ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

LEY PARA DARLE CARÁCTER DE TÍTULO EJECUTIVO A LA FACTURA ELECTRÓNICA Y CONSTITUIRLA EN VALOR NEGOCIABLE

EXPEDIENTE Nº 21679

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO
30 DE ENERO DE 2021

TERCERA LEGISLATURA
DEL 1° DE MAYO DE 2020 AL 30 DE ABRIL DE 2021

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS
DEL 1° DICIEMBRE DE 2020 AL 30 DE ABRIL DE 2021

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

Los suscritos Diputados y Diputadas miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, presentamos el siguiente Dictamen Unánime Afirmativo sobre el proyecto de ley “LEY PARA DARLE CARÁCTER DE TÍTULO EJECUTIVO A LA FACTURA ELECTRÓNICA Y CONSTITUIRLA EN VALOR NEGOCIABLE”, Expediente Nº 21679, iniciativa de varios Diputados, publicado el 03 de diciembre de 2019 en la Gaceta N° 230, Alcance N° 269, con base en las siguientes consideraciones.

I) OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley pretende generar la regulación necesaria para que las micro, pequeñas y medianas empresas tengan la posibilidad real de acceder a los recursos del mercado de valores en condiciones más competitivas, de modo que tengan disponible, una nueva alternativa de financiamiento que sea más ágil y conveniente.

Para ello se pretende permitir la anotación en cuenta de la factura electrónica en la central de valores, con lo cual le otorgará al emisor o al tenedor legítimo de la factura electrónica el derecho de circulación y de negociación de este valor en los mercados secundarios de valores que se organicen para tal efecto.

Se plantea la posibilidad de que la factura electrónica se constituya en un valor cambiario, utilizando los mecanismos e instituciones que la normativa vigente permite y ha permitido desarrollar para los valores como la anotación en cuenta y los mecanismos de negociación de mercado secundario, lo que facilita no solo la circulación de la factura electrónica y los derechos en ella integrados, sino la compensación y liquidación ordenada de éstas a través de los mecanismos de mercado organizados.

La factura electrónica constituida en valor cambiario se convierte por sí sola en un título donde se plasma una promesa de pago, configurando un acuerdo triangular con tres posiciones cambiarias, a saber, un vendedor o acreedor, un comprador o deudor y un beneficiario, que en la relación, lo constituye el mismo vendedor, quien posteriormente, puede atraer al negocio inicial, un tercer sujeto para constituirse beneficiario de los derechos económicos contenidos en la factura, mediante la transferencia de la factura electrónica, destinada a la circulación.

En el mercado financiero existen diferentes alternativas que estas empresas pueden acceder, sin embargo, existen recursos en el mercado de valores que hasta ahora no han sido de fácil acceso para estas empresas, a pesar de que son recursos que pueden ser más baratos si nuestra legislación tuviera la regulación idónea para ello, tal como se propone en esta iniciativa de ley.

También se propone otorgar a las facturas electrónicas la condición de título ejecutivo, de la misma forma que a las facturas físicas, con lo cual se estarían equiparando. Dada la ausencia de una reforma en este sentido, las facturas electrónicas no tienen la validez del título ejecutivo, situación que ha dado al traste

con las pretensiones de quien posee una factura de este tipo pero que no ha podido hacer valer sus derechos cobratorios en sede jurisdiccional por cuanto la ley actual no les reconoce dicha condición.

II) DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

El 13 de noviembre de 2019, se presenta a la Asamblea Legislativa la iniciativa por parte del Diputado Pablo Heriberto Abarca y otros diputados y diputadas.

El 03 de diciembre de 2019, fue publicado el proyecto de ley en el Diario Oficial La Gaceta N° 230, Alcance N° 269.

El 26 de mayo de 2020, ingresó al Orden del Día de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos.

El 02 de junio de 2020, se aprobaron dos mociones de consulta en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos.

El 18 de noviembre de 2020, en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos se aprobó una moción para recibir en audiencia a representantes de la Bolsa Nacional de Valores para referirse al proyecto.

El 30 de enero de 2021, la Comisión Permanente de Asuntos Económicos recibió en audiencia a dos representantes de la Bolsa Nacional de Valores para referirse al proyecto de ley. Posterior a la audiencia se generó una discusión sobre el proyecto de ley en la que se aprobó una moción de texto sustitutivo y finalmente el proyecto fue sometido a votación por el fondo y aprobado por unanimidad de los presentes.

III) CONSULTAS REALIZADAS Y RESPUESTAS RECIBIDAS

El proyecto de ley fue consultado a las siguientes entidades y organizaciones:

Banco Central de Costa Rica (BCCR)
Poder Judicial
Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC)
Ministerio de Hacienda (MH)
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
Procuraduría General de la República (PGR)
Consejo Asesor Mixto Pyme, órgano asesor del MEIC
Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME)
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
Superintendencia de Valores (SUGEVAL)
Contraloría General de la República
Bolsa Nacional de Valores (BNV)
Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)
Cámara Costarricense de Empresas de Factoreo

Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)
Cámara Costarricense de la Construcción (CCC)
Cámara de Comercio de Costa Rica (CCCR)
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)
Cámara Nacional de la Economía Social Solidaria (CANAESS)

De seguido se presentan los argumentos más relevantes contenidos en las respuestas recibidas.

BOLSA NACIONAL DE VALORES (BNV)

Mediante oficio DG/115/2020 la Bolsa Nacional de Valores manifiesta estar conforme con el texto del proyecto de ley por considerar que establece un mecanismo razonable, idóneo y eficiente para lograr que pequeñas y medianas empresas accedan a financiamiento a través de mercados financieros organizados.

Se señala que el factoreo a través de mercado organizado es un mecanismo que ha sido exitoso en otras economías emergentes como Perú, Chile y Colombia para propiciar el financiamiento de pequeñas y medianas empresas, que usualmente por falta de garantías no suelen ser candidatas a financiamiento bancario ordinario.

La forma idónea de dar seguridad al factoreo es establecer mecanismos de registro en anotación en cuenta de las facturas que las conviertan en un instrumento único en cuanto a su representación electrónica y negociable, además de ser susceptibles de custodia en cuentas de clientes de las entidades financieras reguladas. De esta forma se utilizan las capacidades del sistema financiero en beneficio de un instrumento que podría constituirse en negociable aprovechando las instituciones, sistemas y mecanismos ya existentes para su registro, negociación, compensación, liquidación y custodia.

Resalta que no se pretende sustituir los mecanismos creados en la Ley Marco del Contrato de Factoreo, sino brindar una opción complementaria que pueda ser elegida por los interesados en el mecanismo.

La anotación en cuenta permite individualizar e identificar a las facturas, por lo que este registro da seguridad a los inversionistas, al no solo tener identificado el instrumento que adquiere, sino que, además, se les permita su custodia en una cuenta electrónica identificada a su nombre. La normativa reguladora del mercado de valores en Costa Rica admite tener constituidos como valores, cualquier tipo de derechos con contenido económico integrados en un documento físico o electrónico, por lo que la factura resulta idónea como instrumento que integra un derecho de cobro, transferible a un tercero, a través de un mercado organizado y como tal sujeto de supervisión por las autoridades financieras, por lo que el uso de la anotación en cuenta resulta idóneo para el registro, custodia y facilitar la negociación de estos instrumentos.

En Costa Rica con la factura se ha pasado de un sistema de representación física o cartular del instrumento a un sistema electrónico. Por lo que es lógico, desde el punto de vista comercial, que el propietario de los derechos sobre una factura la pueda inmovilizar en las cajas de una entidad que actúa como central de valores y en esta entidad donde se asientan contablemente las transmisiones de derechos sobre esos instrumentos, dando absoluta seguridad jurídica a las partes. Se “desincorpora”, así, la circulación de las facturas electrónicas, pues ésta se va a producir por cargos y abonos contables o registrales, que no reflejan más que transferencias de derechos sobre el instrumento. Visto que la factura física ha dejado de existir y, por consiguiente, se ha “desincorporado” tanto la transmisión como la propia constitución del instrumento.

El soporte físico o cartular se sustituye íntegramente por simples anotaciones contables o registrales, generando un sistema de desmaterialización completa, donde (i) la custodia de la factura electrónica (ii) su transmisión y (iii) la legitimación para el ejercicio de los derechos derivados de los mismos se construya sobre la anotación contable.

La anotación en cuenta o anotación contable es un registro electrónico, gestionado por una central de valores como entidad autorizada por la Superintendencia General de Valores, donde se asienta la titularidad de un instrumento y se da trazabilidad a su transferencia, con la posibilidad de integración de instrumento en una cuenta electrónica de custodia en cabeza de su titular identificado en la correspondiente entidad que actúa como custodio. Es decir, es un sistema que da plena seguridad jurídica sobre la titularidad de un instrumento y en tal situación posibilita su negociación segura para las partes interesadas.

Toda esta estructura ya existe en nuestro sistema financiero y resulta deseable y eficiente que pueda ser aprovechada para el registro, custodia y negociación de facturas electrónica, para quienes estén interesados, pues la idea del proyecto es que sea una propuesta alternativa para las partes que busquen seguridad jurídica en sus transacciones, la virtud de esta reforma es que se genera un mecanismo voluntario de ingreso de los instrumentos al sistema, no obligatorio, por lo que no agrega costos a la generalidad de usuarios de las facturas electrónicas que no serán sujetas de sesión.

Adicionalmente el proyecto resuelve, de forma definitiva, el problema tanto del reconocimiento de la factura electrónica, único medio válido para representar ventas de bienes y servicios desde el punto de vista tributario, como instrumento ejecutivo y como tal ejecutable en sede judicial ante un tribunal de justicia, situación que ha generado dudas de los operadores comerciales por la resistencia de los jueces civiles a aceptar la factura electrónica como sustento de la legitimidad de la ejecución de los derechos contenidos en esta.

CÁMARA DE COMERCIO DE COSTA RICA

Mediante oficio DE-087-2020, la Cámara de Comercio de Costa Rica apoya la iniciativa y solicita su aprobación porque la considera una oportunidad positiva para el sector comercial.

Se señala que en la actualidad el mercado de financiamiento de facturas es oneroso para las micro, pequeñas y medianas empresas, debido a los costos de intermediación. Dicha iniciativa abre la posibilidad de un nuevo mecanismo que amplía el mercado y genera mayor competencia en el sector del factoreo, lo cual trae beneficios a las empresas e incentivos para acceder a este mercado y poder contar con la liquidez adecuada en un contexto de desaceleración económica y alto desempleo como el actual.

Recomienda modificar la redacción del artículo 460, para que también se dé por válida la factura electrónica que no haya sido rechazada en el plazo que la Administración Tributaria determine para el silencio positivo del administrado, referente a la confirmación de documentos electrónicos para efectos fiscales, de esa forma se estandarizan los plazos para efectos fiscales y comerciales.

Respecto a la reforma al artículo 460 Bis, se considera que convertir la factura electrónica en un título transable en el mercado de valores permite a los emisores de facturas contar con un mecanismo de financiamiento a corto plazo, lo que trae beneficios en la asignación de recursos y genera mejores opciones de planificación para las Mipymes, las que a la vez pueden acceder a liquidez más rápido y a menor costo, pues la tasa de descuento de la factura es menor al financiamiento mediante crédito.

Esto se considera un elemento fundamental para generar mayor empleo y reactivación económica en el país, dado que una empresa con un flujo de efectivo constante le permite planificar de mejor manera los costos fijos y variables de su actividad productiva, sea inversión a mediano y largo plazo o pago de planillas.

Se cita como ejemplo, que en la actualidad una gran cantidad de Mipymes tienen derechos de pago por facturas que bajo el modelo actual de factoreo son complicadas o no rentables de transar, lo cual genera un costo de oportunidad importante, pues deben ahorrar una mayor cantidad de capital para cubrir los costos de operación y obligaciones adquiridas, factores que pudieran cancelarse con el derecho a obtener por la factura bajo un esquema propuesto en el proyecto de ley.

INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)

Mediante oficio ALEA-333-2020, el INA manifiesta que en el acuerdo JD-AC-210-2020 de fecha 29 de julio de 2020, de la Junta Directiva del INA se decidió a aprobar la recomendación emitida por la Asesoría Legal mediante oficio ALEA-267-2020, en cuanto a no oponerse al proyecto de ley.

CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL (CCSS)

Mediante oficio SJD-1680-2020, se indica que la Junta Directiva de la CCSS acordó no presentar objeciones al proyecto de ley, dado que no vulnera la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social consagrada en el artículo 73, constitucional, no obstante, traslada las observaciones expuestas en el criterio técnico de la Gerencia Financiera de la CCSS, en el cual todas las direcciones de la CCSS emiten su opinión favorable al proyecto de ley, excepto la Dirección de Presupuesto, razón por la cual de seguido se recogen los aspectos más relevantes del mismo.

Sobre el valor negociable de las facturas electrónicas, la Dirección de Presupuesto de la CCSS indica que el proyecto de ley plantea la negociación de facturas en los mercados secundarios de valores. Para poder negociar las facturas en bolsa, se estipula que las mismas deberán ser inscritas en una central de valores autorizada por la Superintendencia General de Valores. De este modo, el monto de la factura sería pagado al tenedor legítimo de este título adquirido en el mercado bursátil y no al proveedor del bien o servicio (el cambio de la titularidad registrado en una central de valores se tendría como equivalente a un endoso).

El proyecto de ley plantea que una vez que la factura sea presentada en la central de valores, esta deberá ser aceptada por el deudor para que la anotación en cuenta respectiva proceda. Para ello, la propuesta de ley establece un plazo de tres días para la aceptación o rechazo de la factura por parte del deudor. Se establece que procede el rechazo de la factura por parte del deudor ante las siguientes situaciones:

> Impugnación de la información consignada en la factura.
> Reclamo con respecto a los bienes o servicios adquiridos
> Consideración de que la suma consignada en la factura es infundada, excesiva o temeraria.

El deudor solo dispondrá de un plazo de tres días para proceder con la aceptación/rechazo de la factura.

Se advierte que el plazo mencionado para la aceptación o rechazo de la factura no es razonable, ya que, por ejemplo, la CCSS para aceptar una factura requiere de la recepción definitiva del producto de modo que pueda realizar un escrutinio técnico de los bienes comprados, el plazo para este escrutinio es de treinta días para bienes normales, y en el caso de activos supera este plazo. Con lo cual con el simple hecho de que se presente una factura ante una central de valores, la CCSS no podría proceder a aceptar una factura, ya que en muchas situaciones no se habría realizado el escrutinio técnico de los bienes o servicios recibidos.

Se indica que el proyecto de ley también plantea que una vez que la factura ha sido anotada en cuenta ante la central de valores, el deudor no podrá retener respecto a terceros (poseedores del valor negociable de la factura) el monto pendiente de pago ni demorar el pago según las fechas señaladas, aun cuando existan vicios ocultos defectos en el bien o servicio. Lo anterior va en detrimento de los bienes o servicios adquiridos y las finanzas de la CCSS, ya que según el proyecto de ley habría que

pagar al tenedor de la factura negociada en bolsa pese a incumplimientos por parte del proveedor del bien o servicio (se pone como ejemplo, las entregas tardías o entregas defectuosas). En este sentido, el proyecto de ley no está dando cabida a que la aceptación de la factura sea condicionada al cobro de multas o sanciones ante incumplimientos contractuales por parte del proveedor. Además, el proyecto de ley señala que una vez que se proceda con la anotación en cuenta de una factura en una central de valores no podrán aplicarse notas de crédito o modificaciones en la factura sin el consentimiento del nuevo titular. Este punto limita las posibilidades de que los compradores, dentro de ellos la CCSS, accedan a notas de crédito y otros beneficios.

La Dirección de Presupuesto hace las siguientes recomendaciones para ser valoradas por las señoras y señores diputados:

> Para la aceptación de una factura por parte de la CCSS ante una central de valores, la CCSS previamente debe haber cumplido con la recepción definitiva del bien o servicio.
> Una aceptación de una factura por parte de la CCSS ante una central de valores debe sujetarse al cobro de multas o sanciones ante incumplimientos contractuales por parte del proveedor por entregas defectuosas o tardías de los bienes o servicios.
> Se debe corregir la referencia en el artículo 1 del proyecto de ley donde se indica que el receptor del servicio sea el que acepte la factura para que proceda el endoso o cesión de la misma, ya que como se explicó anteriormente en algunos casos los receptores de los servicios pueden ser terceras partes (en el caso de la CCSS los asegurados), y más bien debe ser el comprador del bien o servicio (la CCSS) quien es llamado a hacer la aceptación.
> El proyecto de ley debe estipular que para que la CCSS pague una factura a un tercero, quien se hizo titular de la misma en el mercado de valores, el proveedor del bien o servicio que originó la factura debe estar al día con las contribuciones sociales.

Adicionalmente se plantea la interrogante sobre si procedería o no el pago de una factura por parte de la CCSS a un tercero, quien se hizo titular de la misma en el mercado de valores, si el proveedor del bien o servicio se encuentra al día con las cuotas obrero patronales, pero quien adquirió la factura en el mercado de valores (tenedor legítimo actual de la factura) no se encuentra al día con las contribuciones sociales.

Finalmente, la Dirección de Presupuesto de la CCSS concluye lo siguiente:

1. El proyecto de ley, podría tener especial afectación en las finanzas institucionales, al tratarse de una medida que promueve la negociación de facturas en el mercado de valores, obligando al deudor (CCSS) al pago de la factura a un tercero aun cuando el bien o servicio adquirido cuenta con vicios ocultos o defectos.
2. El proyecto de ley no contempla el hecho de que para que la CCSS pague la factura a un tercero, quien se hizo titular de la misma en el mercado de valores,

el proveedor del bien o servicio que originó la factura debe estar al día con las contribuciones sociales.

3. El proyecto de ley limita las posibilidades de que los compradores, dentro de ellos la CCSS, accedan a notas de crédito y otros beneficios, una vez que una factura ha sido inscrita en una central de valores, ya que estos beneficios se condicionan al consentimiento del titular nuevo.
4. Finalmente, también se tiene que, ante una implementación de la propuesta de ley, la CCSS tendría que definir nuevos procedimientos y definir el personal autorizado que tendría la potestad de aceptar ante una central de valores las facturas que se presenten para su inscripción.

CÁMARA NACIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA (CANAESS)

Mediante oficio emitido el 02 de noviembre de 2020, manifiestan estar de acuerdo con el contenido del proyecto de ley por considerar que establece un mecanismo eficiente para lograr que pequeñas y medianas empresas accedan a financiamiento. Además, consideran que el proyecto contribuye con una agenda de reactivación económica

Consideran que al no contar las PYMES con patrimonio o activos para otorgar garantías suficientes, se afecta su capacidad para acceder a créditos bancarios, de ahí que necesariamente la incorporación de la PYME en los mercados organizados pasa por diseñar un tipo de producto que permita, a partir de las especificidades de las PYMES, incorporarlas en el mercado a través de la instrumentalización financiera de activos o derechos con que cuenten estas compañías, como serían sin duda las cuentas por cobrar representadas en las facturas.

Se indica que el factoreo es uno de los pocos mecanismos al que pueden acudir las pequeñas y medianas empresas, que integran el tejido de la economía social, para acceder a financiamiento y que entre mejores mecanismos se establezcan para favorecer el desarrollo de este negocio, habrá una tendencia a disminuir los costos del proceso.

La Cámara ve de forma positiva, además, que se establezca un mecanismo como el registro en anotación en cuenta de las facturas que dé seguridad a las negociaciones y permita aprovechar mecanismos y procesos ya existentes en el mercado de valores para su implementación y con eso otorgue seguridad jurídica a las transacciones.

Finalmente, consideran que el proyecto resuelve de forma definitiva el problema tanto del reconocimiento de la factura electrónica, único medio válido para representar ventas de bienes y servicios desde el punto de vista tributario, como instrumento ejecutivo y como tal ejecutable en sede judicial ante un tribunal de justicia.

CÁMARA COSTARRICENSE DE EMPRESAS DE FACTOREO

Mediante oficio CCEF*069*2020, manifiestan disconformidad con el proyecto. Señalan que la condición de título ejecutivo es innecesaria, la Ley Marco de Factoreo solucionó el tema de la ejecutividad en la práctica, dado que en la ley la factura digital sí es título ejecutivo, el tema es que en la práctica no puede ser firmada ni siquiera digitalmente, dado que la factura propiamente dicha no es el documento pdf sino el xml.

Respecto a la conversión de la factura en valor negociable, no lo ven ni conveniente ni técnicamente adecuado. Consideran que la anotación en cuenta está reservada para los valores regulados en la Ley 7732 que se emiten en forma estandarizada, por un emisor, que es su deudor, con auditorías externas y que se vuelven susceptibles de ser adquiridos por fondos de pensión y de inversión, entre otros.

Señalan que las facturas no cumplen ni económica ni legalmente con esas condiciones, las facturas representan eventualmente la deuda del precio de un producto o servicio a pagar por un tercero, la factura depende de que el servicio o producto haya sido adecuadamente presentado, de que el titular esté al día con la seguridad social entre otras cosas, que no ocurren con los valores. Consideran que el tipo de riesgo legal y financiero en una factura es totalmente distinto de aquellos intrínsecos a los valores de bolsa. Asimismo, para el volumen de cada factura, la bolsa no es el mercado ideal. La asimilación de la factura a un valor negociable abriría la puerta a situaciones no previstas en la Ley 7732, y la SUGEVAL no podría adecuar su normativa para regular este tipo de productos, los cuales tienen un componente de riesgo de fraude sustancialmente más alto que los valores en bolsa.

IV) INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

El Departamento de Servicios Técnicos elaboró el correspondiente Informe Técnico sobre el Texto Base en el que se expresa que la aprobación o no del proyecto de ley es un asunto de discrecionalidad legislativa, y responde a criterios de conveniencia y oportunidad de las y los señores diputados. Adicionalmente se hacen observaciones importantes que de seguido se presentan.

> En relación con la reforma propuesta al artículo 460 del Código de Comercio, en el segundo párrafo, se llama la atención sobre lo dispuesto respecto a que la validez de la aceptación de la factura no será solo mediante firma, sino también *"mediante comprobantes electrónicos , mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor desde su correo electrónico o cualquier otro medio electrónico autorizado por éste"*, lo que pareciera ser conceptos muy amplios y abiertos que no garantizan seguridad y certeza de identificar al deudor, de conformidad con lo exigido en el artículo 111.1 del Código Procesal Civil, lo que eventualmente rozaría con el principio de seguridad jurídica. Se sugiere, en atención a lo dispuesto en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, N° 8454 de 30 de agosto de 2005 y sus reformas, considerar herramientas que proporcionan mayor seguridad, tales como la firma digital.

En relación con la reforma propuesta al artículo 460 bis del Código de Comercio, en el primer párrafo se recomienda precisar lo que se entiende por *"debidamente aceptada"*, en atención al principio de seguridad jurídica.

En el tercer párrafo se dispone que la central de valores procederá, como condición previa a la anotación en cuenta, a la confirmación de la aceptación de la factura con el pagador y que dicha confirmación se realizará *"mediante comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor desde su correo electrónico o cualquier otro medio electrónico autorizado por éste"*, lo que eleva el riesgo de fraude.

En el cuarto párrafo, se considera que el plazo de tres días hábiles a partir de la recepción de la solicitud de confirmación de la factura para que el pagador la acepte o rechace, podría ser muy corto y podría violentar con ello el principio constitucional de razonabilidad, máxime si se dispone que *"en caso de existir algún reclamo posterior a la anotación en cuenta por causa de vicios ocultos o defecto del bien o servicio, el adquirente puede oponer las excepciones personales que correspondan únicamente contra el emisor de la factura, sin tener derecho a retener respecto a terceros el monto pendiente de pago, ni a demorar el pago según la fecha o fechas señaladas en la factura."*

V) AUDIENCIA A LA BOLSA NACIONAL DE VALORES

En la sesión del 30 de enero de 2021, la Comisión de Asuntos Económicos recibió en audiencia a representantes de la Bolsa Nacional de Valores para referirse a este proyecto de ley.

Participaron en representación de la Bolsa de Valores los señores José Rafael Brenes Vega, Director General y Ricardo Hernández, Director Legal.

El señor Brenes Vega comentó lo siguiente:

"…Los mercados de oferta pública de valores conllevan la necesidad de tener cierto tamaño mínimo por cuanto los costos asociados a acceder a estos mercados no son insignificantes. Adicionalmente el tema de contar con emisiones de valores de muy baja denominación las hace prácticamente líquidas.

Y en la práctica entonces, esto pone por así decirlo, un piso al tamaño de las compañías que pueden acceder a mercados capitales. En nuestro país más del 90 % de las empresas son Pymes, y por estas características, ya están excluidas de mercado de capitales.

Entonces, desde hace muchos años, se ha tratado y nosotros no hemos sido una excepción, de crear espacios diseñados especialmente para este tipo de empresas.

La bolsa cuenta con un mercado alternativo para acciones (MAPA) que procura canalizar el financiamiento a empresas innovadoras con alto potencial de crecimiento. Pero aun cuando le hemos dedicado muchísimos recursos y hemos identificado una serie de empresas; las características de este tipo de inversiones del lado de la demanda las hacen en la práctica para un mercado como el nuestro, que no sean muy apetecidas.

De hecho, hemos logrado identificar que las compañías terminan siendo adquiridas por vehículos especializados de capital de riesgo.

Entonces, con estos antecedentes, como les mencionaba, siempre nosotros hemos buscado mecanismos que efectivamente logren esta vinculación y en esa revisión se ha identificado que el crédito a proveedores se constituye en el principal activo que ellos tienen, ellos le dan crédito a las compañías grandes y poder hacer líquido esos instrumentos es clave dentro de manejar su flujo de caja.

Experiencias en América del Sur, nos muestran el camino, Perú, Argentina, recientemente Colombia, Ecuador. En todos los casos los mercados de capitales han logrado vincularse al negocio de factoreo.

¿Y cómo lo han hecho? Lo han hecho aprovechando la infraestructura ya existente para la negociación de títulos valores, y esa es precisamente la orientación que este proyecto de ley tiene.

Esto no viene a sustituir el modelo tradicional de factoreo, de hecho, lo complementa. Y para que se den una idea en Perú este proyecto fue impulsado de manera agresiva por el Gobierno Peruano, como un mecanismo de reactivación de la economía y en un plazo de dos años logró incorporar a más de sesenta mil pequeños productores, logrando acumular más de cuatro mil millones de dólares de facturas descontadas. O sea, realmente es un instrumento que ha verificado su eficacia.

En Chile, es un mercado muy dinámico, los volúmenes que se negocian ahí mensualmente superan los trecientos millones de dólares. En Ecuador llevaban ya cuarenta y cinco millones de dólares, Ecuador una experiencia que estaba recién comenzando y en Colombia están igual haciendo un modelo.

De forma tal; que partiendo de esas iniciativas la Bolsa apoya la iniciativa que fue aquí presentada. De nuevo esta iniciativa lo que busca es complementar el modelo tradicional de factoreo y citar una cosa muy importante, potenciar la infraestructura que ya existe, creada por la Ley Reguladora del Mercado de Valores para facilitar la transmitividad y en el fondo de la negociación de estos instrumentos como título ejecutivo.

Nosotros hemos venido ensayando un modelo, que no puede aprovechar los beneficios que tendría completo esta ley, pero que, a través de la modalidad de confirmación de facturas, o "confirming" como se conoce en la industria, ha

permitido con el Consejo Nacional de la Producción a través de contratos privados simular lo que sería este mecanismo.

Con el Consejo Nacional de la Producción se hizo un convenio, en el convenio la Bolsa constituye un Fideicomiso y a solicitud de los proveedores del Consejo Nacional de la Producción este fideicomiso se hace custodio de los derechos de las facturas que estos proveedores le dan al Consejo, y las pone a disposición para hacer adquiridas por factores.

Para que se den una idea; nosotros estamos operando esto desde el mes de agosto, y en estos pocos meses, más de cuarenta y un pequeñas y medianas empresas han tenido acceso a más de dos mil millones de colones de financiamiento, o sea, es realmente un instrumento muy, muy ágil.

Y tal vez lo más importante; estas cuarenta y un pequeñas empresas no están siendo atendidas por la industria tradicional de factoreo.

¿Por qué? Por su tamaño, por su perfil de riesgo, por su falta de sofisticación financiera.

Al poder darles a ellos la posibilidad de tener un instrumento, que su trasmitibilidad es menos riesgosa, ha hecho que se conviertan en sujetos de crédito.

Entonces, esto es por así decirlo una pequeña muestra del potencial que una figura como la que este proyecto de ley estaría creando, podría tener para ese noventa y tanto por ciento de empresas que no acceden al mercado de capitales, y tal vez lo más importante en un momento que nuestro país necesita una reactivación económica que sea inclusiva y equitativa se convierte en un vehículo ideal para lograr ese propósito."

"…el convenio con el Consejo Nacional de Producción emula lo que esta ley va a constituir como un derecho, lo que pasa es que lo hace basado en contratos privados con el nivel de complicación que eso conlleva.

Cuando nosotros tenemos aquí una señora dentro de los que ya están funcionando con el Consejo Nacional de Producción, una señora de Miramar, que vende huevos al Consejo Nacional de Producción.

Esta señora tiene su negocio etcétera, pero es un riesgo crediticio, digamos muy específico. Cuando alguien le va a dar crédito a la señora probablemente le va a decir que tiene que darle además de garantía los lugares donde se mantienen las gallinas, el camión que usa para repartir y su casa, porque desafortunadamente aquí nuestro sistema financiero es un sistema financiero que funciona en función de las garantías.

¿Qué pasa? Si esta señora se vuelve y dice: No. Yo tengo esta factura donde el que le va a dar a usted la plata ya no soy yo, sino es el Consejo Nacional de

Producción, la persona dice: Ah bueno, al Consejo sí le puedo prestar porque es el Estado, entonces mi percepción de riesgo cambia significativamente. ¿Qué hace ella? Ella toma la decisión de desmaterializar y aquí ya voy a seguir con el ejemplo de lo que contempla la ley. Dice: Yo quiero dar esta factura de alta, la quiero convertir en un título desmaterializado.

Entonces ella da esa instrucción, el Consejo Nacional de la Producción para seguir con nuestro ejemplo (tiene me parece que eran ocho días), tres días para decidir si los huevos llegaron completos o llegaron rotos, pero si llegaron todos los huevos que eran no puede decir que no va a aceptar que esa factura se desmaterialice.

En ese momento el Consejo Nacional de Producción reconoce que él es el obligado frente a terceros y la factura a diferencia de lo que ocurre hoy y lo que podría ocurrir hoy en día, se convierte en un instrumento único, una única anotación que es propiedad de la señora, con un derecho de cobro al Consejo Nacional de la Producción.

¿Qué pasa en el modelo de hoy? Aun cuando la factura es electrónica, ustedes saben que para hacer una gestión de factura electrónica todavía hay que imprimirla, cederla y volverla a presentar, entonces usted puede imprimir la factura electrónica las veces que quiera y puede ir a diferentes personas a tratar de descontar la misma factura. Eso hace que haya mucho riesgo entre mecanismos, entonces la gente que se dedica al negocio tiene que aumentar las tasas de interés que cobran para gestionar ese riesgo.

Bajo este modelo no, la factura queda anotada electrónicamente en cuenta en una central de valores y la señora que tiene una cuenta con el Banco Nacional le dice al Banco Nacional: Por favor me custodia mi factura que yo voy a ver si puedo venderla, y efectivamente le puede decir al mismo Banco Nacional usted me le puede dar liquidez a esta factura y el Banco Nacional le dice sí está bien la voy a meter en una rueda que organice la Bolsa, u organice un tercero y en ese momento la señora va a poder decir, "okay" yo tengo que mi factura es a noventa días y estoy dispuesta a pagar una tasa anualizada digamos del 8% para poder tener liquidez ya.

Entonces entra ahí una puja y puede ser que por el tamaño la señora termine teniendo financiamiento después de que hubo esa puja al 7. 75 en el 8%. Así es como operaria en ese momento el derecho a la factura ya no es de la señora, es de la persona que le dio la plata y al vencimiento de la factura ese factor recibe los recursos de parte del Consejo Nacional de la Producción.

Entonces es una transformación sencilla en el sentido de que ya esa infraestructura existe, es un modelo de negocio que baja significativamente el riesgo de gemeleo, el riesgo de que la factura sea rechazada, el riesgo de que haya errores materiales, o sea, todas las cosas que contribuyen hoy a aumentar el spread que la gente que se dedica al factoreo tiene que contemplar a la hora de cobrar esa tasa de interés, desaparecen.

Por eso es que a nosotros nos parece un ganar ganar para todos los involucrados el poder tener acceso a este mecanismo alternativo como decía el diputado Abarca de factoreo ¿por qué? Porque si bien es cierto los spread van a tender a bajar, la base se va a multiplicar por muchas veces más que ese spread.

Y claramente es mejor tener un spread del cinco cuando son diez mil los potenciales usuarios, que un spread del doce cuando estamos hablando de que son cien los clientes. Entonces esa es la motivación y ese sería el flujo que la factura seguiría una vez aprobada esta ley."

El señor Hernández, Director Legal de la Bolsa de Valores se refirió a la forma como se implementaría este mecanismo, señalando lo siguiente:

"Básicamente, el proyecto lo que plantea en esencia es convertir la factura en una anotación en cuenta. La anotación en cuenta es un mecanismo que ya fue creado por la Ley Reguladora del Mercado de Valores, y que permite anotar en ese momento valores, pero que puede ser extendida esta anotación a cualquier tipo de derechos, incluyendo las facturas.

En el momento en que la factura se convierte en una anotación en cuenta, pude ser custodiada a través de los mecanismos de custodia normales del sistema financiero y el proceso de negociación o pago de las facturas se puede hacer utilizando el sistema de compensación y liquidación que ya existe en el sistema financiero.

Es decir; es crear un mecanismo que permita utilizar la capacidad instalada en el sistema financiero y otorgada por las leyes del sistema financiero, para operar ese tipo de mecanismos.

¿Qué ventajas tiene?

Uno, la anotación en cuenta le da seguridad, a los sujetos participantes. Dos, hay una aceptación por parte del pagador de la factura, en determinadas circunstancias.

Hay también mecanismo para que el pagador pueda rechazar, están establecidos en el proyecto principalmente las que tiene que ver con inconsistencia de la factura, o que la mercadería o el servicio no haya sido recibido a satisfacción del pagador, cualquier tipo de falla en la mercadería o el servicio que haya sido detectado y que haga inidóneo el instrumento, pero una vez confirmado y aceptado, entonces el pagador asume un compromiso de pagar bajo los mecanismos que tiene definida la figura.

El otro elemento es que la anotación en cuenta se hace ante una central de valores que es un tercero, en este caso neutral, que conserva el Registro y puede generar electrónicamente el derecho que puede ser custodiado a través

del sistema de custodia previsto en la Ley Reguladora del Mercado de Valores, ante puestos de bolsa, ante bancos custodios.

Y tercero, da la posibilidad de que las facturas eventualmente entren en ruedas de negociación donde el factor financiamiento sería el elemento fundamental y entonces podríamos tener una rueda donde compitan los factores otorgando tasas de interés más bajas a los productores.

Esas son básicamente los mecanismos que aprovecha esta reforma, que además fortalece los mecanismos de financiamiento de pequeñas empresas, formaliza el crédito a las pequeñas y medianas empresas que en muchos casos no pueden acceder, puesto que no califican, lamentablemente, para el Sistema Bancario, muchas empresas no califican por volumen, por falta de sofisticación, por falta de información financiera, y ahí además facilita que muchos factores que son personas que están dispuestas a asumir un riesgo, puedan dar financiamiento a pequeñas y medianas empresas a través de este mecanismo."

Durante la discusión el Diputado Pablo Heriberto Abarca Mora indicó lo siguiente:

"Yo daré mi voto positivo a este proyecto de ley y pido también a mis compañeras y compañeros diputados su voto positivo para este proyecto de ley, porque es una iniciativa de ley importante para este país, pero sobre todo para las pequeñas empresas que ahora van a tener la oportunidad de acceder fácilmente a recursos que están disponibles en el mercado de valores, y que hasta ahora no han tenido forma de acceder.

Para tener bien claro el contenido de este proyecto de ley yo quiero reiterar de forma muy sencilla, que hoy estamos aprobando una nueva alternativa de factoreo, diferente al factoreo tradicional que está regulado en la ley que nosotros aprobamos hace dos años. Nosotros esperamos que esta nueva alternativa de factoreo genere más opciones de acceso al capital de trabajo para las pequeñas empresas y así puedan mejorar su flujo de caja para ser más competitivas.

La Bolsa de Valores ya está implementando este tipo de factoreo con los proveedores del CNP. Obviamente al no tener una ley aprobada, esto lo están haciendo como plan piloto mediante un convenio entre la Bolsa y el CNP para que las facturas de los pequeños agricultores que son proveedores del CNP, una vez que esta institución recibe a satisfacción el producto, reconoce la factura que normalmente se paga dos o tres meses después, y es en estos meses que las facturas se pueden negociar con un descuento, a través de un mecanismo que ha organizado la Bolsa de Valores que permite gestionar la cesión y pago de la factura.

De esta manera los pequeños agricultores pueden recibir el pago casi como si fueran ventas de contado, y el CNP se compromete a pagarlas después, en el plazo convenido, solo que ya no las paga a sus proveedores, sino a los nuevos

tenedores de esas facturas a través del mecanismo organizado por la bolsa. El beneficio para los agricultores es que no deben esperar varios meses para que el CNP les pague una factura, porque aquí logran recoger el dinero en el momento que descuentan la factura. Esto sin duda les permite mejorar el capital de trabajo, así como el flujo de caja y a la vez les permite ser más competitivas.

En este caso los pequeños agricultores acceden a recursos del mercado de valores utilizando el sistema o la infraestructura que ya existe y opera en este mercado, como si fueran un demandante más que capta recursos de los inversionistas y están obteniendo ventajas que no consiguen en los bancos ni en otros oferentes de dinero en el sistema financiero.

Nos decían los señores de la Bolsa de Valores que este convenio inició en agosto del 2020, o sea, tiene cinco meses de estar funcionando y ya hay más de 40 pequeños agricultores que han podido acceder a más de dos mil millones de colones a través de este mecanismo. Pero, además nos decían que en otros países como Chile, Colombia, Perú, Ecuador y Argentina este tipo de mecanismos ya han sido implementados desde más tiempo atrás, con cifras transadas mucho mayores y también con mucho mayor cantidad de participantes.

Esto es muy importante en este proyecto de ley y por eso lo estamos impulsando.

Por otra parte, este proyecto de ley propone otorgar a las facturas electrónicas la condición de título ejecutivo, de la misma forma que a las facturas físicas, con lo cual se estarían equiparando. Actualmente existe confusión sobre si las facturas electrónicas tienen carácter de título ejecutivo, o no. Esta situación ha complicado la posibilidad de cobrar una factura de este tipo cuando se requiere mandar a cobro judicial, porque algunos juzgados la aceptan, pero otros no, dado que el Código de Comercio actual no es claro en reconocer su condición de título ejecutivo que, como dije antes, si la tiene la factura física.

Esta ley viene a consolidar esta figura, estableciendo ese carácter de ejecutividad y con esto se aclara el tema para que ya no haya confusión en los juzgados.

Entonces esperamos que hoy demos un paso muy positivo con la aprobación de este proyecto para que pueda seguir el trámite de Plenario y pronto tener esta ley aprobada para generar mayor actividad económica a través de una nueva alternativa de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas de este país.

En el mercado financiero existen diferentes alternativas que estas empresas pueden acceder, sin embargo, existen recursos en el mercado de valores que hasta ahora no han sido de fácil acceso para estas empresas, a pesar de que

son recursos que pueden ser más baratos si nuestra legislación tuviera la regulación necesaria para ello, tal como se propone en esta iniciativa de ley."

VI) TEXTO SUSTITUTIVO

A partir de las observaciones recogidas en las respuestas y el Informe de Servicios Técnicos, así como el aporte de expertos en este tema, se construyó una moción de texto sustitutivo para incorporar diferentes recomendaciones y observaciones que fueron acogidas, la cual fue aprobada en la sesión del 30 de enero de 2021. El Texto Sustitutivo aprobado es el siguiente:

Exp. 21679 Txt Base	Texto Sustitutivo
ARTÍCULO 1- Refórmase el artículo 460 de la Ley N.° 3284, Código de Comercio de Costa Rica, de 30 de abril de 1964 y sus reformas, para que se lea de la siguiente forma: "Artículo 460- La factura comercial y la factura de servicios, emitidas por medios electrónicos, en representación gráfica o impresa, tendrán carácter de título ejecutivo por la suma en descubierto si es aceptada por el deudor, y podrán ser transmitidas válidamente por ~~cesión~~ o endoso, siéndole aplicables las reglas del endoso de títulos valores especialmente el artículo 705 de este Código. Se tendrá por válida la aceptación de la factura, si está firmada por el comprador o receptor del servicio, su mandatario o por su encargado debidamente autorizado. También será válida la aceptación de la factura mediante comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor desde su correo electrónico o cualquier otro medio electrónico autorizado por éste. La suma que se consigne en la factura se presume cierta y las firmas se tendrán por auténticas. Asimismo, tendrán la eficacia jurídica y fuerza probatoria, los comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor	**ARTÍCULO 1-** Refórmase el artículo 460 de la Ley N.° 3284, Código de Comercio de Costa Rica, de 30 de abril de 1964 y sus reformas, para que se lea de la siguiente forma: "Artículo 460- La factura comercial y la factura de servicios, emitidas por medios electrónicos, en representación gráfica o impresa, tendrán carácter de título ejecutivo por la suma en descubierto si es aceptada por el deudor, y podrán ser transmitidas válidamente por endoso, siéndole aplicables las reglas del endoso de títulos valores especialmente el artículo 705 de este Código. Se tendrá por válida la aceptación de la factura, si está firmada por el comprador, su mandatario o por su encargado debidamente autorizado. También será válida la aceptación de la factura **mediante comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor, suscritos mediante firma digital o firma digital certificada.** La suma que se consigne en la factura se presume cierta y las firmas se tendrán por auténticas. Asimismo, tendrán la eficacia jurídica y fuerza probatoria, los comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor como manifestación de aceptación de la factura."

como manifestación de aceptación de la factura.”	
ARTÍCULO 2- Refórmase el artículo 460 Bis de la Ley N.° 3284, Código de Comercio de Costa Rica, de 30 de abril de 1964 y sus reformas, para que se lea de la siguiente forma:	**ARTÍCULO 2-** Refórmase el artículo 460 Bis de la Ley N.° 3284, Código de Comercio de Costa Rica, de 30 de abril de 1964 y sus reformas, para que se lea de la siguiente forma:
Artículo 460 bis**-** Toda factura comercial o de servicio, emitida por medios electrónicos y debidamente aceptada podrá ser anotada en cuenta por su titular ante una central de valores autorizada, en cuyo caso se tendrá como valor individual para todos los efectos legales.	Artículo 460 bis**-** Toda factura comercial o de servicio, emitida por medios electrónicos y debidamente aceptada **conforme al procedimiento establecido por la Dirección General de Tributación para ese propósito,** podrá ser anotada en cuenta por su titular ante una central de valores autorizada, en cuyo caso se tendrá como valor individual para todos los efectos legales.
La anotación en cuenta de la factura electrónica en la central de valores le otorgará al emisor o al tenedor legítimo de la factura electrónica el derecho de circulación y de negociación de este valor en los mercados secundarios de valores que se organicen al efecto.	La anotación en cuenta de la factura electrónica en la central de valores le otorgará al emisor o al tenedor legítimo de la factura electrónica el derecho de circulación y de negociación de este valor en los mercados secundarios de valores que se organicen al efecto.
Para efectos de anotación en cuenta de las facturas, el emisor o el tenedor legítimo podrá solicitar la anotación en cuenta de la correspondiente factura ante una central de valores, remitiendo la documentación electrónica representativa de la factura y la identificación y contacto del respectivo pagador. La central de valores procederá, como condición previa a la anotación en cuenta, a la confirmación de la aceptación de la factura con el pagador. Se tendrá por válida la confirmación de la aceptación de la factura, si se realiza por el pagador a la central de valores mediante comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor ~~desde su correo electrónico o cualquier otro medio electrónico autorizado por éste~~.	Para efectos de anotación en cuenta de las facturas, el emisor o el tenedor legítimo podrá solicitar la anotación en cuenta de la correspondiente factura ante una central de valores, remitiendo la documentación electrónica representativa de la factura y la identificación y contacto del respectivo pagador. La central de valores procederá, como condición previa a la anotación en cuenta, a la confirmación de la aceptación de la factura con el pagador. Se tendrá por válida la confirmación de la aceptación de la factura, si se realiza por el pagador a la central de valores mediante comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor **suscritos mediante firma digital o firma digital certificada.**
El pagador tendrá un plazo de tres días hábiles, contado a partir de la recepción de la solicitud de confirmación de la factura para aceptarla, o bien para rechazarla por	El pagador tendrá un plazo de tres días hábiles, contado a partir de la recepción de la solicitud de confirmación de la factura para aceptarla, o bien para rechazarla por

cualquiera de las siguientes situaciones: por impugnar cualquier información consignada en ésta, por existir cualquier reclamo con respecto de los bienes o servicios adquiridos o por rechazar la pretensión de cobro de la suma consignada en ella por considerarla infundada, excesiva o temeraria. En caso de existir algún reclamo posterior a la anotación en cuenta por causa de vicios ocultos o defecto del bien o servicio, el ~~adquirente~~ puede oponer las excepciones personales que correspondan únicamente contra el emisor de la factura, sin tener derecho a retener respecto a terceros el monto pendiente de pago, ni a demorar el pago según la fecha o fechas señaladas en la factura.	cualquiera de las siguientes situaciones: por impugnar cualquier información consignada en ésta, **por no haberse dado la recepción definitiva de los bienes o servicios que se consignan en ésta,** por existir cualquier reclamo con respecto de los bienes o servicios adquiridos o por rechazar la pretensión de cobro de la suma consignada en ella por considerarla infundada, excesiva o temeraria. **La falta de respuesta del pagador dentro del plazo a que se refiere este párrafo se entenderá como confirmación de la aceptación de la factura.** En caso de existir algún reclamo posterior a la anotación en cuenta por causa de vicios ocultos o defecto del bien o servicio, el **pagador** puede oponer las excepciones personales que correspondan únicamente contra el emisor de la factura, sin tener derecho a retener respecto a terceros el monto pendiente de pago, ni a demorar el pago según la fecha o fechas señaladas en la factura. **La aceptación de una factura por parte del pagador ante una central de valores no impide el cobro de multas o sanciones ante incumplimientos contractuales por parte del proveedor, ya sea por entregas defectuosas o tardías de los bienes o servicios.** **Cuando se trate de la administración Pública, central o descentralizada, con empresas públicas o con entes públicos no estatales, fideicomisos o entidades privadas que administren o dispongan, por cualquier título, de fondos públicos, actuando como pagador de una factura comercial o de servicio, debidamente anotada en cuenta por su titular ante una central de valores autorizada, para que proceda el pago a un tercero, quien se hizo titular de la misma en el mercado de valores, éste, y no el emisor de la factura, debe estar al día con las contribuciones a la seguridad social, conforme al artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social., Ley Nº 17 del 22 de octubre de 1943.**
Una vez realizada la anotación en cuenta de la factura la central de valores procederá	Una vez realizada la anotación en cuenta de la factura la central de valores procederá

a la recepción, confirmación, custodia y anotación en cuenta de la factura electrónica como valor, el cambio de titularidad en los registros de la central de valores, producto de la negociación del instrumento, se tendrá como equivalente del endoso. A partir de la anotación en cuenta no podrá aplicarse notas de crédito o modificaciones a la factura sin el consentimiento del nuevo titular. El cambio de titularidad registrado por una central de valores equivaldrá al traspaso posesorio de la factura. Las centrales de valores podrán emitir constancias de titularidad, de monto y de situación aceptación de las facturas. Asimismo, podrán desarrollar las facilidades correspondientes para registrar los cambios de titularidad de las facturas electrónicas correspondientes a las negociaciones que se realicen sobre estos instrumentos en el mercado secundario de valores que se organice al efecto. Los sistemas de anotación en cuenta de facturas se regirán por lo establecido en la Ley Reguladora del Mercado de Valores para efectos del registro y anotación en cuenta de valores de oferta pública, asimismo, por vía reglamentaria las centrales de valores establecerán los procedimientos para la ejecución del proceso de anotación en cuenta. Bastará la autorización para operar como central de valores otorgado por la Superintendencia General de Valores, conforme a la ley, para que una entidad de este tipo pueda desarrollar el servicio de anotación en cuenta. Rige a partir de su publicación.	a la recepción, confirmación, custodia y anotación en cuenta de la factura electrónica como valor, el cambio de titularidad en los registros de la central de valores, producto de la negociación del instrumento, se tendrá como equivalente del endoso. A partir de la anotación en cuenta no podrá aplicarse notas de crédito o modificaciones a la factura sin el consentimiento del nuevo titular. El cambio de titularidad registrado por una central de valores equivaldrá al traspaso posesorio de la factura. Las centrales de valores podrán emitir constancias de titularidad, de monto y de situación aceptación de las facturas. Asimismo, podrán desarrollar las facilidades correspondientes para registrar los cambios de titularidad de las facturas electrónicas correspondientes a las negociaciones que se realicen sobre estos instrumentos en el mercado secundario de valores que se organice al efecto. Los sistemas de anotación en cuenta de facturas se regirán por lo establecido en la Ley Reguladora del Mercado de Valores para efectos del registro y anotación en cuenta de valores de oferta pública, asimismo, por vía reglamentaria las centrales de valores establecerán los procedimientos para la ejecución del proceso de anotación en cuenta. Bastará la autorización para operar como central de valores otorgado por la Superintendencia General de Valores, conforme a la ley, para que una entidad de este tipo pueda desarrollar el servicio de anotación en cuenta. Rige a partir de su publicación.

VII) CONSIDERACIONES DE FONDO

Con este proyecto de ley se pretende resolver de forma definitiva el problema del reconocimiento de la factura electrónica, único medio válido para representar ventas de bienes y servicios desde el punto de vista tributario, como instrumento ejecutivo y como tal ejecutable en sede judicial ante un tribunal de justicia, situación que ha generado dudas de los operadores comerciales por la resistencia de algunos jueces

civiles a aceptar la factura electrónica como sustento de legitimidad de la ejecución de los derechos contenidos en ésta.

Para ello se otorga a las facturas electrónicas la condición de título ejecutivo, de la misma forma que a las facturas físicas, con lo cual se estarían equiparando. Actualmente las facturas electrónicas no tienen la validez del título ejecutivo, situación que ha dado al traste con las pretensiones de quien posee una factura de este tipo y requiere hacer valer sus derechos cobratorios en sede jurisdiccional. Lo anterior, por cuanto la ley actual no les reconoce dicha condición.

La iniciativa de ley también pretende establecer un mecanismo razonable, idóneo y eficiente para lograr que pequeñas y medianas empresas (pymes) accedan a financiamiento a través de mercados financieros organizados.

La utilización de mercados organizados puede ser un mecanismo eficaz para el financiamiento de las pymes, lo que a la vez genera confianza en los inversionistas, pues se cuenta con un sistema robusto de anotación en cuenta, servicios de custodia de valores, sistemas de negociación, sistemas de compensación y liquidación confiables, regulados y supervisados y diversos proveedores de sistemas de back office. Son sistemas ya consolidados que están disponibles para su uso y que permiten incorporar a nuevos actores en condición de emisores y a nuevas emisiones.

En general la importancia de las pymes se refleja en su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) y en la generación de empleo, lo cual ha ido creciendo con el tiempo. Según el Banco Mundial en los mercados emergentes o en desarrollo, las pequeñas y medianas empresas representan más del 90% de sector privado y generan más del 50% de los empleos en sus respectivas economías.

En Costa Rica las pymes representan el 97,5 % del parque empresarial nacional y su aporte al PIB alcanza una cifra cercana al 36 %.

Estas empresas requieren más alternativas de financiamiento, diferentes de la autofinanciación y los préstamos bancarios. Según estudios del Banco Mundial, el más grande obstáculo para el desarrollo de negocios es el acceso al financiamiento.

Las pymes se han caracterizado por su dinamismo y adaptabilidad. Su energía en economías emergentes, sigue siendo clave para el crecimiento económico y la diversificación de la base económica, asimismo, aportan innovación y sinergia con empresas más consolidadas con las que se relacionan, pero en general no cuentan con patrimonio o activos suficientes. Por ello la importancia de incorporarlas en los mercados organizados a través de la instrumentalización financiera de los activos o derechos con que cuentan estas empresas, como serían las cuentas por cobrar representadas en las facturas.

El factoreo a través del mercado organizado, es un mecanismo que ha sido exitoso en otras economías emergentes como Perú, Chile y Colombia para propiciar el

financiamiento de pequeñas y medianas empresas, que usualmente por falta de garantías no suelen ser candidatas a financiamiento bancario ordinario.

Se trata de un sistema idóneo para dar seguridad al factoreo, ya que establece mecanismos de registro en anotación en cuenta de las facturas que las conviertan en un instrumento único en cuanto a su representación electrónica y negociable, además de ser susceptibles de custodia en cuentas de clientes de las entidades financieras reguladas. Es decir, utilizar las capacidades ya instaladas del sistema financiero en beneficio de un instrumento que podría constituirse en un instrumento negociable aprovechando las instituciones, sistemas y mecanismos ya existentes para su registro, negociación, compensación, liquidación y custodia.

El proyecto propone cambios que mejoran la aplicación de los institutos, figuras e instrumentos a un nuevo producto, adaptado a nuevas realidades, especialmente en una materia como es la regulación de mercados financieros que está asociada indisolublemente a la realidad económica.

La normativa reguladora de mercados financieros pretende reglar una actividad cambiante, adaptable y derivada de la interactuación de actores económicos, con una poderosa motivación para el uso de los recursos en beneficio del desarrollo de nuevos negocios y de la generación de rendimientos para quienes aportan el capital. Lo anterior otorga seguridad jurídica a las transacciones, pues la anotación en cuenta permite individualizar e identificar a las facturas, por lo que este registro da seguridad a los inversionistas, al no solo tener identificado el instrumento que adquiere sino que, además, se les permita su custodia en una cuenta electrónica identificada a su nombre, lo que permite revenir los fraudes que han afectado a la industria del factoreo con eventos como las cesiones irregulares de facturas, la duplicación de las cesiones, la duplicación de las facturas y la falta de registro de los tenedores o propietarios de las facturas.

Quienes suscribimos el presente dictamen consideramos que la normativa reguladora del mercado de valores en Costa Rica, admite tener constituidos como valores cualquier tipo de derechos con contenido económico integrados en un documento físico o electrónico, por lo que la factura resulta idónea como instrumento que integra un derecho de cobro, transferible a un tercero, a través de un mercado organizado y como tal sujeto de supervisión por las autoridades financieras, por lo que el uso de la anotación en cuenta resulta idóneo para su registro y custodia, así como para facilitar la negociación en un mercado organizado.

En la actualidad hay una tendencia a ampliar el concepto de valor, lo cual se ve reflejado en el Reglamento de Oferta Pública de Valores, aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), que considera como tal a "…cualquier derecho con contenido económico o patrimonial, incorporado o no en un documento que, por su configuración jurídica y régimen de transmisión, pueda ser objeto de negociación en un mercado de valores." En este sentido, la factura electrónica es un documento desmaterializado electrónico que por su configuración jurídica integra un derecho económico de cobro de una suma de dinero debida, como contraprestación a la compraventa de un bien o servicio, derecho que puede

ser objeto de e a un tercero y, por tanto, negociable y en tanto negociable, puede ser objeto de transacción en un mercado organizado.

En los mercados financieros modernos se definen los productos negociables, en general, como instrumentos financieros, siendo el valor una especie de este género y se organizan mercados de negociación no solo de valores, sino de instrumentos financieros, por ejemplo, los mercados de futuros sobre monedas o los mercados de contratos de diferencia sobre monedas, y en ambos casos pueden ser organizados por las bolsas de valores por su competencia legal. De ahí que resulta razonable que, sobre los documentos electrónicos denominados facturas que integran per ser un derecho de contenido económico susceptible de traspaso a título oneroso, se pueda integrar un mercado organizado que aproveche las sinergias que se dan naturalmente y que están amparadas en la ley.

Todo lo anterior favorece un mayor aprovechamiento de la situación actual de la factura, que por normativa tributaria ha pasado de ser un documento físico a un documento electrónico, aprovechar los sistemas de anotación en cuenta, las cuentas de custodia para identificar la titularidad de los instrumentos, la existencia de módulos de negociación de instrumentos financieros individuales a través de mercados organizados e incluso los procesos de compensación y liquidación de los mercados organizados.

En Costa Rica, la factura ha pasado de un sistema de representación física o cartular del instrumento, a un sistema electrónico. Por lo que es lógico, desde el punto de vista comercial, que el propietario de los derechos sobre una factura, la pueda inmovilizar en las cajas de una entidad que actúa como central de valores y en esta entidad donde se asientan contablemente las transmisiones de derechos sobre esos instrumentos, también se logra seguridad jurídica para las partes. De esta forma se “desincorpora”, así, la circulación de las facturas electrónicas, pues ésta se va a producir por cargos y abonos contables o registrales, que no reflejan más que transferencias de derechos sobre el instrumento, en virtud de que la factura física ha dejado de existir y, por consiguiente, se ha “desincorporado” tanto la transmisión como la propia constitución del instrumento. El soporte físico o cartular se sustituye íntegramente por simples anotaciones contables o registrales, generando un sistema de desmaterialización completa, donde la custodia de la factura electrónica, su transmisión y legitimación para el ejercicio de los derechos derivados de los mismos se construya sobre la anotación contable.

La anotación en cuenta o anotación contable es un registro electrónico, gestionado por una central de valores como entidad autorizada por la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), donde se asienta la titularidad de un instrumento y se da trazabilidad a su transferencia, con la posibilidad de integración de instrumento en una cuenta electrónica de custodia en cabeza de su titular identificado en la correspondiente entidad que actúa como custodio. Es decir, es un sistema que da plena seguridad jurídica sobre la titularidad de un instrumento y en tal situación posibilita su negociación segura para las partes interesadas. Toda esta estructura ya existe en nuestro sistema financiero y resulta deseable y eficiente que pueda ser

aprovechada para el registro, custodia y negociación de facturas electrónica, para quienes estén interesados.

Este proyecto de ley propone una alternativa dotada de seguridad jurídica, pero, además, se trata de un mecanismo voluntario de ingreso de los instrumentos al sistema, no obligatorio, que no agrega costos a la generalidad de usuarios de las facturas electrónicas que no serán sujetas de sesión.

Además, esta iniciativa de ley propone un mecanismo de aceptación de la factura, que conlleva seguridad jurídica para las partes, dadas las condiciones para que la factura sea admitida en el sistema y pueda ser objeto de anotación en cuenta para efectos negociables. Se trata de un mecanismo alternativo para que las pymes y demás empresas interesadas en financiarse a través del factoreo, de forma segura y con intervención de terceros en materia de registro, custodia y negociación, encuentren una alternativa más en este sistema y puedan inclusive acercar a factores interesados en este descuento, sustentados en el análisis de la capacidad de pago de los obligados en la factura, más que en la posición financiera del demandante del crédito.

Con respecto al plazo propuesto para que un pagador acepte o rechace una solicitud de confirmación de la factura que se pretende ceder, debe recordarse que de previo debe mediar un proceso de aceptación definitiva de los bienes para que se dé la posibilidad de que las facturas puedan constituirse en anotaciones en cuenta, de ahí que el plazo propuesto en el proyecto de ley (tres días hábiles) en nada limita o afecta el plazo de un mes que un pagador podría requerir para la recepción de los bienes, ya este plazo es parte de una etapa previa al proceso de cesión y es hasta que se concluye esta etapa que la factura es idónea para su transmisión por este sistema.

Finalmente, es importante anotar que esta propuesta de ley no sustituye los mecanismos creados en la Ley Marco del Contrato de Factoreo, N°9391 de 03 de junio de 2019, sino que brinda una opción complementaria para las pequeñas y medianas empresas interesadas en el mecanismo.

VII) RECOMENDACIÓN FINAL

De conformidad con todo lo expuesto y tomando en consideración criterios técnicos, de oportunidad y conveniencia, los suscritos diputados y diputada de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rindimos el presente Dictamen Unánime Afirmativo sobre el proyecto “LEY PARA DARLE CARÁCTER DE TÍTULO EJECUTIVO A LA FACTURA ELECTRÓNICA Y CONSTITUIRLA EN VALOR NEGOCIABLE”, Expediente Nº 21679, iniciativa de varios Diputados, y recomiendan al Pleno Legislativo su aprobación al texto adjunto, mismo que fue aprobado por el fondo.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY PARA DARLE CARÁCTER DE TÍTULO EJECUTIVO A LA FACTURA ELECTRÓNICA Y CONSTITUIRLA EN VALOR NEGOCIABLE

ARTÍCULO 1- Refórmase el artículo 460 de la Ley N.° 3284, Código de Comercio de Costa Rica, de 30 de abril de 1964 y sus reformas, para que se lea de la siguiente forma:

Artículo 460- La factura comercial y la factura de servicios, emitidas por medios electrónicos, en representación gráfica o impresa, tendrán carácter de título ejecutivo por la suma en descubierto si es aceptada por el deudor, y podrán ser transmitidas válidamente por endoso, siéndole aplicables las reglas del endoso de títulos valores especialmente el artículo 705 de este Código.

Se tendrá por válida la aceptación de la factura, si está firmada por el comprador, su mandatario o por su encargado debidamente autorizado. También será válida la aceptación de la factura mediante comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor, suscritos mediante firma digital o firma digital certificada.

La suma que se consigne en la factura se presume cierta y las firmas se tendrán por auténticas. Asimismo, tendrán la eficacia jurídica y fuerza probatoria, los comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor como manifestación de aceptación de la factura.

ARTÍCULO 2- Refórmase el artículo 460 Bis de la Ley N.° 3284, Código de Comercio de Costa Rica, de 30 de abril de 1964 y sus reformas, para que se lea de la siguiente forma:

Artículo 460 bis- Toda factura comercial o de servicio, emitida por medios electrónicos y debidamente aceptada conforme al procedimiento establecido por la Dirección General de Tributación para ese propósito, podrá ser anotada en cuenta por su titular ante una central de valores autorizada, en cuyo caso se tendrá como valor individual para todos los efectos legales.

La anotación en cuenta de la factura electrónica en la central de valores le otorgará al emisor o al tenedor legítimo de la factura electrónica el derecho de circulación y de negociación de este valor en los mercados secundarios de valores que se organicen al efecto.

Para efectos de anotación en cuenta de las facturas, el emisor o el tenedor legítimo podrá solicitar la anotación en cuenta de la correspondiente factura ante una central

de valores, remitiendo la documentación electrónica representativa de la factura y la identificación y contacto del respectivo pagador. La central de valores procederá, como condición previa a la anotación en cuenta, a la confirmación de la aceptación de la factura con el pagador. Se tendrá por válida la confirmación de la aceptación de la factura, si se realiza por el pagador a la central de valores mediante comprobantes electrónicos, mensajes de confirmación o cualquier otra señal equivalente que emita o envíe el deudor suscritos mediante firma digital o firma digital certificada.

El pagador tendrá un plazo de tres días hábiles, contado a partir de la recepción de la solicitud de confirmación de la factura para aceptarla, o bien para rechazarla por cualquiera de las siguientes situaciones: por impugnar cualquier información consignada en ésta, por no haberse dado la recepción definitiva de los bienes o servicios que se consignan en ésta, por existir cualquier reclamo con respecto de los bienes o servicios adquiridos, o por rechazar la pretensión de cobro de la suma consignada en ella por considerarla infundada, excesiva o temeraria. La falta de respuesta del pagador dentro del plazo a que se refiere este párrafo se entenderá como confirmación de la aceptación de la factura. En caso de existir algún reclamo posterior a la anotación en cuenta por causa de vicios ocultos o defecto del bien o servicio, el pagador puede oponer las excepciones personales que correspondan únicamente contra el emisor de la factura, sin tener derecho a retener respecto a terceros el monto pendiente de pago, ni a demorar el pago según la fecha o fechas señaladas en la factura. La aceptación de una factura por parte del pagador ante una central de valores no impide el cobro de multas o sanciones ante incumplimientos contractuales por parte del proveedor, ya sea por entregas defectuosas o tardías de los bienes o servicios.

Cuando se trate de la administración Pública, central o descentralizada, con empresas públicas o con entes públicos no estatales, fideicomisos o entidades privadas que administren o dispongan, por cualquier título, de fondos públicos, actuando como pagador de una factura comercial o de servicio, debidamente anotada en cuenta por su titular ante una central de valores autorizada, para que proceda el pago a un tercero, quien se hizo titular de la misma en el mercado de valores, éste, y no el emisor de la factura, debe estar al día con las contribuciones a la seguridad social, conforme al artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social., Ley Nº 17 del 22 de octubre de 1943.

Una vez realizada la anotación en cuenta de la factura la central de valores procederá a la recepción, confirmación, custodia y anotación en cuenta de la factura electrónica como valor, el cambio de titularidad en los registros de la central de valores, producto de la negociación del instrumento, se tendrá como equivalente del endoso. A partir de la anotación en cuenta no podrá aplicarse notas de crédito o modificaciones a la factura sin el consentimiento del nuevo titular. El cambio de titularidad registrado por una central de valores equivaldrá al traspaso posesorio de la factura.

Las centrales de valores podrán emitir constancias de titularidad, de monto y de situación aceptación de las facturas. Asimismo, podrán desarrollar las facilidades

correspondientes para registrar los cambios de titularidad de las facturas electrónicas correspondientes a las negociaciones que se realicen sobre estos instrumentos en el mercado secundario de valores que se organice al efecto.

Los sistemas de anotación en cuenta de facturas se regirán por lo establecido en la Ley Reguladora del Mercado de Valores para efectos del registro y anotación en cuenta de valores de oferta pública, asimismo, por vía reglamentaria las centrales de valores establecerán los procedimientos para la ejecución del proceso de anotación en cuenta. Bastará la autorización para operar como central de valores otorgado por la Superintendencia General de Valores, conforme a la ley, para que una entidad de este tipo pueda desarrollar el servicio de anotación en cuenta.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN EL ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V, EN SAN JOSÉ, A LOS VEINTISÉIS DÍAS DEL MES DE ENERO DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO.

Roberto Hernán Thompson Chacón

Luis Ramón Carranza Cascante

Ana Karine Niño Gutiérrez

Daniel Isaac Ulate Valenciano

Floria María Segreda Sagot

Erick Rodríguez Steller

Pablo Heriberto Abarca Mora

Paola Viviana Vega Rodríguez

Pedro Miguel Muñoz Fonseca

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Nelson Garita Vargas
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando
Confrontado y leído: nvo/ lsc