esos sectores y sus posibles impactos con el resto del Sistema Financiero Nacional.
 - f. Mejorar la asignación de los recursos de supervisión, de conformidad con criterios basados en riesgo e importancia sistémica. Este enfoque exige también que el supervisor defina sus propias tolerancias respecto al alcance e intensidad de la regulación y supervisión hacia estos sectores, mediante la categorización de entidades. En este sentido, el marco de regulación y la práctica de supervisión no necesariamente debe ser la más rigurosa y onerosa, aunque si debe ser la más adecuada para el perfil de entidad de que se trate.

- g. Cumplir de mejor manera, con el objetivo primordial establecido en la Ley de “(...) velar por la estabilidad, la solidez y el eficiente funcionamiento del Sistema Financiero Nacional (...)” (artículo 119 de la Ley 7558 denominada Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica).

dispuso:

1. Derogar los acuerdos que constan en el artículo 21 del acta de la sesión 19-96, del 27 de junio de 1996 y artículo 15 del acta de la sesión 109-99, del 16 de agosto de 1999, así como los acuerdos posteriores en los que ajustó el nivel de activos de las cooperativas de ahorro y crédito que se eximen de la supervisión de la SUGEF.
2. Derogar el acuerdo que consta en el artículo 22 del acta de la sesión 19-96, del 27 de junio de 1996 en el que se exceptúan de la supervisión de la SUGEF a todas las asociaciones solidaristas.
3. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 117 de la Ley 7558, *Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*, someter a la regulación y supervisión de la SUGEF a las asociaciones solidaristas y a las cooperativas de ahorro y crédito, independientemente de su naturaleza abierta o cerrada y del volumen de operaciones o nivel de activos.
4. La aplicación de las disposiciones anteriores será efectiva doce (12) meses después a la vigencia de este acuerdo para aquellas entidades que superen el umbral fijado mediante un modelo estadístico de discriminación construido por SUGEF, el cual será actualizado con los datos al cierre de diciembre del 2017. Dichos entes ingresarán a un régimen de supervisión basado en riesgos, adecuado a la naturaleza de los negocios y realidad jurídica de los mismos, el cual se les aplicará en forma total o proporcional, según los resultados que arroje ese modelo, sobre su relevancia e importancia en el Sistema Financiero Nacional.
5. Las entidades que se ubiquen por debajo de ese umbral establecido por el modelo de discriminación elaborado por la SUGEF, deberán solamente remitir información financiera y cualitativa a la SUGEF, con una periodicidad semestral. Lo anterior para fines estadísticos y cumplimiento de normas de política monetaria del Banco Central de Costa Rica.
6. Se faculta a la SUGEF para que defina los requerimientos de información y la fecha a partir de la cual los solicitará, dando el plazo suficiente para que esas entidades se adecúen a las nuevas exigencias.
7. Los enfoques de supervisión que se apliquen a las entidades de esos sectores debe sustentarse en aspectos de alta automatización y herramientas tecnológicas, con tal de que apoye la supervisión basada en riesgos de una forma eficiente y efectiva.
8. En un plazo de treinta (30) días hábiles, posteriores a la firmeza de este acuerdo, la Superintendencia propondrá un plan de implementación de las disposiciones anteriores, que debe incluir aspectos de organización, de regulación, de requerimientos de información, tecnología de información y de aplicación proporcional del enfoque de supervisión basado en riesgos para las entidades de esos sectores, conforme a las resultas del modelo de discriminación construido por la SUGEF.

Rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Atentamente,

 Documento suscrito mediante firma digital.

Jorge Monge Bonilla
Secretario del Consejo

Comunicar a: Superintendencia General de Entidades Financieras, Sistema Financiero, Diario Oficial La Gaceta (c. a. Intendencia, Auditoría Interna y Asesores del Consejo).