

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL INCISO B) DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N°9988 “CONTRATOS DE PRÉSTAMOS SUSCRITOS ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE GESTIÓN FISCAL Y DE DESCARBONIZACIÓN” Y DEROGATORIA DE LEY N°10106 “CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE AVALES PARA EL APOYO A LAS EMPRESAS AFECTADAS POR EL COVID-19 Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA”

Expediente N° _____

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Asamblea Legislativa tomó la decisión de crear un Fondo Nacional de Avalos para apoyar a las empresas afectadas por el COVID-19, mediante la aprobación del expediente legislativo N°22.144, el 20 diciembre 2021, expediente que inició su trámite legislativo en agosto del 2020. Durante su tramitación legislativa la Ley N°10.106 fue objeto de una discusión legislativa que se materializó en múltiples cambios, hasta culminar en el texto que finalmente fue aprobado.

En su exposición de motivos, se argumentaba la necesidad de facilitar el acceso al crédito para apoyar a las personas físicas y jurídicas para que pudieran sostener y reactivar sus operaciones, y con ello proteger y generar empleo. De ahí que se planteara “brindar mecanismos de garantía, tales como los avales por pérdida esperada, resulta un instrumento idóneo en procura de tal fin, ya que, con esto, las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), relajarían la valoración de riesgo de las solicitudes que hagan

las personas interesadas para poder acceder a financiamiento, que les permita salir adelante con sus operaciones comerciales y empresariales...”.

Ciertamente, es indispensable para el país continuar avanzando en la adopción de medidas que faciliten el acceso al crédito. Lo anterior debe hacerse asegurando que las acciones no reproduzcan esfuerzos que ya realiza el Estado, se caractericen por su agilidad y simplicidad, respondan a un sentido de oportunidad, además de beneficiar directamente a las empresas. Así, la Ley N°10.106, tanto en su texto como en su implementación, presenta varias debilidades:

- 1. Duplicidad de esfuerzos.** La propuesta inicial de proyecto transcurrió con participación de diversos actores en el rol de fiduciario o unidad ejecutora del fideicomiso planteado, comenzando por el Instituto Nacional de Seguros, pasando por el Banco Centroamericano de Integración Económica hasta llegar al Banco Popular, mediante el Fodemipyme.

Pero en realidad, hay alternativas muy puntuales como el Sistema de Banca para el Desarrollo, claro está, introduciéndole reformas de varios niveles a su funcionamiento actual, que pueden permitir crear un verdadero programa de avales, con la ventaja además de emplear su estructura y Consejo Rector para tales fines, sin necesidad de acudir a nueva estructura y a la creación de un nuevo Consejo Rector como resultó en el Ley N°10.106.

A esto abona lo planteado por la diputada León Marchena en el acta del Plenario Legislativo del 14 de diciembre de 2021, cuando afirmó: *“Esa discusión país pasa por analizar si Costa Rica debería tener tantos fondos de avales como tiene en este momento, o si deberíamos de centralizar todos esos fondos de avales en un gran fondo de avales nacionales...”*.

“Tenemos el fondo del IMAS, el Fideimas; tenemos el Sistema de Banca para el Desarrollo con un fondo de avales; tenemos Fodemipyme. Ahora tenemos

este fondo de avales y quizá si uno sigue haciendo el inventario encuentra más fondos de avales, para los cuales cada uno requiere de una administración, cada uno requiere de costos, cada uno requiere de duplicidades, para atender un fin que es prácticamente el mismo fin en todos los casos”.

Nótese que, el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo se encuentra integrado por distintos sectores productivos, incluyendo los ministros (as) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y Ministro de Turismo / Presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), actores que precisamente representan a los sectores que busca ayudar la Ley N°10.106.

En suma, el Sistema de Banca para el Desarrollo remozado y reforzado, ofrecía una alternativa de apoyo a los sectores para la creación de un verdadero programa de avales. Esto es coherente con la evidencia latinoamericana¹ donde la ejecución de este tipo de programas suele hacerse por medio de la constitución de entidades externas al Ministerio de Hacienda o la contratación de fideicomisos de administración de fondos, lo cual permite que: i) se agilice el acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas mediante el otorgamiento de garantías, ii) se genere seguridad jurídica para los interesados, iii) se cuente con un cuadro técnico e infraestructura adecuada para atender todos los trámites previstos y brindar la información necesaria y, iv) evitar que se realicen riesgos como eventuales problemas de presupuestación que pongan en riesgo la liquidez del fondo o programa.

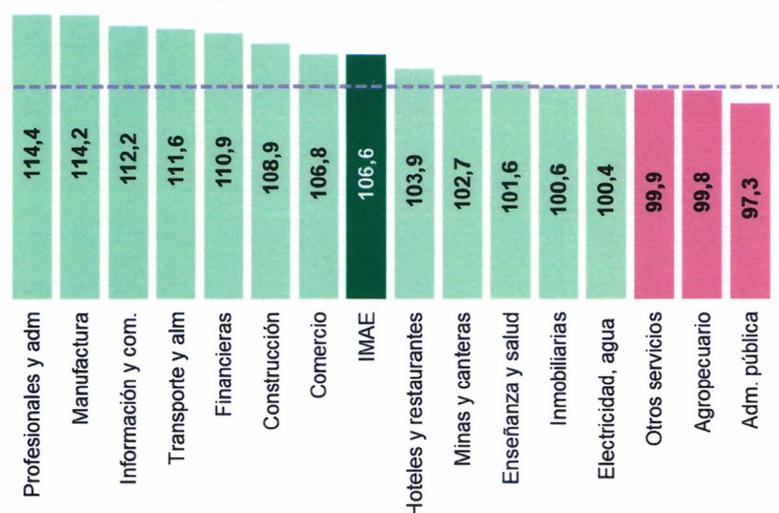
¹ En Colombia el Fondo Nacional de Garantías S.A. y en Perú mediante la Corporación Financiera de Desarrollo.

2. **Pérdida de oportunidad.** Aunque loable en sus propósitos, la aprobación de la Ley N°10.106 perdió su sentido de oportunidad, pues su aprobación tuvo que superar un largo camino de discusión legislativa motivada por las distintas versiones presentada por el Poder Ejecutivo de entonces, lo que produjo una aprobación extemporánea de la ley, pues la idea original era ayudar oportunamente a las MIPYMES afectadas por pandemia.

Como ya se indicó la Ley inició su fase de discusión legislativa en agosto del 2020 y su publicación como Ley de la República tuvo lugar en enero del 2022, momento para el cual el país ya se encontraba fuera de los momentos más críticos de afectación de la pandemia.

A pesar de un contexto internacional caracterizado por la desaceleración de la economía y el incremento en los precios de las materias primas, así como de una mayor incertidumbre global, todo ello exacerbado por la guerra en Ucrania, la economía costarricense crece a buen ritmo. En abril del 2022 la variación interanual del Índice mensual de actividad económica (IMAE) fue 8,3%, explicado principalmente por la evolución de restaurantes y hoteles, la construcción, la manufactura y los servicios empresariales. La mayoría de las industrias superan el nivel de producción registrado previo al inicio de la pandemia (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Nivel de la serie tendencia ciclo del IMAE en abril del 2022 (febrero 2020 = 100)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

- Objetivo en discusión.** El objetivo de considerar empresas que demuestren afectación por la pandemia y que aún no se hayan recuperado, es bastante discutible, por cuanto la gran mayoría de las empresas afectadas por la pandemia fueron atendidas con programas lanzados por el Sistema Bancario en 2020 y 2021. De hecho, desde la declaratoria de emergencia nacional y conforme las medidas de restricción y distanciamiento social empezaron a impactar la economía local, las autoridades financieras adoptaron medidas enfocadas en mejorar el acceso al crédito; contribuir en el otorgamiento expedito de prórrogas, reestructuraciones o refinanciamientos a los deudores; mitigar el efecto económico y el impacto sobre el desempleo; y velar por la estabilidad y solidez del sistema financiero. En febrero del 2021, por ejemplo, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) prorrogó las medidas de flexibilización crediticia hasta el 31 de diciembre del 2021, con el fin de ayudar a los hogares y empresas costarricenses que se han visto afectadas por la pandemia del COVID-19, medidas como las siguientes:

- a. La posibilidad de efectuar prórrogas, refinanciamientos y readecuaciones sin necesidad de realizar análisis de estrés de deudores.
 - b. La suspensión temporal del concepto de “operación especial”, con el objetivo de que las entidades continúen enfocando sus esfuerzos hacia la modificación de las condiciones contractuales de los créditos que requieren sus deudores.
 - c. La flexibilización temporal de los requerimientos de capital asociados al plazo de las operaciones y a la medición de riesgos de mercado.
4. **Costo fiscal.** En la coyuntura actual, la Ley N°10.106 resulta en un costo excesivamente alto para el Estado (US\$270 millones) que no se encuentra acorde con las prioridades fiscales y la situación económica del país. Es indispensable revalorar el destino de los recursos a otros objetivos de política pública que pueden ayudar de forma más efectiva y general a crear un clima de mayor estabilidad y favorable a la actividad económica.

Aunque el comportamiento fiscal al primer trimestre del 2022 ha sido positivo, se debe tener cautela. Al cierre de marzo del 2022 el balance primario del Gobierno Central ascendió a 0,85% del PIB, el mejor en casi dos décadas gracias a una mejora significativa de los ingresos fiscales junto a una contención y reducción del gasto público. No obstante, para los próximos años se tienen una serie de vencimientos en moneda extranjera, principalmente concentrados entre 2023 y 2026, que hacen crítico contar con financiamiento que permita atender estas necesidades, sin atentar contra el mercado cambiario. Así, los recursos provenientes de la Ley N°10.106 podrían utilizarse como apoyo presupuestario, a fin de evitar una participación agresiva por parte del Ministerio de Hacienda en el mercado cambiario que genere una fuerte presión sobre el tipo de cambio.

5. **Beneficiarios.** No existe en la Ley una delimitación clara del apoyo directo a las MIPYMES, lo que abre la posibilidad para que empresas de cualquier tamaño se acojan con sus deudas a los avales creados en esta ley. Durante la discusión legislativa la diputada León Marchena señaló: *“Si bien es cierto logramos que los recursos fueran distribuidos cincuenta-cincuenta, cincuenta para empresas grandes y cincuenta para medianas y pequeñas, y microempresas, lo cierto es que ese cincuenta por ciento en el cual se meten en una sola bolsa a las medianas, a las pequeñas y a las microempresas va a hacer que entre ellas mismas se dé una competencia fuerte por esos recursos. Y, de esa manera, es muy probable que las medianas empresas tengan la mayor capacidad para poder acceder a estos recursos”*.

Al respecto, también el diputado Villalta Flores afirmó en la sesión del 14 de diciembre de 2021: *“Yo coincido con la diputada León Marchena de que la distribución de los recursos debió haber sido más precisa en cuanto a los porcentajes que se van a garantizar a las pequeñas empresas”*.

Por otra parte, otro tema relacionado con los beneficiarios versa con que los recursos podrían ser destinados a personas físicas y jurídicas con un perfil de alto riesgo, es decir, donde la probabilidad de éxito es menor. Como referencia, preocupa que se indica que los beneficiarios deben tener un comportamiento de pago histórico de buena o aceptable en la Centro de Información Crediticia de la SUGEF, toda vez que la definición de esos términos buena o aceptable sean imprecisos, lo cual resta claridad sobre los potenciales sujetos de los beneficios creados por esta Ley. Esto es relevante dado que en el espíritu del legislador se consideró que con esta norma se relajaría la valoración de riesgo de las solicitudes que hagan las personas interesadas para poder acceder a financiamiento, para salir adelante con sus operaciones comerciales y empresariales.

Lo anterior, por cuanto la ley específica que:

- Inciso a) artículo 3, señala: *el Consejo Rector asignará proporcionalmente los recursos entre las entidades financieras (...) según información del BCCR y clasificado en las categorías de riesgo alto-viable y riesgo medio según disposiciones de SUGEF.*
- Inciso a) artículo 4, indica: *Que previo al decreto de emergencia nacional provocada por el COVID-19 tenían una clasificación de "Comportamiento de Pago Histórico" buena o aceptable en la CIC de la SUGEF.*

6. **Plazo de Vigencia:** El plazo de vigencia del fondo de avales establecido en el artículo 14 se dispuso en quince años, lo cual, según fue referido por la diputada León Marchena, es un plazo excesivo para un fondo de avales, incluso comparado con lo realizado por otros países de Latinoamérica a raíz de la pandemia. Al respecto señaló: *"...aún cuando tratamos de argumentar de todas las formas habidas y por haber las repercusiones que tiene el mantener una estructura, un fondo con una amplitud, con un horizonte tan amplio como este pues lamentablemente no fue posible acortar ese tiempo, y bueno, tendremos que tener entonces una unidad ejecutora un fiduciario y la estructura que vayan requiriendo esto con el tiempo sosteniéndolo para poder cumplir con ese periodo establecido"*.

En virtud de lo anterior se somete a conocimiento de los señores diputados el siguiente proyecto **"REFORMA AL INCISO B) DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N°9988 "CONTRATOS DE PRÉSTAMOS SUSCRITOS ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE GESTIÓN FISCAL Y DE DESCARBONIZACIÓN" Y DEROGATORIA DE LEY N°10106 "CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE AVALES PARA EL APOYO A LAS EMPRESAS AFECTADAS POR EL COVID-19 Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA"** para su aprobación definitiva.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

REFORMA AL INCISO B) DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N°9988 “CONTRATOS DE PRÉSTAMOS SUSCRITOS ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE GESTIÓN FISCAL Y DE DESCARBONIZACIÓN” Y DEROGATORIA DE LEY N°10106 “CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE AVALES PARA EL APOYO A LAS EMPRESAS AFECTADAS POR EL COVID-19 Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA”

CAPÍTULO I

ARTÍCULO 1.- Modificase el inciso b) del artículo 3 de la Ley N°9988 “Contratos de préstamos suscritos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar el programa de gestión fiscal y de descarbonización”, para que se lea de la siguiente manera:

“(…)

b) Los recursos del financiamiento aprobado en el artículo 2 de esta ley serán utilizados de la siguiente manera:

1. El noventa por ciento (90%) para sustituir la fuente de financiamiento de deuda, de los rubros de gastos ya autorizados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República correspondiente. Al utilizar los recursos de esta ley, el Poder Ejecutivo deberá disminuir en la misma suma, mediante la presentación de presupuestos extraordinarios, el monto autorizado para emitir títulos valores de la deuda interna en el presupuesto de la República en vigencia.

2. El diez por ciento (10%) será transferido por el Ministerio de Hacienda a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), como aporte a las deudas identificadas y conciliadas con esa institución para amortizar a la deuda del Estado con la CCSS, en cumplimiento al convenio de pago entre el Gobierno de la República y esta institución. La transferencia de estos recursos, que realice este Ministerio a la CCSS, estarán excluidos de lo dispuesto en el título IV, Responsabilidad fiscal de la República, y en el capítulo IV, Disposiciones transitorias al título IV, del título V. Disposiciones transitorias; de la ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635, de 3 de diciembre de 2018, y sus reformas.

El desvío o la utilización de los recursos de estos empréstitos, para fines distintos de los expresamente autorizados en este artículo, será sancionado según lo indicado en el artículo 68 de la Ley 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, de 7 de setiembre de 1994. Además, constituirá el delito por malversación de fondos públicos, tipificado en el artículo 363 de la Ley 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970, y será sancionado con las penas establecidas en dicho artículo.”

CAPÍTULO II

DEROGATORIA

ARTÍCULO 2.- Derógase la Ley N°10106 “Creación del Fondo Nacional de Avaes para el apoyo a las empresas afectadas por el COVID-19 y la reactivación económica”, publicada en el Alcance N° 5 de la Gaceta N° 8 del 14 de enero de 2022.

Rige a partir de su publicación en La Gaceta.

Dado en la Presidencia de la República, San José, a los veinte días del mes de julio del año dos mil veintidós.



RODRIGO CHAVES ROBLES



NOGUI ACOSTA JAÉN
MINISTRO DE HACIENDA



FRANCISCO GAMBOA SOTO
MINISTRO DE ECONOMÍA
INDUSTRIA Y COMERCIO