

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

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

**PROYECTO DE LEY**

**LEY DE FINANCIAMIENTO PARA LAS MIPYMES AFECTADAS POR LA  
EMERGENCIA DEL COVID-19**

**EDUARDO NEWTON CRUICKSHANK SMITH Y OTROS DIPUTADOS**

**EXPEDIENTE N° 22.041**

**PROYECTO DE LEY**

**LEY DE FINANCIAMIENTO PARA LAS MIPYMES AFECTADAS POR LA  
EMERGENCIA DEL COVID-19**

**Expediente N° 22.041**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) es el mecanismo creado en nuestro país, para el desarrollo productivo de los sectores, y en especial al sector agropecuario, turístico, pesquero y rural. Para esto se creó el instrumento de avales y garantías, que facilitan el acceso a créditos, así como un respaldo a las personas, para que logren financiar sus actividades productivas.

Sin embargo, las estadísticas de uso de los avales de los fondos existentes revelan claramente que no han cumplido su cometido. Con 16 años de creado el Fondo de Desarrollo de la Micro Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME) y con 10 años el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), hoy Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE), maneja una proporción importante de recursos ociosos.

A esa conclusión arribó la Defensoría de los Habitantes, en su informe denominado “Banca de Desarrollo y su potencial para combatir la pobreza cuando señala que “El SBD no ha logrado alcanzar los niveles de inclusión financiera consistentes con el espíritu de su ley de creación y sus posteriores reformas”.<sup>1</sup>

La Defensoría emite una serie de recomendaciones al Consejo Rector dentro de las cuales sugiere “realizar una autoevaluación del sistema para determinar con exactitud cuáles son las razones que explican la incapacidad del mismo para

---

<sup>1</sup> Defensoría de los Habitantes de la República. Banca para el Desarrollo y su potencial para combatir la pobreza. San José, Costa Rica: DHR, 2019. Disponible en la web: [http://www.dhr.go.cr/informacion\\_relevante/publicaciones/informe\\_banca\\_desarrollo.pdf](http://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/publicaciones/informe_banca_desarrollo.pdf). P. 9

generar mayor inclusión financiera, y con base en ello plantearse líneas concretas de acción para corregir esta situación”.<sup>2</sup>

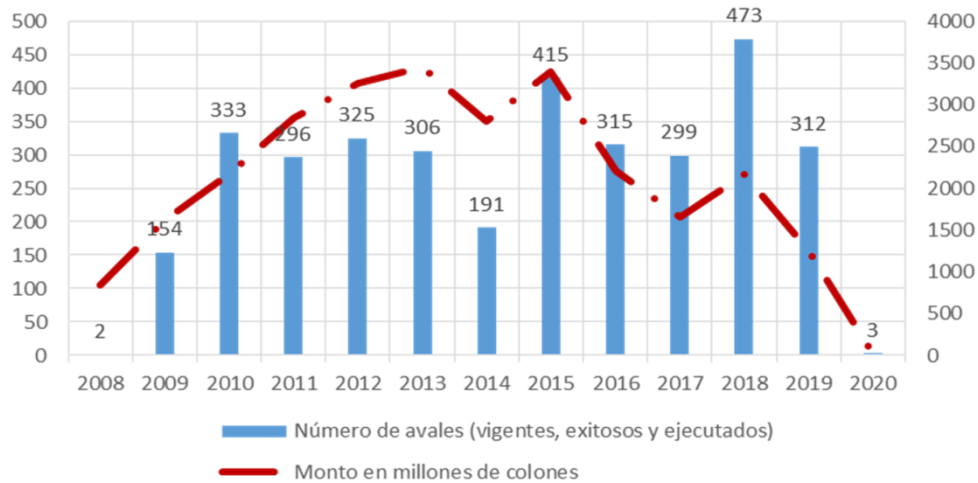
Según información de la Secretaria Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo, a enero del año 2020, existen 1950 operaciones avaladas vigentes, con un promedio avalado del 45,83% del monto del crédito, con un saldo total avalado de ¢7,720 millones. Desde el año 2008 hasta el año 2019, entre avales vigentes, exitosos y ejecutados (perdidos), se tiene un total general de 3424 operaciones según se detalla a continuación:

| Estado del Aval      | Años                   | # Avales Emitidos | Monto Original (Crédito) | Monto Aval Inicial    | % Participación      | % Cobertura Aval | Saldo Actual Avalado | Monto Aval Pagado    | Monto Recuperaciones |
|----------------------|------------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------|------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| VIGENTE              | 2009                   | 6                 | 160.050.000              | 113.987.500           | 0,4%                 | 71,22%           | 29.194.026           | 0                    |                      |
|                      | 2010                   | 60                | 1.085.491.188            | 689.284.660           | 2,4%                 | 63,50%           | 106.857.785          | 0                    |                      |
|                      | 2011                   | 83                | 1.220.306.355            | 786.262.724           | 2,8%                 | 64,43%           | 219.792.591          | 0                    |                      |
|                      | 2012                   | 125               | 1.960.809.001            | 1.214.384.972         | 4,3%                 | 61,93%           | 433.602.066          | 0                    |                      |
|                      | 2013                   | 87                | 1.202.292.893            | 740.438.342           | 2,6%                 | 61,59%           | 381.190.585          | 0                    |                      |
|                      | 2014                   | 83                | 1.655.076.490            | 846.387.869           | 3,0%                 | 51,14%           | 395.988.366          | 0                    |                      |
|                      | 2015                   | 300               | 4.310.961.091            | 1.961.956.997         | 7,0%                 | 45,51%           | 1.111.268.510        | 0                    |                      |
|                      | 2016                   | 241               | 3.551.096.987            | 1.598.343.512         | 5,7%                 | 45,01%           | 1.095.053.664        | 0                    |                      |
|                      | 2017                   | 249               | 4.948.401.839            | 1.902.543.622         | 6,7%                 | 38,45%           | 1.466.827.405        | 0                    |                      |
|                      | 2018                   | 411               | 3.977.874.711            | 1.591.997.292         | 5,6%                 | 40,02%           | 1.331.799.260        | 0                    |                      |
|                      | 2019                   | 302               | 3.559.343.097            | 1.238.045.105         | 4,4%                 | 34,78%           | 1.149.396.617        | 0                    |                      |
|                      | 2020                   | 3                 | 92.000.000               | 21.687.359            | 0,1%                 | 23,57%           | 0                    | 0                    |                      |
| <b>Total VIGENTE</b> |                        | <b>1950</b>       | <b>27.723.703.652</b>    | <b>12.705.319.954</b> | <b>45,0%</b>         | <b>45,83%</b>    | <b>7.720.970.875</b> | <b>0</b>             |                      |
| EXITOSO              | 2008                   | 1                 | 1.250.000                | 625.000               | 0,0%                 | 50,00%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2009                   | 70                | 889.088.100              | 569.789.091           | 2,0%                 | 64,09%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2010                   | 173               | 2.157.162.965            | 1.376.037.989         | 4,9%                 | 63,79%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2011                   | 119               | 1.525.323.382            | 959.290.976           | 3,4%                 | 62,89%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2012                   | 98                | 1.561.935.000            | 965.176.266           | 3,4%                 | 61,79%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2013                   | 114               | 2.059.711.008            | 1.312.925.607         | 4,7%                 | 63,74%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2014                   | 67                | 2.414.048.000            | 1.319.789.428         | 4,7%                 | 54,67%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2015                   | 57                | 1.609.817.141            | 962.930.573           | 3,4%                 | 59,82%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2016                   | 18                | 354.879.939              | 212.805.692           | 0,8%                 | 59,97%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2017                   | 14                | 532.251.565              | 275.795.140           | 1,0%                 | 51,82%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2018                   | 40                | 77.498.000               | 49.048.800            | 0,2%                 | 63,29%           | 0                    | 0                    | 0                    |
|                      | 2019                   | 7                 | 13.357.201               | 8.014.321             | 0,0%                 | 60,00%           | 0                    | 0                    | 0                    |
| <b>Total EXITOSO</b> |                        | <b>778</b>        | <b>13.196.322.301</b>    | <b>8.012.228.882</b>  | <b>28,4%</b>         | <b>60,72%</b>    | <b>0</b>             | <b>0</b>             |                      |
| EJECUTADO            | 2008                   | 1                 | 30.000.000               | 22.500.000            | 0,1%                 | 75,00%           | 0                    | 15.721.300           | 0                    |
|                      | 2009                   | 78                | 1.305.193.000            | 933.950.402           | 3,3%                 | 71,56%           | 0                    | 694.245.266          | 65.558.548           |
|                      | 2010                   | 100               | 2.005.280.000            | 1.100.160.214         | 3,9%                 | 54,86%           | 0                    | 948.631.737          | 59.128.667           |
|                      | 2011                   | 94                | 1.605.634.393            | 1.101.735.372         | 3,9%                 | 68,62%           | 0                    | 874.422.490          | 55.099.346           |
|                      | 2012                   | 102               | 1.670.825.388            | 1.074.022.004         | 3,8%                 | 64,28%           | 0                    | 802.865.151          | 19.278.253           |
|                      | 2013                   | 105               | 2.163.237.341            | 1.392.248.598         | 4,9%                 | 64,36%           | 0                    | 1.006.842.368        | 61.052.076           |
|                      | 2014                   | 41                | 1.035.167.000            | 632.973.029           | 2,2%                 | 61,15%           | 0                    | 554.611.517          | 15.674.756           |
|                      | 2015                   | 58                | 884.430.290              | 468.452.998           | 1,7%                 | 52,97%           | 0                    | 376.983.054          | 3.473.249            |
|                      | 2016                   | 56                | 876.828.290              | 390.850.169           | 1,4%                 | 44,58%           | 0                    | 337.119.834          | 11.019.981           |
|                      | 2017                   | 36                | 723.456.205              | 287.946.565           | 1,0%                 | 39,80%           | 0                    | 274.165.704          | 2.002.386            |
|                      | 2018                   | 22                | 194.309.286              | 83.611.162            | 0,3%                 | 43,03%           | 0                    | 77.107.149           | 0                    |
|                      | 2019                   | 3                 | 13.000.000               | 6.800.000             | 0,0%                 | 52,31%           | 0                    | 6.785.701            | 0                    |
|                      | <b>Total EJECUTADO</b> |                   | <b>696</b>               | <b>12.507.361.193</b> | <b>7.495.250.511</b> | <b>26,6%</b>     | <b>59,93%</b>        | <b>0</b>             | <b>5.969.501.271</b> |
| <b>Total GENERAL</b> |                        | <b>3424</b>       | <b>53.427.387.145</b>    | <b>28.212.799.347</b> | <b>100,0%</b>        | <b>52,81%</b>    | <b>7.720.970.875</b> | <b>5.969.501.271</b> | <b>292.287.263</b>   |

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo.

<sup>2</sup> *Ibíd.* P. 10

### SBD: Avalos vrs monto avalado 2008-2020



Fuente: Elaboración propia con Datos del Sistema de Banca para el Desarrollo

Según el SBD, con un monto total de saldo de cartera del Sistema de Banca de Desarrollo a enero 2020 de ¢400.601.millones, la cartera avalada representa un 3%, para un monto total de ¢11.150 millones, sin contar los fondos asignados a la MIPYMES del Sistema Financiero Nacional donde el SBD pesa en el financiamiento de MIPYMES tan solo un 12,6%.

El pasado mes de marzo de 2020, mediante el programa de emergencia, el SBD autorizó la utilización de hasta ¢10.000 millones del Fondo de Avalos y Garantías del Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), para ser canalizados en Avalos de Cartera sobre operaciones de crédito de MIPYMES que, por causa de los efectos económicos producto del COVID-19 requieran condiciones especiales, entre otros aspectos, para su financiamiento, refinanciamiento o reestructuración.

Sin embargo la cobertura aprobada del 50% y las condiciones extremas que vive el país, hacen inviable el modelo para las entidades financieras. Por ello, el presente proyecto de ley pretende hacer reformas concretas a los avales de cartera para garantizar una mayor operatividad y lograr finalmente el cumplimiento a los objetivos de la Banca para el Desarrollo: la mayor inclusión financiera al sistema.

Lo que se busca específicamente es la reforma parcial de los artículos 12, 18 y 19 de la Ley N° 8634 del 23 de abril de 2008 y sus reformas, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, con la intención de que se modifique la conformación del Consejo Rector multisectorial a fin de que sea más amplia e incorpore a más actores además de representantes del sector agrícola e industrial.

Por otro lado, se procura que los avales de cartera amplíen su cobertura, así como eliminar la insuficiencia de garantía en ambas modalidades de avales. De ahí que se define que los avales se otorguen por un 90% del monto del crédito en caso de emergencia y 75% en condiciones normales, tal y como ocurre con los avales individuales.

Adicionalmente se desea ampliar el uso de avales a actividades comerciales, tales como: garantías de participación y cumplimiento, opciones de compra venta, cartas de crédito, descuento de facturas, así como anticipos de dinero en contratos con el Estado, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 35 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Importante mencionar, a fin de evitar posible uso abusivo de operadores financieros, que la propuesta es solo para operaciones de capital de trabajo y/o refinanciamiento y no para carteras constituidas.

Asimismo, se plantea reformar lo relativo a la condición de insuficiencia de garantía para créditos de capital de trabajo, esto por cuanto en la ley vigente existe una desproporcionalidad en las entidades financieras de solicitar garantías reales para líneas de capital de trabajo. Lo anterior se fundamenta en la necesidad de un aumento en el uso de los mitigadores de riesgo financiero, que permitan un acceso más expedito al crédito productivo en capital de trabajo e inversiones necesarias para la producción nacional.

En condiciones de COVID 19 los sectores requieren de manera urgente un crédito de corto plazo con un periodo de gracia de al menos 1 año para sostener su planilla y costos fijos, esta propuesta de avales de cartera de hasta un 90% es un gran alivio

y aporte para la sostenibilidad del sector. A manera de ejemplo, existen una gran cantidad de empresas de todos los sectores productivos que requieren de créditos de corto plazo.

- Agricultura: ciclos productivos con plazos de 3 a 12 meses, no obstante, algunas actividades requieren plazos hasta de 5 años para cultivos como la palma, cítricos y forestales.
- Comercio y servicios: compra de inventarios, pago de salarios e impuestos con ciclos de caja de 2 a 6 meses.
- Tecnología y Servicios: Adelantos de contratos o descuento de facturas con plazos de 1 a 6 meses.
- Industria: Ciclos de caja en la compra de inventarios y materias primas para luego venderlas de 3 a 12 meses.
- Turismo: la situación de este sector es crítica, según datos de la Cámara Nacional de Turismo la industria está en lo que ellos llaman “temporada cero”, situación provocada por el cierre de fronteras y ausencia total de turistas a causa del Covid-19, razón por la que las autoridades de CANATUR han manifestado que el sector requiere de no menos de 12 meses de periodo de gracia, refundición de deudas, y una buena inyección de capital de trabajo, que permita sostener la operación.

Con estas reformas, esperamos que el modelo pase a beneficiar a muchas MIPYMES afectadas por los efectos económicos producto del COVID-19, dándoles capital de trabajo para que puedan subsistir y mejorar sus condiciones, generen más empleo y prosperidad y ayuden a la reactivación económica, por lo que sometemos a consideración de los Diputados y Diputadas el siguiente proyecto de ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**LEY DE FINANCIAMIENTO PARA LAS MIPYMES AFECTADAS POR LA EMERGENCIA DEL COVID-19**

**ARTÍCULO 1.-** Refórmense los artículos 12 y 18 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley N° 8634 del 23 de abril del 2008 y sus reformas, para que se lean como sigue:

**“ARTÍCULO 12.-** Integración y designación del Consejo Rector:

- a) El ministro o la ministra del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el ministro o la ministra del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) **y el ministro o la ministra de Turismo.**)
- b) Un representante del sector industrial y de servicios designado por la Cámara de Industrias de Costa Rica.
- c) Un representante del sector agropecuario designado por la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria.
- d) **Un representante del sector turismo designado por la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR)**
- e) **Un representante del sector comercio designado por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)**

f) **Un representante del sector bancario y financiero designado por la Asociación Bancario Costarricense.**

**“Artículo 18-** Otorgamiento de avales y garantías.

Para el otorgamiento de avales y garantías se podrán garantizar operaciones de financiamiento en todos los integrantes financieros del SBD, siempre y cuando estas respondan a los objetivos de la presente ley. El monto máximo por garantizar en cada operación será hasta por el setenta y cinco por ciento (75%) de esta. En caso de que se presenten desastres naturales, siempre y cuando se acompañen con la declaratoria de emergencia del gobierno, o por disposición del Consejo Rector, por una única vez, el monto máximo a garantizar por operación será hasta el noventa por ciento (90%) para las nuevas operaciones de crédito productivo que tramiten los afectados.

Para el otorgamiento de avales y garantías se podrán garantizar operaciones financieras en todos los integrantes financieros del SBD, siempre y cuando los beneficiarios **cuenten o no con insuficiencia de garantía** y no puedan ser sujetos de financiamiento, en condiciones y proporciones favorables al adecuado desarrollo de sus actividades y estas operaciones financieras respondan a los objetivos de la presente ley. **La pérdida esperada estará en el rango de 2% al 5% y en tiempos de excepcionalidad o emergencia declarada entre el 5 y el 8 %.**

La modalidad, los términos y demás aspectos técnicos de los diferentes tipos de avales, a los que se refiere esta ley, serán establecidos por el Consejo Rector del SBD”.

**ARTÍCULO 2.-** Adiciónese un párrafo segundo al artículo 19 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley N° 8634 del 23 de abril del 2008 y sus reformas, para que se lea como sigue:

**“Artículo 19-** Desarrollo de avales con contragarantías y avales de carteras

Se podrán garantizar programas y/o carteras de crédito mediante la cobertura de la pérdida esperada u otros mecanismos técnicamente factibles.

**Las carteras deberán conformarse por créditos de sujetos beneficiarios de esta ley las podrán integrar beneficiarios con garantías o con insuficiencia de garantía. Los avales de cartera tendrán una cobertura del 75% del saldo del crédito y 90% en condiciones de emergencia nacional y deberán estar destinados a nuevas operaciones para capital de trabajo. El Sistema de Banca para el Desarrollo deberá establecer modelos de avales con la información histórica y agregada de todos los fondos del Sistema. Los Operadores Financieros remitirán mensualmente y de forma electrónica a la Secretaría Técnica la cartera avalada, para el seguimiento y el análisis de riesgo pertinente. La pérdida esperada estará en el rango de 2% al 5% y en tiempos de excepcionalidad entre el 5 y el 8 %.**

El Fondo Nacional para el Desarrollo (Fonade) queda facultado para recibir recursos de contragarantía de entes públicos y privados, los cuales serán administrados bajo la figura de un fondo de contragarantías donde se identificarán las entidades participantes. Todas las entidades públicas quedan facultadas para transferir al Fonade recursos para contragarantías.

Además, el Fonade podrá destinar recursos para fungir como contragarantía en fondos de capital de riesgo y similares, buscando generar canales de acceso a financiamiento a los beneficiarios de la presente ley, siempre y cuando su finalidad sea congruente con los objetivos de esta.

Los operadores que accedan a estos avales deberán desarrollar una gestión de riesgo con el fin de mitigar estos, incluyendo la determinación de la eventual pérdida esperada cuando corresponda; además, deberán remitir periódicamente la información que le sea requerida para el seguimiento y el análisis del Consejo Rector del SBD”.

**ARTÍCULO 3.-** El Poder Ejecutivo emitirá el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor a un mes, contado a partir de su entrada en vigencia.

Rige a partir de su publicación.

EDUARDO NEWTON CRUICKSHANK SMITH Y OTROS SEÑORES  
DIPUTADOS

**El expediente legislativo aún no tiene Comisión asignada**