ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY DE CREACIÓN DEL CRÉDITO PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA NACIONAL POR COVID-19

SILVIA VANESSA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ
DIPUTADA

EXPEDIENTE N.° 21.967

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY DE CREACIÓN DEL CRÉDITO PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA NACIONAL POR COVID-19

Expediente N.° 21.967

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El COVID-19 ha tenido un fuerte impacto en la dinámica de las actividades económicas. Como medida de política de salud, las personas se han tenido que quedar en casa, movilizándose lo menos posible y procurando distanciamiento social. Las medidas de política pública han sido claras. Sin embargo, aún existe debate en cómo este choque va a afectar la actividad económica y cuáles son las medidas de política adecuadas en este nuevo contexto.

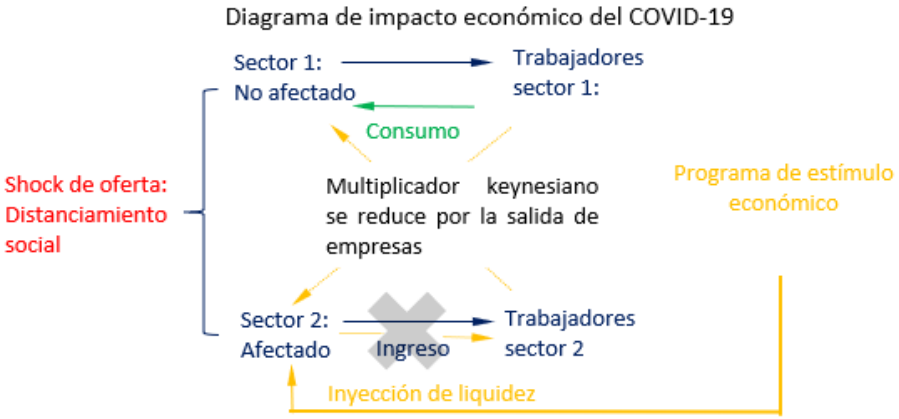
Todos los países del mundo ya han tomado y/o anunciado medidas de política económica para resistir el embate de esta pandemia global, pues la emergencia amerita actuar de inmediato. Costa Rica no ha sido la excepción, ya que ha puesto en marcha medidas para tratar de atenuar el impacto de este embate. Entre ellas podemos mencionar una moratoria de impuestos de tres meses (IVA, Renta Corporativa, impuesto en aduana), inyección de liquidez a operadoras que administran el Fondo de Capitalización Laboral, y transferencias temporales hacia hogares ubicados en los primeros quintiles.

Sin embargo, surge la interrogante de si las medidas de política están atacando el problema, y si no, cuáles serían las adecuadas. Para responder esa pregunta es esencial entender el impacto económico de la pandemia. Siguiendo a Guerrieri et al. (2020), quienes en tiempo record desarrollaron un marco de referencia para política macroeconómica, señalan que este es un choque de oferta que como resultado crea un choque de demanda. En particular, en la economía existen sectores que son más susceptibles a la política de distanciamiento social (entretenimiento, restaurantes o centros comerciales) y otros que no. A estos sectores el choque del COVID-19 los llevará a mantenerse cerrados (choque de oferta) y, si es posible mantenerse abierto, hay una cantidad sustancial de consumidores que no están fluyendo hacia estos negocios por las políticas de distanciamiento social (choque de demanda). Además, incluso si es que la naturaleza del empleo permite teletrabajar, pueden existir algunos efectos negativos en productividad.

Como resultado las empresas del sector afectado por la crisis van a tener menor demanda de trabajo y, por lo tanto, un aumento en el desempleo y una contracción del tamaño de este sector. Esta contracción en el sector afectado por la crisis puede perjudicar al resto de la economía por medio de menos consumo por dos posibles vías: restricciones de liquidez de los agentes que están en desempleo y menor

consumo en el resto de la economía. Por último, cabe destacar, que esto se repite en todos los países del mundo, por lo que además se esperaría una disminución de la demanda externa.

De acuerdo con Guerrieri et al. (2020), la naturaleza de este choque tiene efectos en cuán efectiva es la política fiscal. En particular, señalan que la destrucción de empleos y el cierre de empresas tiene un efecto en el multiplicador del gasto keynesiado: es cercano a 1. En otras palabras, cada colón de aumento en el gasto público no generará un aumento en más de un colón en la actividad económica como esta teoría predice. Esta disminución del multiplicador keynesiano hace que la política fiscal pierda poder. Por lo tanto, los autores subrayan la importancia de analizar y atender este cierre sistemático de empresas directamente afectadas por la pandemia. Las empresas tienen que elegir entre cerrar o seguir operando con pérdidas (pues tienen que cubrir sus costos fijos) y tener en un flujo futuro beneficios cuando todo vuelva a la normalidad. Es en este punto donde los autores señalan a la política monetaria como la mejor opción para evitar un cierre en cascada de las empresas y que estas sigan operando. Una política monetaria que respalde a las empresas para mantenerse operando, una política fiscal que procure transferencias a familias que se hayan visto afectadas para estabilizar la demanda y, obviamente, procurar mantenerse en casa es la combinación de políticas que los autores recomiendan.

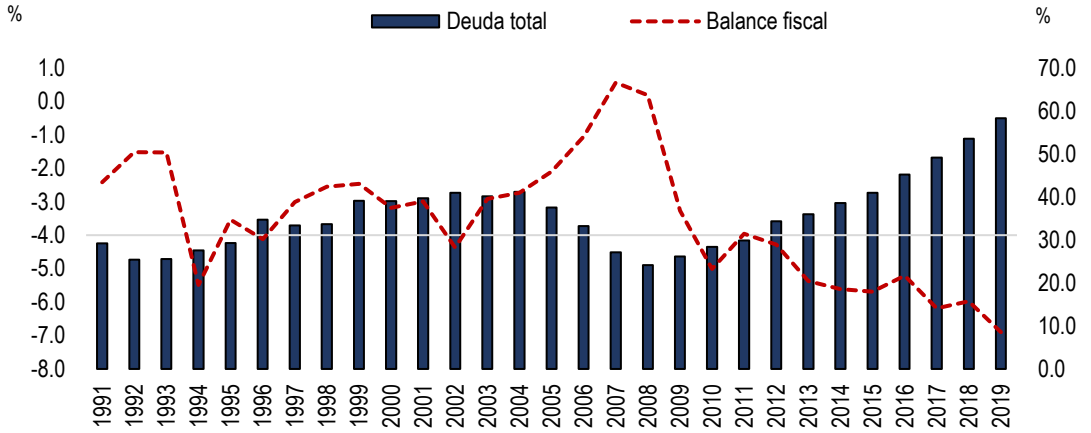


Fuente: Elaboración propia basado en Guerrieri et al. (2020)

En la misma línea, Gourinchas (2020) ha recomendado tomar medidas de política que “aplanen la curva económica”, aludiendo a la posible recesión producto de la pandemia. Menciona que la recesión es inevitable, y que hay que procurar mitigar sus efectos. Para esto menciona tres prioridades: i) asegurar que los trabajadores se mantengan empleados, ii) asegurar que las empresas puedan afrontar la recesión sin tener que declararse en bancarrota, y iii) apoyar al sistema financiero por un posible aumento en mora para evitar una crisis financiera.

Costa Rica tiene una situación vulnerable en sus finanzas públicas. El año anterior cerró con un déficit del 7% del PIB y mucho es explicado por el pago de intereses debido al elevado nivel de deuda. A finales del 2018, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N.° 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Implementándose en 2019, y teniendo un efecto en el crecimiento de los ingresos tributarios y desaceleración de gastos en el Gobierno central. Además, los primeros meses de 2020 el Gobierno presentó mejores resultados financieros: el déficit fiscal a febrero alcanzó el 0,9% del PIB, dato inferior al registrado en los últimos 8 años y explicado por la reducción del déficit primario. Sin embargo, la situación de las finanzas públicas sigue siendo delicada, y hay que tener precaución con las medidas de política que el Gobierno vaya a tomar. Por ejemplo, la moratoria de impuestos mencionada anteriormente puede tener fuertes efectos adversos en los ingresos del Gobierno, impidiendo que pueda seguir financiando las medidas de política de gasto, aumentando el riesgo de seguir aumentando el déficit y el nivel de deuda pública.

Balance fiscal (eje izquierda) y deuda total, % del PIB



Fuente: Elaboración propia, cifras MH y BCCR

Por otro lado, el Banco Central de Costa Rica ha llevado implementado con éxito un esquema de metas de inflación. Como resultado, ha disminuido la inflación a mínimos históricos, cuenta con niveles saludables de reservas monetarias (las reservas internacionales cubren cerca de 6 meses de importaciones). Gracias a esto, la autoridad monetaria ha podido manejar el tipo de cambio ante episodios de fuerte devaluación, como sucedió en el año 2018 donde utilizó cerca de US$1.000 millones ante la subida del tipo de cambio a niveles superiores a los ¢630. Además, es muy probable que la ya baja inflación cierre en 2020 con números cercanos a cero. Estas condiciones abren la posibilidad para que se use política monetaria para preservar la actividad económica sin mayores preocupaciones en inflación. Para esto, hay que entender los instrumentos de política económica con los que cuenta el Banco Central, y cómo estos atenderían los objetivos de mantener el tejido productivo y el empleo.

Una opción es bajar la tasa de interés de política monetaria. Esto ya lo ha hecho el Banco Central desde hace algún tiempo. Sin embargo, de acuerdo con Barquero y Cendra-Villa (2020)[1], la tasa de política toma cerca de 16 meses en afectar las tasas de interés activas del sistema financiero, pero además de eso, los impactos son asimétricos, es decir, las tasas del sistema financiero reaccionan con mayor velocidad ante aumentos en la tasa de política monetaria que cuando hay rebajas. Ante la necesidad de actuar rápidamente, el instrumento de tasas de interés de política monetaria no es adecuado en este contexto. Por lo que se deben utilizar instrumentos no convencionales que permitan que la liquidez llegue más rápido a las empresas.

Recomendación de Política. Se propone un programa de **Inyección de Liquidez Temporal** a través del BCCR utilizando la plataforma de los bancos comerciales que mantienen una estructura administrativa y financiera para hacer colocaciones de créditos. El objetivo es maximizar la probabilidad de sobrevivencia de las empresas durante la pandemia por medio de créditos y refinanciamientos en condiciones laxas que les permita tener flujo de caja. Además, se requiere hacer énfasis en pequeñas y medianas empresas que puedan demostrar que han sido directamente afectadas por la crisis del COVID-19. El crédito debe condicionar dos elementos claves:

1. Pagar los salarios de los empleados. Desde un punto de vista macroeconómico, las empresas al mantener incentivos para no despedir sus empleados reducen la magnitud de la recesión, al evitar trasladar el shock de oferta a un shock de demanda producto de la caída del consumo e inversión de aquellos sectores menos afectados. Intuitivamente, un mayor aumento en el desempleo genera que las personas pasen durante varios meses en la búsqueda de un trabajo, generando mayores impactos en el crecimiento y en la productividad, producto del menor consumo de los hogares.

2. Las empresas puedan cubrir los servicios de deuda. Al proveer la liquidez necesaria a las empresas, estas pueden continuar pagando obligaciones crediticias y minimizar el impacto en el sistema financiero. La crisis de COVID-19 inicia impactando a los sectores más intensos en contacto-clientes, pero también se puede ir propagando a otras industrias, como la financiera, generando un efecto multiplicador de salidas de empresas.

De esta manera, las condiciones crediticias deben mantener tres características esenciales:

1. Entre más bajo es el interés del crédito más incentivo tendrán las empresas en ponderar las ganancias futuras versus los costos presentes. Con esa situación, la probabilidad de destrucción de trabajo se propaga con menor intensidad.

[1] Barquero J.P y Cendra L.A. 2020. Traspaso de la tasa de política monetaria en Costa Rica de 2000 a 2018. Documento de trabajo Banco Central de Costa Rica.

2. En gran medida, el programa de Inyección de Liquidez Temporal se enfoca en generar liquidez a las empresas para cubrir gastos fijos de planilla por al menos 3 meses, pero es necesario generar un aporte adicional que permite a las empresas cubrir también el pago de otras deudas (al menos parcialmente) para minimizar un contagio otros sectores menos afectados en la economía.

3. Los créditos se darán únicamente por el periodo del shock del COVID-19 y deben ser pagados a los bancos comerciales que realizaron la colocación para que estos devuelvan el dinero al Banco Central de Costa Rica. De esta manera, el impacto de la liquidez no genera presiones inflacionarias en el largo plazo, especialmente cuando la economía vaya retomando su crecimiento potencial.

Bancos comerciales se utilizarán como vehículo de inyección de liquidez, pues estos mantienen una estructura administrativa y operativa para colocar créditos. Para esto es importante considerar asegurar dos condiciones. En primer lugar, se deben generar comisiones especiales por la asignación de los créditos para que los bancos cubran sus costos operativos. En segundo lugar, es necesario evitar de manera directa la relación con el Gobierno entral, ya que no tiene experiencia en materia crediticia y también se mantiene la autonomía del Banco Central de Costa Rica.

Este es un mecanismo de política monetaria no convencional que puede impactar en el muy corto plazo la liquidez de las empresas, minimizando la probabilidad de quiebra y el uso excesivo de la política fiscal. Además, está en línea con la recomendación de Carstens (2020), Hamilton y Veuger (2020) para Estados Unidos y la de Brunnermeier et al. (2020) para la Zona Euro, y es similar a la llevada a cabo por el Banco de Inglaterra y la Reserva Federal de los Estados Unidos. Estas instituciones han utilizado medidas de política monetaria no convencional ya sea a través de compra de deuda de pública para inyectar liquidez o a través de programa de crédito temporal a las empresas. Particularmente, el Banco de Inglaterra diseñó un paquete llamado Facilidad de Financiamiento Corporativo, donde inyecta liquidez de un orden del 8% del PIB a las empresas con especial atención a las pequeñas y medianas al ser las más sensibles al choque económico del COVID-19.

Balance de riesgos. Es importante resaltar que esta medida de política puede generar un choque de expectativas del tipo de cambio, pues los agentes pueden prever una depreciación y anticiparse a comprar dólares, y esto haría que el tipo de cambio efectivamente se deprecie. Esto sería un evento similar a la depreciación durante finales de 2018 cuando el Banco Central compró letras del tesoro por 498.000 millones de colones para inyectar liquidez al Ministerio de Hacienda. Durante dicho evento, se utilizaron US$1.000 millones. Sin embargo, como antes mencionamos, el Banco Central tiene una cantidad adecuada de reservas monetarias (descontando las que son propiedad de los bancos comerciales), y que se pueden fortalecer con préstamos al Fondo Latinoamericano de Reservas. Por último, es importante destacar que más del 100% del déficit de la cuenta corriente en Costa Rica se financia con inversión extranjera directa, por lo que una depreciación del tipo de cambio no tendría efectos tan devastadores como en otras economías latinoamericanas.

Complementariedad de políticas. Importante mantener una política fiscal de aumento de transferencias desde el Gobierno central para estabilizar los niveles de consumo. En particular, el Gobierno cuenta con la base de datos del Sinirube con la cual puede identificar las familias más necesitadas. En este respecto, es importante que la respuesta de política fiscal sea responsable. Siguiendo a Izquierdo y Ardanaz (2020), los gobiernos tienen que seguir políticas de expansión de gasto que sean de naturaleza transitoria y siempre evaluando los riesgos macroeconómicos luego de la crisis. El traslado de superávits de entidades estatales hacia el Gobierno central y redireccionamiento de gasto hacia transferencias e implementos para enfrentar la crisis sanitaria debería priorizarse antes de un impuesto adicional o una moratoria de obligaciones tributarias. La primera podría afectar el ingreso disponible de las personas que se mantengan en crisis, mientras que la segunda podría atentar contra la solvencia del Gobierno.

Considerando

1. Que la declaratoria del coronavirus (COVID-19) como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, ha generado afectaciones tanto a nivel mundial como nacional, no solo en el ámbito de la salud, sino que se extiende al comercio nacional e internacional, el turismo, la actividad económica y consecuentemente, a las relaciones laborales, así como los agentes laborales independientes, objeto del presente proyecto.

2. Actualmente existe incertidumbre acerca de la magnitud de los efectos que esta declaratoria de pandemia tendrá para la economía internacional; sin embargo, es posible prever que tendrá un impacto importante para el mercado local, con un énfasis especialmente regresivo a los pequeños emprendedores, empresas individuales o agentes independientes.

3. Que la activación económica en Costa Rica no puede hacer uso de políticas fiscales por la situación fiscal deplorable que se encuentra el país, inclusive antes de la emergencia a razón de la pandemia.

4. Que la caída del consumo y de los salarios conllevan a su vez a una menor recaudación limitando más aun el uso de políticas fiscales.

5. Que el Banco Central por sus buenas políticas de metas inflacionarias el país cuenta con una de las inflaciones más bajas históricas, lo cual permite un campo de juego para hacer mano de policías monetarias en búsqueda de una reactivación.

6. Que el resto de los países del mundo se encuentran con políticas poco ortodoxas para la activación económica, lo cual colabora a reducir las expectativas cambiarias en caso de tomar una política monetaria.

7. Que el Banco Central ha demostrado tener madurez y herramientas para evitar crisis de políticas cambiarias a lo largo del tiempo. De igual manera se insta

ante la generación de una política monetaria expansiva el que el Banco Central guarde reservas para una eventual especulación cambiaria.

8. Que, al ser una política monetaria expansiva con control en su reducción al cabo de los 3 años, la misma no generaría una alta expectativa inflacionaria evitando especializaciones de mercado.

9. Que la presente norma busca propiciar un medio de emisión distinto a los señalados en la Ley Orgánica del Banco Central, pero al ser una norma que responde únicamente a la crisis se somete a dicha norma indicada.

Se propone a la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley, para su estudio y aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE CREACIÓN DEL CRÉDITO PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA NACIONAL POR COVID-19

ARTÍCULO 1- OBJETO

Se genera la creación de un Fideicomiso el cual servirá para fondear una línea de crédito solidario, para las personas jurídicas o físicas, que teniendo la condición de Pymes, cumplan con los requisitos presentados en la presente norma.

ARTÍCULO 2- SOBRE EL FONDEO DEL FIDEICOMISO

El Fideicomiso, será fondeado mediante inyección de liquidez por parte del Banco Central a partir de la emisión de moneda local.

Esta inyección de liquidez no podrá superar el 5% del PIB anual de Costa Rica del año 2019. Este monto podrá genera una vez más, si pasados los tres meses de la primera inyección, la declaratoria de emergencia continúa. Esto bajo la aprobación de la Junta Directiva del Banco Central.

Su uso será exclusivamente para la generación del “Crédito para la Reactivación Económica” y el dinero que se vaya recuperando ante el repago del préstamo deberá de ser sacado de circulación por parte del Banco Central de Costa Rica.

ARTÍCULO 3- ADMINISTRACIÓN DEL CRÉDITO

El crédito vendrá de un fondo especial generado por el Banco Central de Costa Rica, el cual entrará a un fideicomiso administrado por los bancos públicos comerciales (Banco Popular, Banco de Costa Rica y Banco Nacional).

Estos fondos tendrán como único objetivo realizar el préstamo indicado en la presente ley y no podrá ser utilizado para ningún otro interés. Es decir, no pueden entrar a los flujos propios de carteras de las entidades financieras administradoras del Fideicomiso.

ARTÍCULO 4- BONO POR COLOCACIÓN DE CRÉDITOS PARA LOS BANCOS COMERCIALES

Los bancos comerciales que reciban el crédito indicado en la presente ley, no podrán obtener ganancia del crédito; sin embargo, tendrán un bono por colocación de crédito, para sufragar de manera solidaria los costos que incurran en su gestión según la siguiente tabla:

a) Primer mes 2% sobre el monto de los préstamos colocados
b) Segundo mes 1,5% sobre el monto de los préstamos colocados
c) Tercer mes 1% sobre el monto de los prestamos colocados

Si la política de colocación de créditos se mantiene más de los tres meses, el bono se tasará según lo indicado en el inciso c) del presente artículo.

Este bono será cubierto por el mismo fondo generado en la presente norma.

La colocación del fondo, así como la recepción de la liquidez del Banco Comercial, no afectarán los indicadores de este de ninguna manera.

ARTÍCULO 5- REQUISITOS OBJETIVOS PARA CRÉDITO

La presente ley será de aplicación para todos los sujetos del artículo 1 que cumplan con los siguientes requisitos:

a) Se encuentren debidamente inscritos frente al Ministerio de Hacienda con sus obligaciones tributarias al día. Además de estar inscrito al Régimen General del IVA y Renta o bien del Régimen Especial Agropecuario.

b) Tener toda su planilla inscrita frente a la CCSS y tener al día sus cuotas obrero-patronales.

c) Demostrar la reducción de más del 40% de sus ingresos en comparación mismo mes del año anterior. Esto mediante una declaración jurada presentada al Ministerio de Hacienda.

d) Que la relación de los pasivos de largo plazo sobre los activos sea menor o igual al 50% antes del endeudamiento que solicita de este programa.

e) Que el comportamiento de pago de la compañía según métricas de Sugef sea igual o superior a 2 en el periodo 2019.

ARTÍCULO 6- CONDICIONES DEL CRÉDITO

Las siguientes condiciones se darán con respecto al crédito:

a) El crédito sea a una tasa de interés al cero por ciento, con pago de la cuota de amortización posterior al sexto mes concurrido luego de la recepción del crédito, el cual se puede aplazar hasta otros seis meses más ante la demostración de que la reducción del ingreso con respecto a los meses en curso con el 2019. El plazo de pago no puede superar los tres años naturales a partir del comienzo de su cancelación y debe de formarse en tractos mensuales iguales.

b) El beneficiario que reciba el crédito no podrá reducir a su planilla por debajo del 75% de su gasto en planilla en comparación con los meses de enero y febrero

del año 2020. Para esto se utilizará como único parámetro válido los comprobantes de la CCSS.

En caso de haberlo realizado la suspensión de contratos o reducción de jornadas o despidos por la crisis anterior al crédito, deberá reactivar los contratos suspendidos o las jornadas reducidas o ambos según sea el caso hasta cumplir el gasto en planilla del 75% del promedio los meses de enero y febrero. En caso de haber realizado despidos, tendrá que contratar la misma cantidad de empleados que en los meses de enero y febrero con salarios equivalentes para llegar al 75% indicado.

c) El crédito será por un máximo de tres veces los gastos financieros mensuales y la planilla bruta mensual más cargas sociales del sujeto indicado en el artículo 1.

d) El crédito debe ser garantizado con un aval a título personal, debe ser personas físicas, los cuales deben de tener control efectivo con capacidad jurídica conjunta o individual sobre la compañía, o al menos ser constatados como beneficiarios finales en la respectiva declaración. Para el caso de que existan más de una persona física con estas características el aval debe de ser tomado por todas ellas.

e) En los casos que el crédito no sea cancelado en el plazo de los tres años indicados en el inciso a) del presente artículo, correrá una tasa de interés moratoria al 0,5% mensual sobre el principal. Si el crédito es requerido de llevar a cobro judicial, esto corresponderá al Fiduciario del fondo y lo recuperado en el proceso será parte del ingreso del banco que haya colocado y cobrado el préstamo. Existirá un interés moratorio del 0,5% mensual por atraso en los cumplimientos de las cuotas de amortización.

ARTÍCULO 7- SOBRE EL PAGO DEL CRÉDITO

Una vez que los créditos comiencen a ser devueltos al Fideicomiso, los administradores del Fideicomiso tienen la obligación de hacer la devolución inmediata de forma mensual al Banco Central de Costa Rica, el cual estará obligado a sacar el dinero de circulación al recibirlo.

El único caso de excepción serán los que se lleven por medio de la vía del cobro judicial, en donde el beneficiario del cobro realizado será el Fiduciario del Fideicomiso.

ARTÍCULO 8- SOBRE LAS FALTAS Y SANCIONES

Las sanciones ante el manejo indebido de los fondos serán las siguientes:

a) En caso de que el préstamo sea brindado a alguien que no cumpla con los requisitos explícitos en la presente norma, la Superintendencia General de Entidades Financieras, ordenará al banco comercial que haya brindado dicho préstamo, para que cancele el mismo en un 100% al Ministerio de Hacienda. Para

esto, dicha Superintendencia, fiscalizará todos los procesos descritos en esta ley y elevará a la vía judicial, las faltas y delitos cometidos tanto por los bancos comerciales como por los beneficiarios de esta ley.

b) Los intereses de mora a cobrarse por incumplimiento de pago que hace referencia el inciso e) del artículo 3 que sea resultado de incumplimiento mensual y sea cancelado no por la vía del cobro judicial, será trasladado de forma íntegra a la Caja del Seguro Social (CCSS).

Estas sanciones no dejan sin efecto cualquier consecuencia civil y penal que corresponden según sea el acto delictivo.

Rige a partir de su publicación.

Silvia Vanessa Hernández Sánchez
Diputada

21 de mayo de 2020

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

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