ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO COSTARRICENSE

JONATHAN PRENDAS RODRÍGUEZ
DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º 20.804

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO COSTARRICENSE

Expediente N.º 20.804

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Sin lugar a dudas, la mejor política social es una buena política de generación de empleos. Los programas sociales, las ayudas y subsidios pueden aliviar temporalmente la situación de pobreza de las familias, pero la única forma de hacerlo de manera sostenida, de dar verdaderas oportunidades de movilidad social y superación del flagelo es facilitando la creación de empleos.

En nuestro país, la falta de esas oportunidades afecta a 204.452 personas según la Encuesta del IV Trimestre del 2017, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC),[1] es decir, un 9.3% de la población en edad para trabajar. A eso hay que sumarle que unas 818.212 trabajan de manera informal -41% del total de ocupados- según dicha fuente.[2] Adicional a lo anterior, hay que contemplar que el 62.2% de la población desempleada tiene bajos niveles de educación y que apenas el 21.9% de la población ocupada es empleadora o trabaja por cuenta propia.[3]

Estos datos nos permiten dar cuenta de una sociedad que tiene una gran porción de personas excluidas del sistema educativo -a sabiendas de que más años en el sistema educativo permite mejores oportunidades de trabajo-, pero también que dicho sistema forma para convertirse en un asalariado y no para emprender, para iniciar un negocio y aventurarse con el objetivo de generar riqueza.

Precisamente, el emprendimiento que genera las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) es la fuente de oportunidades de empleo e ingresos para miles de ciudadanos. De hecho, según datos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), mipymes aportan un 31% del empleo del país,[4] por lo que resulta importante fortalecer las iniciativas y esfuerzos públicos y privados que se realizan en la materia.

---

[1] Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta Continua de Empleo al IV Trimestre 2017. INEC: San José, Costa Rica, febrero de 2018. P. 17 Disponible en la web: http: //www.inec.go.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/reeceiv2017. pdf

[2] ***Ibíd***. P. 20

[3] Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta Continua de Empleo al IV Trimestre 2017. Disponible en la web: http://www.inec.go.cr/empleo

[4] Arias, Juan Pablo. "Pymes generan un 31% del empleo formal". CRHoy.com, 3 de abril de 2017. Disponible en la web: https: //www.crhoy.com/economia/pymes-generan-un-31-del-empleo-formal/

Gracias a la tarea que se ha venido haciendo, el parque empresarial costarricense está creciendo. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2017 del INEC:

> "Para el 2017 se estima que existen 417.934 microempresas de los hogares en el país, esto es 12,6 % más que en el año 2015, cuando se estimaron 371.191 actividades productoras desarrolladas en los hogares por medio de la Encuesta Nacional de Hogares Productores (ENAHOPRO)".[5]

En ese sentido, vale destacar una de las estrategias más importantes que existe en nuestro país para impulsar el emprendedurismo, cual es el Sistema de Banca para el Desarrollo, creado en virtud de la Ley N.° 8634 del año 2008. Dicha norma contiene un mecanismo denominado Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), cuyos recursos están destinados a servir como capital semilla para operaciones crediticias, como capital para el otorgamiento de avales y para brindar servicios no financieros (capacitación, asistencia técnica, elaboración de estudios, investigación y desarrollo para la innovación, entre otros).

Sin embargo, para que esta tendencia creciente de microempresas en los hogares se consolide y cada vez haya mayor cantidad de personas que puedan iniciar sus emprendimientos productivos se requiere apoyo, especialmente financiero, pues uno de los principales problemas que tienen las personas es el acceso al crédito, especialmente en aquellos casos en que no se cuenta con recursos para dar garantía a las entidades financieras.

Al respecto, indica la mencionada Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2017:

> "En cuanto al financiamiento, el 83,6 % de las microempresas de los hogares no han solicitado un préstamo en los últimos cinco años, por lo que el 16,4 % de las microempresas si han realizado la solicitud. El sector agropecuario sobresale, ya que en un 27,4 % han solicitado financiamiento, seguido del sector comercio 16%, servicios 15,1 % e industria un 12,1 %. Las personas dueñas de estos negocios que solicitaron créditos (68.630 casos), lo realizan en un 44,7 % por medio de préstamos personales, un 42,5 % para el desarrollo de alguna actividad productiva y un 12,6 % lo solicitan por medio del programa de banca para el desarrollo".[6]

Nótese que la gran mayoría de las personas optan por préstamos personales que, por su característica de riesgo, tienen tasas de interés mucho mayor, lo cual

---

[5] Instituto Nacional de Estadística y Censo. Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2017. INEC: San José, Costa Rica, febrero de 2018. P. 33 Disponible en la web: http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/reenameh2017.pdf

[6] ***Ibíd***. P. 38

significa que las personas deben pagar mucho más por esos créditos, haciendo esto más difícil el camino para las actividades productivas, pues implica un aumento de los costos y es bien sabido que en los primeros meses del emprendimiento no se generan o se generan muy pocas ganancias, por lo que es muy complejo poder hacer frente a todos esas erogaciones, especialmente cuando se trata de personas de escasos recursos.

Entonces, ¿qué está pasando con los recursos de Banca para el Desarrollo para que la gente no esté optando por ese mecanismo? La Ley N.° 8634 dispone, en su artículo 18, que para el otorgamiento de avales y garantías -que muchas veces el emprendedor no tiene, en especial cuando se trata de personas de escasos recursos- es posible garantizar operaciones de crédito por un monto máximo del 75%. Empero, esto quiere decir que a la persona le corresponderá conseguir el 25% restante para poder emprender su negocio, lo cual no es nada fácil precisamente porque, como ya se dijo, no tienen recursos disponibles para tales efectos y máxime si se toma en cuenta que 34% de la población no está bancarizada,[7] es decir, no poseen una cuenta en algún banco público o privado, ni realizan operaciones con ninguno de los miembros del Sistema Bancario Nacional.

Para esas personas optar por un crédito es tarea harto complicado en especial, como hemos recalcado, cuando no tienen bienes que puedan poner a responder por el dinero recibido.

Empero, en esos casos el artículo 41 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo establece un número de instituciones que fungirán como colaboradores para el cumplimiento de los objetivos de la norma. Una de esas entidades es el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), al cual le corresponde, en virtud del inciso c) de dicho numeral, apoyar financieramente a las personas en condición de pobreza y pobreza extrema que presenten proyectos viables y sostenibles, siempre que no posean hasta un 25% de garantía o contragarantía para poder tener acceso al fondo de avales del Sistema de Banca para el Desarrollo con el fin de completar la garantía del crédito que solicita.

Adicional a ello, la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, Ley N.° 7769, y sus reformas, autoriza al IMAS para que suscriba un contrato de fideicomiso con cualquiera de los bancos comerciales del Estado o con el Banco Internacional de Costa Rica, S. A., con recursos propios o del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a fin de establecer mecanismos ágiles de apoyo a las actividades e iniciativas microempresariales que beneficien a las mujeres y las familias en condiciones de pobreza, como un medio para lograr la inserción laboral y productiva y mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias.

En virtud de esa última disposición, el IMAS estableció el Fideicomiso Fideimás mediante un convenio con el Banco de Costa Rica y el Banco Popular, con la

[7] Disponible en http: //gobierno.cr/pagos-en-costa-rica-evolucionan-y-dejan-atras-el-efectivo-con-creciente-menu-de-bancarizacion/

intención de otorgar financiamiento a aquellas personas que no poseen bienes para dar en garantía. De esta forma, el IMAS sirve como fiador para respaldar la operación crediticia.

A través de este mecanismo se pretende

> "Revertir una situación de falta de recursos financieros y de acceso a las garantías requeridas por los bancos mediante el otorgamiento de crédito a las mujeres y familias en condiciones de pobreza, según los parámetros de pobreza que establezca el IMAS en virtud de su competencia legal y en la condición de fideicomitente. Créditos que reunirán condiciones especiales en virtud de que las tasas de interés deben ser favorables para el beneficiario, por una parte y porque la asistencia financiera implica el financiamiento de las "garantías adicionales y subsidiarias" a los créditos que se acuerden, por otra parte. En ese sentido, al crédito se une al financiamiento de garantías. No puede dejarse de lado que la falta de acceso al crédito tiene causas y una de estas está referida a la imposibilidad misma de garantizar el crédito que se otorga. Los posibles beneficiarios carecen, por ejemplo, de un salario que implique capacidad de endeudamiento o no tiene un derecho de propiedad, sobre bienes muebles o inmuebles que garanticen una solicitud de préstamo".[8]

Para 2016, se reporta que un total de 1.596 familias recibieron recursos de este Fideicomiso para ideas productivas por un monto de ¢1.900 millones.[9] Sin duda, esto ha dado oportunidad a muchas personas de mejorar su condición de vida y les da un empujón para salir de la pobreza sobre la base del esfuerzo y el trabajo, al encontrar apoyo al emprendimiento productivo que han iniciado.

Pero pesar de esto, lo cierto es que no existe una total articulación entre las distintas estrategias y programas para financiar las ideas productivas, en especial, cuando se trata de personas con escasos recursos y dificultad para ofrecer garantías en operaciones crediticias. Al respecto, indica la Estrategia Nacional de Empleo y Producción que:

> "La articulación de todos los programas existentes actualmente en materia de financiamiento, asistencia técnica empresarial e innovación para la PYME, es fundamental para hacer más efectivos los esfuerzos aislados de diferentes instituciones. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio como ente rector del sector, propone coordinar esfuerzos y readecuar la oferta de servicios empresariales por medio de un Plan de Articulación Productiva enfocada en tres áreas de acción estratégica: el fomento al

[8] Procuraduría General de la República. Dictamen C-108-2006 de 13 de marzo de 2006 . Disponible en la web: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=16962&strTipM=T

[9] Disponible en la web: http: //gobierno.cr/familias-con-ideas-productivas-recibieron-mas-de-%E2%82%A11-900-millones/

> emprendedurismo, el fortalecimiento de las empresas y procesos de formalización y los encadenamientos productivos".[10]

Precisamente, esta iniciativa busca coadyuvar en la articulación de dos de esos programas, especialmente el Sistema de Banca para el Desarrollo y el Fideimás para lograr la combinación de esfuerzos y recursos, por medio de la ley y no a través de un convenio que es susceptible de ser modificado o eliminado, para ofrecer una buena oportunidad a las personas de escasos recursos en cuanto a la consecución de financiamiento para sus ideas productivas.

Así las cosas, se procura modificar el artículo 9 de la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza para incluir el Sistema de Banca para el Desarrollo dentro de los recursos que pueden alimentar el Fideimás, de modo que fortalezca el capital disponible para financiar avales y garantías. Además, se busca reformar varias disposiciones de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo con el fin de priorizar las acciones hacia las personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema así como para incluir a otras personas físicas que, por su condición, no pueden ofrecer garantías reales para financiar su emprendimiento y destinar los recursos para que colaboradores como el IMAS puedan utilizarlos en sus estrategias para generar condiciones que permitan mejorar las capacidades productivas y la condición de vida de las personas más necesitadas.

En razón de todo lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de los diputados y diputadas el siguiente proyecto de ley.

---

[10] Gobierno de la República de Costa Rica. Estrategia Nacional de Empleo y Producción. San José, Costa Rica: 2014. P. 17. Disponible en la web: http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/Estrategia%20Nacional%20de%20Empleo%20y%20Produccion. pdf

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO COSTARRICENSE

ARTÍCULO 1- Refórmase el artículo 9 de la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, Ley N.° 7769, de 24 de abril de 1998, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 9- Autorización de contrato de fideicomiso

Autorízase al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para que, como institución pública destinada a la lucha contra la pobreza o en coordinación con otras entidades de derecho público, suscriba un contrato de fideicomiso con cualquiera de **las entidades sujetas a supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras y de los Grupos y Conglomerados Financieros inscritos ante esta Superintendencia**, con recursos propios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares **o del Sistema de Banca para el Desarrollo**, a fin de establecer mecanismos ágiles de apoyo a las actividades e iniciativas microempresariales que beneficien a las **personas** en condiciones de pobreza y **pobreza extrema, así como a todas aquellas personas físicas que, por sus condiciones socioeconómicas, no posean garantías reales para el financiamiento de su emprendimiento,** como un medio para lograr la inserción laboral y productiva y mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias.

Los mecanismos de apoyo se orientarán, fundamentalmente, a facilitar el otorgamiento de créditos con tasas de interés favorables, el financiamiento de **avales y/o** garantías adicionales y subsidiarias a estos créditos y la prestación de servicios de apoyo, capacitación y seguimiento de la actividad productiva en todas sus fases, con el fin de dar sostenibilidad a los proyectos productivos de las personas descritas en el párrafo anterior".

ARTÍCULO 2- Modifíquense el primer párrafo del artículo 7, el inciso b) del artículo 15 y el inciso c) del artículo 41 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley N.° 8634, de 23 de abril del 2008, de forma que se lean de la siguiente manera:

Artículo 7- Sectores prioritarios

El SBD, por medio del Consejo Rector, diseñará las políticas para brindar tratamiento prioritario a los proyectos impulsados por **personas en condición de pobreza y pobreza extrema**, mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, los microcréditos atendidos por medio de microfinancieras, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta ley, promovidos en zonas

de menor desarrollo relativo, definidas por el índice de desarrollo social calculado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán). Estas políticas de financiamiento y apoyo no financiero posibilitarán un acceso equitativo de estos grupos a créditos, avales, garantías, condiciones y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.

(…)

Artículo 15- Creación del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo

Se crea el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), con el propósito de cumplir los objetivos de esta ley. Los recursos del Finade se distribuirán bajo los lineamientos y las directrices que emita el Consejo Rector a favor de los beneficiarios de esta ley. El Finade será un patrimonio autónomo, administrado por el banco público que se defina.

Se destinarán estos recursos con los siguientes fines:

(…)

b) Como capital para el otorgamiento de avales que respalden créditos que otorguen los participantes, **colaboradores** e integrantes del SBD.

(…).

Artículo 41- Colaboradores del Sistema de Banca para el Desarrollo:

Serán colaboradores del SBD los siguientes:

(…)

c) El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Como colaborador del SBD se determinará al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución que deberá incluir dentro de sus programas y **fideicomisos** el apoyo financiero para las personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema **así como para las personas físicas que, por sus condiciones socioeconómicas, no posean garantías reales para el financiamiento de su emprendimiento, siempre** que presenten proyectos viables y sostenibles, **según lo determinen las directrices y políticas que emita el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo**, siempre que no posean hasta un veinticinco por ciento (25%) de garantía o contragarantía para poder tener acceso al fondo de avales del SBD, con el fin de completar la garantía del crédito que solicita.

Rige a partir de su publicación.

Jonathan Prendas Rodríguez
Diputado

24 de mayo del 2018

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

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.