**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

# LEY DE MEDIDAS PARA ALIVIAR LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS HOGARES

**PODER EJECUTIVO**

**EXPEDIENTE N.° 21.651**

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS**
**UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

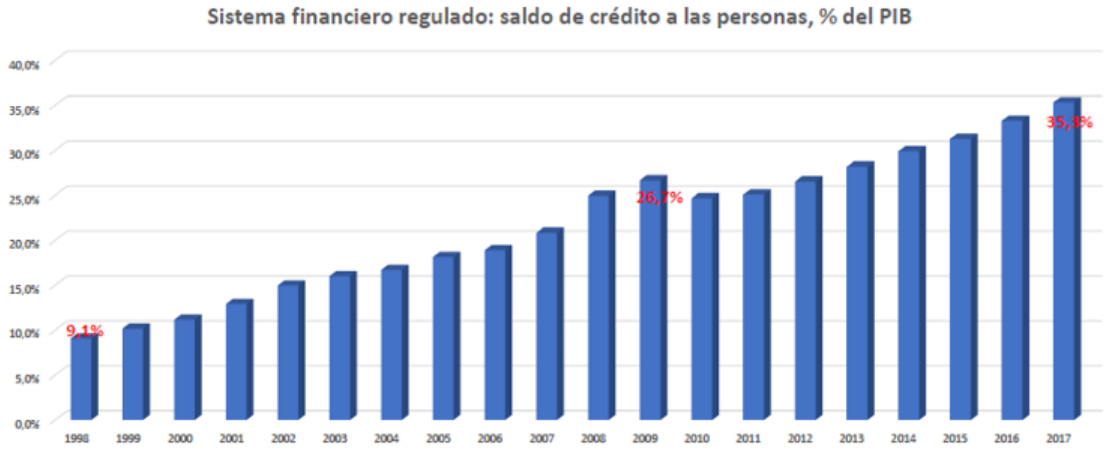
# LEY DE MEDIDAS PARA ALIVIAR LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS HOGARES

Expediente N.° 21.651

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El nivel de endeudamiento de la población costarricense ha crecido aceleradamente en los últimos años. Como lo muestra el siguiente gráfico, en la última década el saldo del crédito de las personas se ha incrementado exponencialmente.

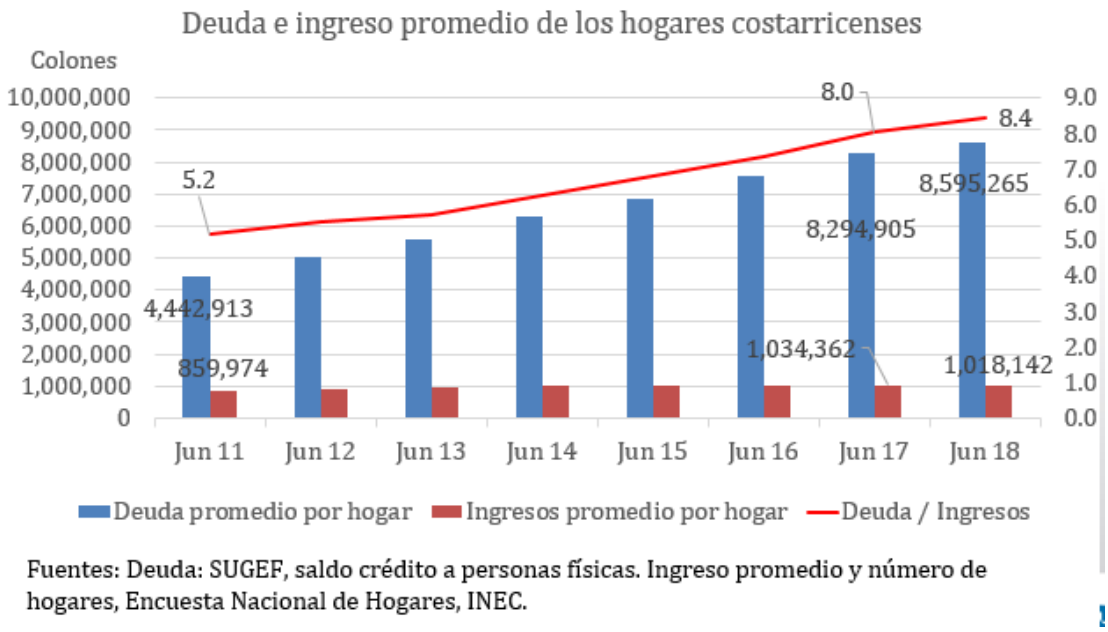
**Gráfico 1**




Fuente: Sugef, 2019. Simposio Finanzas Personales en Época de Crisis

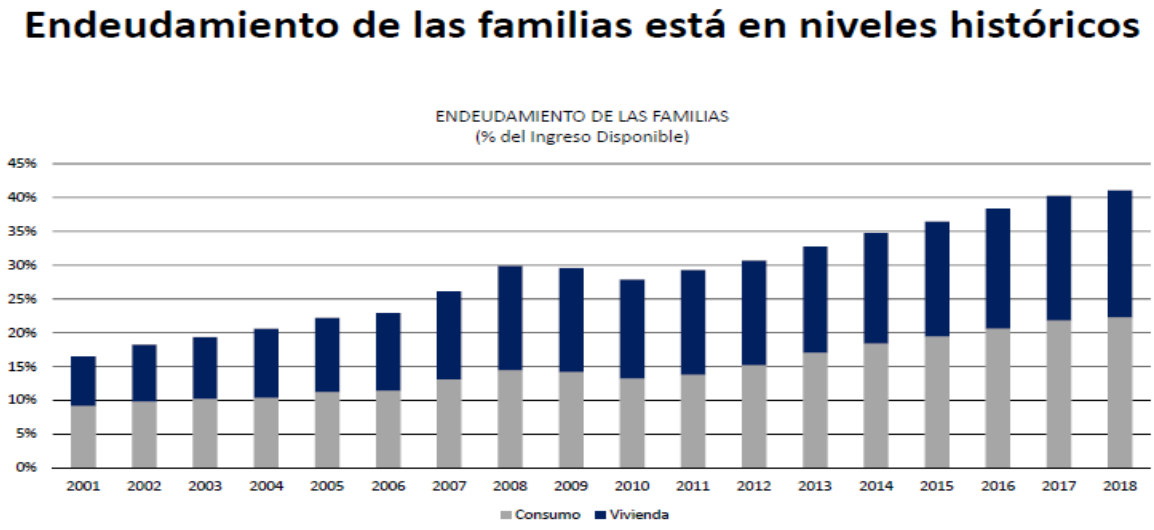
Por otro lado, el coeficiente de deuda sobre ingresos promedio de los hogares costarricenses, aumentó en 3.2 puntos porcentuales, entre junio del 2011 y junio del 2018. Ello ocurre porque, como se muestra en el siguiente gráfico, la deuda presenta una tendencia creciente, mientras que los ingresos de las personas se mantienen sin aumentos significativos.

**Gráfico 2**




La relación del endeudamiento entre el ingreso disponible aumentó en más de 13 puntos porcentuales entre el 2010 y el 2018, lo cual, según se observa en el siguiente gráfico, obedece a un mayor incremento del crédito de consumo, principalmente.

**Gráfico 3**

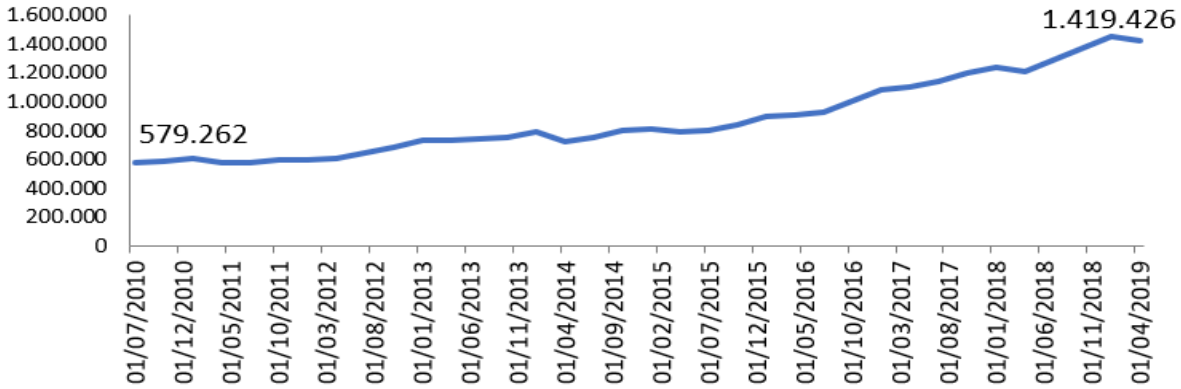



Fuente: Sugef, 2019. Simposio Finanzas Personales en Época de Crisis

A esto ha contribuido el crecimiento en el *endeudamiento por tarjetas de crédito*, que en el 2010 representaba el 3.3% del PIB y en abril del 2019 representó el 3.9% del PIB, según datos del MEIC.

**Gráfico 4**

**Saldo de deuda en tarjetas de crédito. En millones de colones corrientes. Datos trimestrales**



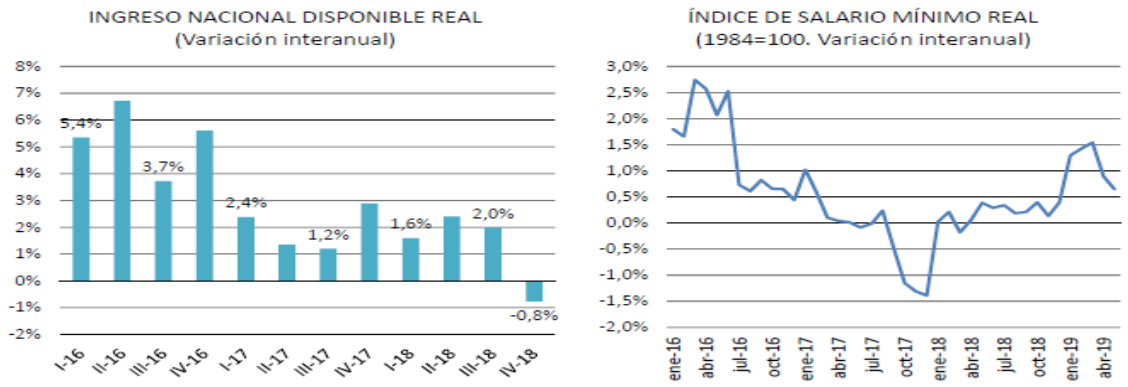

Fuente: OES-UNA con datos del MEIC

Todos estos gráficos se basan en información para el sector financiero regulado, pero no incluyen información sobre el endeudamiento con almacenes comerciales y prestamistas informales, que ha crecido también aceleradamente. Por lo tanto, estas estadísticas oficiales subestiman la verdadera magnitud del problema del endeudamiento en Costa Rica.

Además, el alto nivel de endeudamiento de los hogares se da en un contexto en que el ingreso nacional disponible y el salario mínimo han crecido muy poco en términos reales, como se muestra a continuación:

**Gráfico 5**

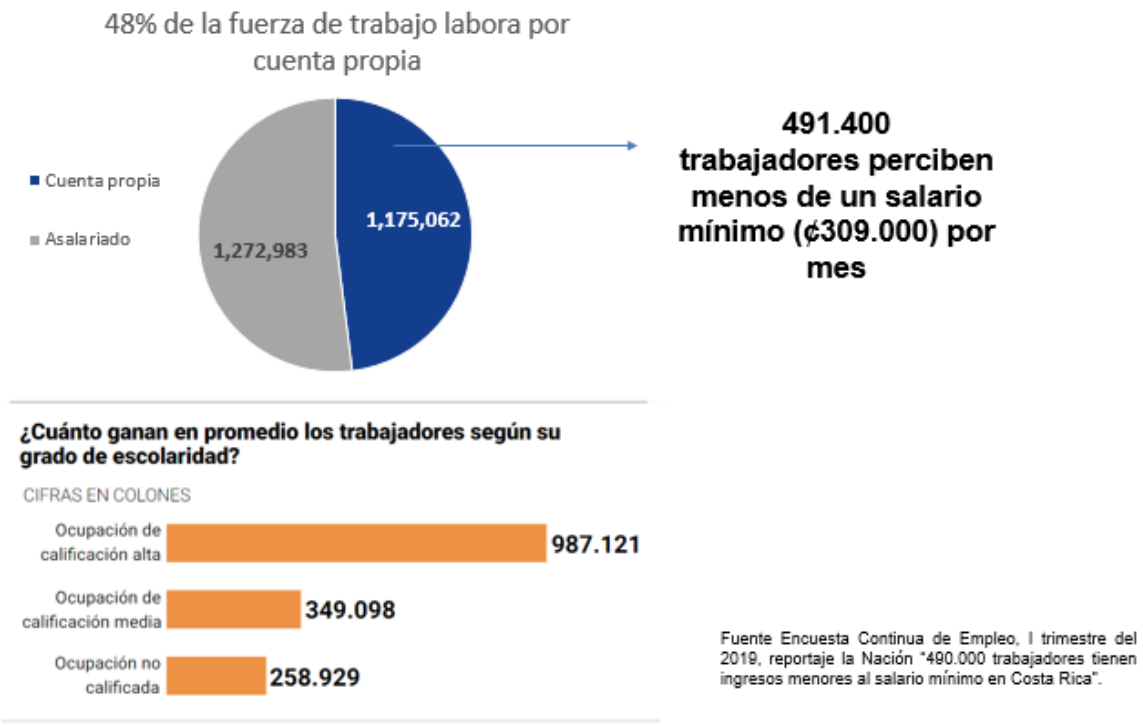
**Consumo de las familias está reprimido**




Fuente: Sugef, 2019. Simposio Finanzas Personales en Época de Crisis

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos revela que 491.400 trabajadores perciben menos de un salario mínimo por mes.

**Gráfico 6**




Fuente: Sugef, 2019. Simposio Finanzas Personales en Época de Crisis

El alto nivel de endeudamiento se traduce en una desaceleración en el consumo (y, en cierta medida, la inversión), con impacto negativo sobre la actividad económica. Además, el sobreendeudamiento afecta el bienestar de las familias.

En atención a la problemática expuesta, y con el fin de buscar una solución integral al nivel de endeudamiento de la población costarricense, que permita además una reactivación económica del país, el Poder Ejecutivo ha tomado una serie de medidas de carácter administrativo con el fin de contrarrestar esta situación.

No obstante, existen algunos temas, que se detallarán, y que deben ser objeto de cambios legislativos, a efectos de complementar de manera paralela las acciones que se han realizado y las que se pretenden continuar realizando.

Para esos efectos, los dos cambios legislativos que contiene esta propuesta vienen a resolver, en alguna medida, desde frentes distintos, la situación financiera de las personas altamente endeudadas.

En ese sentido, la primera medida permite que los bancos comerciales del Estado puedan ampliar sus opciones para obtener recursos, con el fin de destinar parte de estos a programas de crédito y medidas para ayudar a desahogar la situación de las personas altamente endeudadas.

Por otra parte y, a efectos de proteger al consumidor financiero de las tasas excesivas, la segunda propuesta establece la competencia para que se determine de manera técnica la tasa máxima que regule el mercado financiero y el de compras a crédito.

En síntesis, los cambios que se plantean en este proyecto de ley son esfuerzos distintos pero complementarios en una misma dirección, aliviar la situación financiera de las personas y sus hogares.

Medidas para fortalecer la posición de capital de los bancos comerciales del Estado

Para medir la capacidad que tienen las entidades financieras para cubrir la posible materialización de riesgos de crédito (y otros, como los de mercado, de tasas de interés u operativos), los reguladores financieros establecen indicadores de suficiencia patrimonial. Bancos con capital suficiente y de alta calidad están en una mejor posición de soportar eventos de riesgo sin comprometer a sus depositantes e inversionistas. Por ende, bancos bien capitalizados generan confianza en los agentes económicos. La mayor confianza y la mayor estabilidad resultante benefician no solo al sistema financiero sino también a la economía como un todo, puesto que los problemas en el sector financiero pueden generar desaceleraciones económicas o recesiones muy costosas en términos de producción y empleo. Además, bancos mejor capitalizados estarán en una mejor posición de financiar nuevos proyectos y actividades de individuos y empresas.

En Costa Rica, la suficiencia del capital se mide a través del Índice de Suficiencia Patrimonial (ISP), el cual mide la razón de capital base a activos ponderados por riesgo, y debe ser mayor o igual al diez por ciento (10%)[1]. La regulación Sugef 3-06 establece la metodología para definir el capital base, el cual se compone de capital primario (el elemento más fundamental del capital y el que se considera como el principal para absorber posibles pérdidas) y el capital secundario (elementos adicionales de capital que constituyen una línea de defensa adicional). Por su parte, la ponderación de los activos por riesgo refleja riesgos de crédito, de mercado, cambiario y operativo.

[1] En la medida en que un banco presente un indicador de ISP por encima de ese diez por ciento, mayor es su suficiencia patrimonial y, por lo tanto, su capacidad de canalizar dinero a las diferentes actividades económicas; pero, en la medida que se acerca a ese mínimo del diez por ciento (10%), su capacidad se merma y puede entrar, de acuerdo con los supervisores, en un rango de irregularidad.

Por otro lado, la normativa Sugef 24-00 establece diferentes niveles de suficiencia, en el cual el mejor es de 14% o superior. Este elemento es parte de la metodología para calificar el desempeño económico y financiero de una entidad supervisada.

A nivel internacional, por la importancia que reviste el capital para las entidades financieras, los reguladores -particularmente en las economías desarrolladas- han respondido elevando los niveles mínimos. Estas acciones se han coordinado a través del Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria (que forma parte del Banco de Pagos Internacionales, o BIS, por sus siglas en inglés) en el entendido que cada regulador a nivel nacional debe determinar los plazos y reglas específicas para su implementación. Así, por ejemplo, los principios de Basilea III (la versión más reciente de los estándares regulatorios emitidos por dicho Comité), concretados en 2010 como respuesta a la crisis financiera internacional de 2007-2008, establecen un nivel de 8,5% (incluyendo un amortiguador adicional de 2,5%) sobre el capital primario como el mínimo requerido, mientras que en la regulación costarricense solo existe un mínimo sobre el capital base total. Asimismo, en Basilea III el mínimo de requerimiento de capital total es de 10,5% (versus el 10% ya mencionado de nuestra regulación).[2]

Los requerimientos de capital a nivel de la regulación local también se han vuelto más estrictos.[3] Para los bancos comerciales del Estado, estos mayores requerimientos plantean un reto mayúsculo. Por un lado, la capacidad de su propietario, el Gobierno central, para incrementar los niveles de capital de sus bancos es limitada en virtud de la difícil situación fiscal. Por otra parte, los aportes parafiscales que los bancos comerciales del Estado deben hacer a una serie de instituciones limitan la magnitud de las utilidades que pueden ser capitalizadas. Esos aportes a otras instituciones, de hecho, se incrementaron a partir de 2018, cuando se elevó el aporte que debe ser entregado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Adicionalmente, la

[2] Pero también, los principios de Basilea III son más estrictos respecto de los cargos de capital de ciertos activos, en particular de las inversiones, cuyo nivel de riesgo es medido según la calificación de riesgo asignada al emisor por una calificadora reconocida. En cambio, la regulación local tiende a ser más benevolente en lo que respecta al tratamiento de las inversiones, en particular aquellas de emisores locales, cuya calidad crediticia se ha visto disminuida progresivamente desde el año 2014, cuando la deuda del Gobierno de Costa Rica perdiera su estatus de grado de inversión. Este deterioro, bajo los principios de Basilea implicaría una ponderación o requerimiento de capital mayor al establecido en la regulación Sugef 3-06.

La mayoría de las calificadoras internacionales utiliza medidas de capital basadas fundamentalmente en los principios de Basilea III dentro de las metodologías para establecer la calificación intrínseca de las entidades bancarias. Asimismo, a nivel internacional, los inversionistas proveedores de financiamiento prefieren las medidas basadas en Basilea III o hacen ajustes a las medidas regulatorias con el fin de hacerlas comparables a las establecidas por dichos principios.

[3] Por ejemplo, en junio 2016 se modificó el artículo 15 de la Sugef 3-06 para introducir un cargo de capital a créditos hipotecarios residenciales para persona física en función de la relación préstamo-valor (LTV) de hasta 80% para deudores en moneda nacional o sin riesgo cambiario y de hasta 100% para deudores con alto riesgo cambiario (antes era de 50%). También, en julio de 2017 se modificó el requerimiento de capital por riesgo cambiario, que anteriormente consideraba solo la posición neta en moneda extranjera, para que ahora sea la diferencia entre el porcentaje de activos en moneda extranjera y la posición neta en moneda extranjera. Para bancos con posiciones cubiertas o neutras, pero con una parte importante de su balance denominado en moneda extranjera -como ocurre con los bancos comerciales del Estado-, esto implicó un mayor cargo de capital.

regulación y la legislación permiten una variedad muy limitada de instrumentos de capital adicional.

En el año 2010 se reformó la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional a fin de permitirle a los bancos estatales emitir deuda subordinada. Estas son obligaciones con acreedores en que se acuerda, mediante pacto expreso, que, si hubiera una imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones, los acreedores renuncian a todo derecho de preferencia y aceptan que el pago de sus derechos se haga hasta que se cancelen todas las otras deudas. Por principio, este tipo de deuda conlleva un mayor rendimiento (tasa de interés), como contrapartida al mayor riesgo que asume el acreedor del no pago de su derecho en caso de liquidación de la entidad deudora contratante. Dado el inferior orden de prelación para cobrar, la deuda subordinada se considera para efectos regulatorios como parte del capital; en este caso, secundario.

Desde el 2010 a la fecha, los bancos estatales han utilizado este instrumento con el objetivo de fortalecer su capital regulatorio y garantizar su solidez. Sin embargo, la reforma del 2010 limitó los instrumentos de capital secundario por el tipo de inversionistas que pueden adquirirlos, ya que solo bancos multilaterales de desarrollo o agencias bilaterales de desarrollo pueden hacerlo. En la práctica, se limita el número potencial de inversionistas a unos pocos bancos multilaterales en la región latinoamericana, toda vez que bancos o agencias de desarrollo fuera de esta región encontrarían más difícil invertir en instrumentos de este tipo. Además, las políticas de inversión de esos organismos tienden a ser más conservadoras que las de inversionistas del sector privado. Esta restricción impide que los bancos comerciales del Estado puedan acceder al mercado de instrumentos de capital adicional, el cual ascendía (a enero de 2018) a un total de US$ 17.902 millones solo en Latinoamérica. Además, permitir que los bonos subordinados puedan ser colocados a diferentes inversionistas alrededor del mundo les daría mayor liquidez, al ser negociables en mercados secundarios.

Dadas estas circunstancias, se hace necesario modificar la legislación actual eliminando la limitación impuesta del tipo de inversionistas que pueden adquirir estos instrumentos, con el propósito de que los bancos comerciales del Estado puedan destinar parte de sus recursos a programas de crédito y medidas para deudores altamente endeudados.

Usura

El Código Penal establece la pena para la usura en su artículo 243, al señalar que esta “será reprimida con prisión de seis meses a dos años o con veinte a ochenta días multa, el que, aprovechado la necesidad, la ligereza o la inexperiencia de una persona, le hiciere dar o prometer cualquier ventaja pecuniaria evidentemente desproporcionada con su prestación, u otorgar garantías de carácter extorsivo. La misma pena es aplicable al que a sabiendas adquiriese o hiciere valer un crédito usurario.

La pena será de nueve meses a tres años o de treinta a cien días multa, cuando el delito fuere cometido por quien, hallándose dedicado habitualmente al negocio de préstamo o arrendamiento de dinero con garantía personal o prendaria, sobre sueldos o salarios no llevare libros de contabilidad conforme a las exigencias legales o no presentare para su inscripción en el Registro de Prendas, en los casos en que estas se constituyan en documento público o en que el acreedor no renuncie al privilegio prendario, el documento en que consta la operación dentro de un plazo no mayor de sesenta días posteriores a la fecha en que se constituyó el contrato.”

Por su parte, la Ley del Consumidor establece en su artículo 63 como delitos en perjuicio del consumidor los delitos de "usura", "agiotaje" y "propaganda desleal", indicados en el Código Penal, deben duplicarse cuando se cometan en perjuicio de los consumidores, en los términos estipulados en el artículo 2 de esta ley. Las mismas penas se aplicarán cuando el daño causado exceda el monto equivalente a cincuenta veces el menor de los salarios mínimos mensuales, o cuando el número de productos o servicios transados, en contravención de los citados artículos, exceda de cien.

Adicionalmente, Costa Rica ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), la cual establece en su artículo 21, inciso 3, la obligación de los Estados miembros de prohibir por ley la usura, como cualquier otra explotación del hombre por el hombre.

A pesar de la existencia de un robusto marco legal, el país no ha establecido un tope para establecer tasas de interés que se constituyen en usura, ni tampoco ha establecido la responsabilidad institucional de la fijación de dicha tasa con base en parámetros científicos, de tal forma que proteja a las personas consumidoras y que no las excluya del sistema financiero. El proyecto otorga la competencia al Banco Central de Costa Rica, a efectos de que esta institución autónoma fije la tasa máxima a través de la metodología que considere técnicamente procedente.

En virtud de las consideraciones expuestas, se somete a conocimiento de los señores diputados y señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

# LEY DE MEDIDAS PARA ALIVIAR LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS HOGARES

## CAPÍTULO I
## CREACIÓN DE UN PROGRAMA DE CRÉDITO PARA ELIMINAR EL SOBREENDEUDAMIENTO DE LAS PERSONAS

ARTÍCULO 1- Refórmese el artículo 4 de la Ley Orgánica Sistema Bancario Nacional, Ley N.° 1644, de 26 de setiembre de 1953, y se lea de la siguiente manera:

Artículo 4- Los bancos comerciales del Estado contarán con la garantía y la más completa cooperación del Estado y de todas sus dependencias e instituciones. La garantía estatal establecida en este artículo no será aplicable a los instrumentos financieros subordinados o préstamos subordinados que emitan o contraten los bancos comerciales del Estado, tampoco a las obligaciones o los derechos que de ellos emanen.

Ningún tenedor de deuda subordinada emitida o contratada por los bancos comerciales del Estado podrá poseer, individualmente, un monto que supere el veinticinco por ciento (25%) del capital primario de cada banco emisor.

## CAPÍTULO II
## Medidas para evitar la usura

ARTÍCULO 2- Sobre la tasa de usura

El Banco Central de Costa Rica será el encargado de fijar la tasa máxima que regule tanto el mercado financiero como el de compras a crédito. Para esto deberá de fijar una metodología científica, de tal forma que se proteja a las personas consumidoras y que prevenga su exclusión financiera. Las tasas que se encuentren por encima de este tope serán consideradas tasas de usura; catalogadas como delito en perjuicio del consumidor en el artículo 63 de Ley N.° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

ARTÍCULO 3- Vigencia

La presente ley empezará a regir a partir del día siguiente de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República, San José a los quince días del mes de octubre del año dos mil diecinueve.

**CARLOS ALVARADO QUESADA**

Víctor Morales Mora
**Ministro de la Presidencia**

23 de octubre de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.