

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS AGROPECUARIOS Y
RECURSOS NATURALES**

**LEY DE APOYO A BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE BANCA PARA
EL DESARROLLO ANTE EMERGENCIA POR COVID-19**

EXPEDIENTE N.º 21.965

**DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
(29 de julio de 2020)**

**TERCERA LEGISLATURA
(Del 1º de mayo del 2020 al 30 de abril del 2021)**

**PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 1º de mayo 2020 al 31 de julio de 2020)**

LEY DE APOYO A BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE BANCA PARA

EL DESARROLLO ANTE EMERGENCIA POR COVID-19

EXPEDIENTE N.º 21.965

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos Diputados y Diputadas, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios rendimos **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA** sobre el Proyecto de Ley “**LEY DE APOYO A BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO ANTE EMERGENCIA POR COVID-19**”, tramitado bajo el expediente legislativo No. 21.965, publicado el 19 de mayo de 2020 en el alcance 118 de la Gaceta N° 115.

I. PROPONENTES Y CRONOLOGÍA DEL PROYECTO.

El proyecto es propuesto por los siguientes Diputados y Diputadas:

- 1) Castillo Méndez Mario.
- 2) Jiménez Zúñiga Wagner Alberto.
- 3) Valladares Rosado Paola Alexandra.
- 4) Núñez Piña Melvin Ángel.
- 5) Morales Mora Víctor Manuel.
- 6) Ramos González Welmer.
- 7) Carranza Cascante Luis Ramón.
- 8) Sánchez Carballo Enrique.
- 9) Chacón Monge Luis Fernando.

La cronología de los principales aspectos del trámite parlamentario es la siguiente:

1. El 11 de mayo de 2020 el proyecto fue presentado ante la Secretaría del Directorio.
2. El 19 de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial La Gaceta, mediante el alcance N° 115.

3. El 02 de junio de 2020 ingresó al orden del día de la Comisión de Asuntos Agropecuarios.
4. El 03 de junio de 2020 se asignó a sub comisión compuesta por la Diputadas Nidia Céspedes Cisneros y Carmen Chan Mora y por el Diputado Welmer Ramos González y se aprobó moción del Diputado Castillo Céspedes para realizarle un total de 13 consultas¹.
5. El 24 de junio de 2020, se aprobó moción del Diputado Melvin Núñez Piña, para recibir en audiencia a la Corporación Arrocera Nacional.
6. El 21 de julio de 2020, se aprobó moción para dejar sin efecto la audiencia aprobada a la Corporación Arrocera Nacional.
7. El 29 de julio de 2020, se votó afirmativamente el informe de sub comisión, así como el proyecto de ley, por el fondo.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de ley tiene como objetivo apoyar y fortalecer los sectores productivos ante la situación de emergencia presentada por el COVID-19. Para esto se proponen tres medidas: 1) la condonación del saldo de las deudas de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, 2) la reactivación de cooperativas en actividades productivas y 3) el fortalecimiento del FONADE, mediante la creación de bonos de desarrollo que le permitan disponer de recursos, para propiciar la reactivación de los sectores beneficiarios de la ley N° 8634.

Respecto a la condonación, el proyecto autoriza a la Secretaría Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo, a condonar el 100% de las obligaciones

¹ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG),
Ministerio de Economía, Industria y Comercio,
Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN),
Contraloría General de la República (CGR),
Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD),
Bancos Públicos,
Bancos Privados,
Banco Central de Costa Rica (BCCR),
Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF),
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP),
Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA),
Unión de Pequeños Productores Agropecuarios Costarricenses (UPA Nacional),
Unión de Productores Independientes y Actividades Varias (UPIAV)

financieras que los diferentes micro, pequeños y medianos productores agropecuarios del país, mantengan con FONADE.

Se establece que la condonación incluye el monto principal, los intereses corrientes y moratorios, el pago de costas personales y procesales, así como las operaciones registradas como insolutos de todos aquellos productores que hayan obtenido créditos a través de los siguientes fideicomisos y programas:

1. Fideicomiso de Reconversión Productiva 520-001 CNP/BNCR,
2. Fideicomiso 5001-001 Incopesca/Banco Popular,
3. Fideicomiso 05-99 MAG/PIPA/Bancrédito,
4. Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuarios para Pequeños y Medianos Productores (Fidagro),
5. Fideicomiso N.º 248 MAG/BNCR para el Financiamiento del Proyecto de Crédito y Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Zona Norte (PPZN),
6. Programa Especial Mejoramiento de la Productividad y Competitividad de los Pequeños Productores de Arroz,
7. Programa de fortalecimiento de la pequeña empresa BANCRÉDITO - PROAGROIN,
8. Programa de Atención de Zonas Afectadas por Sismos (PRAZAS).

Para el caso del Programa Especial de Reactivación Productiva de la Actividad Cañera, se indica que serán sujeto de la condonación todas aquellas operaciones de crédito, por cuenta riesgo del FONADE, que se encuentren con una morosidad igual o mayor a 90 días y en Cobro Judicial y que hayan entrado en dicho estado de forma previa a la declaración de emergencia nacional, salvo los casos de deudores en los cuales la garantía que respaldaba el crédito ya haya sido rematada y adjudicada. Para el caso del Programa de fortalecimiento de la pequeña empresa BANCRÉDITO–PROAGROIN, el proyecto autoriza la

devolución de las fincas rematadas a los propietarios originales, siempre que las fincas no hayan sido todavía adquiridas por terceros de buena fe.

En complemento a lo anterior, el proyecto ordena suspender los procesos de cobro judicial de las deudas que se están condonando y tener dichas obligaciones por extintas; autoriza, con cargo al patrimonio del FONADE, la cancelación de los honorarios de los abogados externos a cargo de los procesos judiciales, así como el pago de las costas procesales y personales del productor, según los montos que fije el juez.

Finalmente, se establece que las condonaciones que se realicen al amparo de esta norma, no se tendrán como operaciones no canceladas o no honradas, por lo que no podrán ser consideradas como incumplimientos en el análisis para el otorgamiento de nuevos créditos o avales con recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo, ni para que se les tenga como sujetos de crédito en el Sistema Bancario Nacional.

Respecto a la reactivación de cooperativas en actividades productivas, se dispone que el INFOCOOP debe destinar, al menos, un 15% de los recursos que le transfiere la banca del Estado, para crear un programa especial de rescate, recuperación, reactivación empresarial y productiva, dirigido a cooperativas que tengan limitado el acceso al crédito, en razón de su calificación crediticia o sus debilidades financieras y estructurales.

Respecto al fortalecimiento de FONADE, mediante el permiso para la emisión de bonos de desarrollo, se permite que estos puedan ser adquiridos por bancos multilaterales de desarrollo, agencias de desarrollo, inversionistas institucionales y profesionales. También se permite que FONADE titularice sus flujos de ingresos futuros, sus bienes o un conjunto prefijado de activos y sus correspondientes flujos de ingresos. Todos los valores provenientes de los bonos de desarrollo como de la titularización se deben sujetar a las reglas vigentes para el mercado de valores.

III. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS.

A la fecha en que se rindió el presente dictamen, no se cuenta con el informe jurídico del Departamento de Servicios Técnicos a que se refiere el artículo 118 del Reglamento Legislativo.

IV. RESPUESTAS RECIBIDAS.

Las respuestas recibidas fueron las siguientes:

1. Consejo Nacional de Producción, mediante oficio PE 272-2020 de 22 de junio de 2020:

El Consejo Nacional de la Producción indica que *“...no tiene objeción alguna al proyecto de ley en estudio, al contrario, esta Presidencia Ejecutiva apoya el ofrecimiento a los sectores productivos durante y posterior a la situación de la emergencia sanitaria por el COVID-19”*.

2. Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, mediante oficio CR/SBD-0121-2020 de 26 de junio de 2020 y Acuerdo AG-030-06-2020 de sesión ordinaria 06-2020:

El Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo indica que el proyecto de ley cuenta con su apoyo total.

Indica que ese Consejo aprobó, mediante acuerdo AG-030-06-2020 de la sesión ordinaria 06-2020 de 20 de marzo de 2020 una serie de medidas orientadas a favorecer a los sectores productivos con condiciones que les permitan enfrentar el primer impacto económico y de coadyuvar en su recuperación económica y empresarial. Adicionalmente indica que como parte de las medidas tomadas se participó activamente en la elaboración e impulso del proyecto de ley que se somete a consulta y adjunta acta de la citada sesión ordinaria, donde se detalla el plan de ayuda acordado por el Consejo.

3. Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, mediante oficio P032-2020 de 29 de junio de 2020:

La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria pide el apoyo de la propuesta de ley y concluye que *“...aunque sabemos que tendrá afectación patrimonial al FONADE, es una afectación tolerable si lo comparamos con el patrimonio total y si tomamos en cuenta las 2.700 familias que se verán beneficiadas, más la cantidad de beneficiarios de los recursos nuevos, más las cooperativas apoyadas con los recursos del INFOCOOP, en estos momentos donde el ecosistema productivo nacional lo necesita y requiere el aporte de todos, en donde cada actor del engranaje social debe poner parte de lo suyo para buscar un equilibrio económico de las pérdidas por la pandemia.”*

4. Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios, mediante oficio S.G. 032-2020:

UPANACIONAL indica que *“...apoya este proyecto porque beneficia a 2.705 micro y pequeños y medianos productores agropecuarios de zonas rurales del país, les devuelve la paz familiar y les da la oportunidad de ser sobrevivientes en la agricultura en época de crisis.”* En este sentido agrega que *“La cartera que estipula el Proyecto de Ley para ser condonada es básicamente la cartera de primer piso que el FONADE (antes FINADE) ha desarrollado desde su creación y que por alguna razón los beneficiarios de ley no pudieron pagar. Recordemos que la LSBDD dispone que, en casos excepcionales, el FONADE puede realizar créditos de primer piso, por lo que dentro de las lista están los recursos que se dieron en los programas de emergencias del terremoto de Cinchona, del huracán Otto y la tormenta NATE, entre otros. Por lo que, sin lugar a duda, este aporte extraordinario, conllevará un alivio social y financiero a miles de familias que durante años han vivido en la zozobra y en la merma de sus herramientas productivas, lo que generará indudablemente la apertura de posibilidades para no caer en condición de pobreza, logrando un nuevo renacer productivo.”*

Resalta que el proyecto de ley propone la creación de los bonos de desarrollo, como instrumentos financieros de captación de recursos para financiar las actividades propias del FONADE, para generar recursos que puedan estar disponibles para la recuperación de los beneficiarios de ley.

Finaliza diciendo que *“Este es un proyecto que trata de complementar las acciones tomadas por SBD vía administrativa con una opción legal, en donde se busca devolverle factores productivos a la sociedad para contar con la posibilidad de nuevas incorporaciones productivas en el mercado, que esperamos sea respaldado por los señores y señoras Diputadas.”*

5. Banco General, mediante nota de 01 de julio de 2020:

El Banco General informa que no participa en el otorgamiento de crédito en el Sistema de Banca para el Desarrollo, por lo que consideran que el conocimiento en el tema es limitado y que, por tanto, no estarán enviando comentario alguno sobre el tema.

6. Contraloría General de la República (CGR), mediante oficio DFOE-EC-0651 de 01 de julio de 2020:

La CGR aclara que realiza su análisis teniendo en cuenta la emergencia sanitaria que enfrenta el país y la consecuente necesidad de definir acciones de contención y gestión viables tanto jurídica como financieramente y que los asuntos del proyecto que se apartan de esa premisa no serán abordados, dado que por su especialidad deben ser abordados por otras instancias, según las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

Respecto a la condonación propuesta sugiere que esta se valore a la luz del principio de razonabilidad, o sea, valorar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de esta medida. También sugiere considerar el posible impacto en las finanzas del FONADE y, consecuentemente en el cumplimiento de sus fines, máxime, cuando existen otras iniciativas legislativas que comprometen el uso de recursos del SBD, por lo que indica que es importante analizar todas esas propuestas, procurando evitar posibles duplicidades y lograr el mayor aprovechamiento de los recursos públicos disponibles. Señala también, la importancia de contar con parámetros que justifiquen el otorgamiento del beneficio de condonación, desde el punto de vista de afectación por la emergencia por el COVID-19, tales como la disminución de

producción, ventas e ingresos producto de las restricciones sanitarias, entre otros. Finalmente sugiere considerar los impactos de no contemplar la condonación de dichas deudas como incumplimientos en el análisis para otorgamiento de nuevos créditos o avales con recursos de SBD o del Sistema Bancario Nacional, la terminación anormal de los procesos judiciales en curso, los costos adicionales que implicaría realizar el cambio de propietario registral de bienes que ya fueron integrados al haber patrimonial de FONADE, así como el asumir las costas procesales y personales de los demandados, entre otras situaciones que surjan con la implementación de la condonación.

Respecto a la emisión de bonos de desarrollo por parte de SBD, resaltan el riesgo que esto significa para la Hacienda Pública, particularmente para el Gobierno Central, dado que ese mecanismo conlleva la aplicación de la garantía solidaria del Estado. Agrega que hay que considerar que esos bonos formarían parte de la deuda pública, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República N°8131².

Respecto a la temporalidad de las medidas que se pretenden en el proyecto, plantea que a pesar de que en la exposición de motivos se señala que la iniciativa surge de la necesidad que enfrenta el sector productivo arrocerero debido a la emergencia nacional provocada por el COVID-19, en el articulado se omite indicar si dichas medidas son planteadas solo para el tiempo en que dure el decreto de emergencia o seguirán aplicando de forma permanente.

Finalmente señala la necesidad de buscar mecanismos ágiles, sencillos y con el menor costo posible para adoptar las medidas de protección, por lo que se recomienda disponer de la información suficiente para determinar que las medidas

² **ARTÍCULO 81.- Mecanismos de endeudamiento.**

El endeudamiento resultante de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y podrá originarse en:

- a) La emisión y colocación de títulos de deuda y obligaciones de mediano y largo plazo, es decir, aquellas cuyo vencimiento supere el ejercicio económico en el cual son contraídas.
- b) La contratación de créditos con instituciones financieras, sean estas nacionales o internacionales.
- c) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio económico en que se contraen.
- d) La consolidación, conversión y renegociación de deudas.
- e) La adquisición de bienes y servicios que se paguen total o parcialmente en el transcurso de un ejercicio económico posterior al período de su presupuestación.

corresponden al mejor mecanismo para alcanzar el fin público que se persigue, así como para la transparencia y rendición de cuentas.

7. Corte Suprema de Justicia (CSJ), mediante oficio 168-P-2020, de 01 de julio de 2020:

La CSJ devuelve la consulta sin pronunciamiento, porque el texto no se refiere a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, supuestos que según regula el artículo 167 de la Constitución Política, son los que requieren un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia.

8. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), mediante oficio PESJ-199-2020, de 01 de julio de 2020:

INCOPECA plantea que el proyecto no realiza ninguna mención sobre apoyo al sector pesquero y acuícola, por lo que solicita contemplar en el articulado, la inclusión del sector pesquero y acuícola nacional, con el fin de reactivar sus actividades, proteger a los pescadores y acuicultores, sus encadenamientos relacionados y por ende los empleos directos e indirectos involucrados, que se han visto afectados seriamente con la emergencia nacional.

9. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), mediante oficio DM-MAG-523-2020, de 02 de julio de 2020:

El MAG manifiesta su apoyo a la iniciativa. Plantea que la condonación de primer piso de Banca para el Desarrollo es un aspecto positivo, dado que son fideicomisos antiguos que se concentraron en el momento de creación del Sistema de Banca para el Desarrollo y que con esto se beneficiarían a cerca de 2700 personas productoras.

Respecto la agilización de colocación de recursos financieros para el rescate y recuperación de cooperativas, plantea que en la Comisión de Cooperativas de Atención Prioritaria, liderada por el MAG, ya se cuenta con planes individuales para cada una de las 13 cooperativas, enfocados en las cadenas de valor y en el

fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y comercial de estas organizaciones, pero se requiere el soporte económico para llevar a cabo cada uno de los planes.

Finalmente sobre la emisión de bonos indican que estos permiten aumentar la disposición de recursos financieros para la colocación de créditos a grupos prioritarios de acuerdo con el artículo 6 y 7 de la ley 8634.

10. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), mediante oficio DM-OF-466-20 de 09 de julio de 2020.

El MEIC indica que encuentra positivo continuar con el avance de la iniciativa en un momento en que los sectores productivos requieren de distintos apoyos para mejorar su situación económica.

11. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), mediante oficio ALEA-287-2020 de 13 de julio de 2020, ALEA-260-2020 y Acuerdo N°JD-AC-178-2020.

Mediante oficio ALEA-260-2020, la asesoría legal del INA concluye que con base a todos los factores ahondados considera que lo propuesto resulta jurídicamente viable y recomienda el apoyo a la propuesta. En consecuencia, la Junta Directiva acuerda por unanimidad de los presentes, apoyar el proyecto de ley.

12. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, mediante oficio MIDEPLAN-DM-OF-1031-2020.

En el caso de MIDEPLAN, se plantean seis conclusiones y recomendaciones concretas, que se resumen a continuación:

Que la condonación debería implicar compromisos paralelos en cuanto al mejoramiento de los esquemas productivos y de negocio de los beneficiarios, en

aras de velar porque el SBD fomente la innovación, investigación y transferencia tecnológica.

Que conocer con claridad los modelos de negocios de los beneficiarios del SBD beneficiaría la transparencia para los posibles compradores de los bonos de desarrollo que se propone emitir.

Que se aclare si los productores beneficiarios del Programa Especial de Reactivación Productiva de la Actividad Cañera están cuantificados dentro de los 2.705 micros, pequeños y medianos productores agropecuarios de zonas rurales del país, cuya cartera de crédito representa aproximadamente cuatro mil doscientos sesenta y siete millones de colones.

Precisar si las modalidades para asignación del Fondo de Crédito para el Desarrollo, resultan excluyentes entre sí o no.

Establecer las políticas crediticias aplicables al SBD, que promuevan el desarrollo, productividad y competitividad de los sectores productivos, tomando en consideración el plan nacional de desarrollo y las políticas públicas que se emitan al respecto.

Recomienda contar con el criterio técnico del INFOCOOP respecto a lo propuesto en el artículo 3 del proyecto.

Recomienda consultar a INFOCOOP SOBRE el destino de los recursos a los que se refiere el art.41 inciso b) de la Ley SBD, en caso de que se encuentren comprometidos por medio de los convenios de cooperación con los integrantes del SBD y afecten a otros beneficiarios del programa.

Recomienda consultar el proyecto a CONASSIF, BNCR, BCR y CGR.

13. Superintendencia de Autoridades Financieras (SUGEF), mediante oficio SGF-2396-2020, de 14 de julio de 2020.

SUGEF plantea que no está en contra del acuerdo AG-030-06-2020 de sesión ordinaria 06-2020, suscrito por el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo.

Respecto a la condonación de deudas indica que no le compete a SUGEF ratificar o desmentir la afirmación de que la condonación propuesta no afecta la sostenibilidad del Fondo Nacional para el Desarrollo, puesto que esa potestad escapa a sus competencias. Considera además, que el articulado no posee implicaciones directas para las entidades sujetas a su supervisión, los consumidores de productos financieros o el eficiente funcionamiento del sistema financiero, siempre y cuando las operaciones a condonar correspondan de manera exclusiva y única a las obligaciones financieras que mantienen las micro, pequeños y medianos productores agropecuarios con el FONADE, pero no con operaciones crediticias del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE) o con el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), en cuyo caso la condonación propuesta sí podría afectar el patrimonio y liquidez de las entidades financieras que mantienen operaciones en el Sistema de Banca para el Desarrollo. En ese sentido refiere a actuar con prudencia y diligencia al momento de condonar o proponer una suspensión de pagos, para no promover prácticas deficientes de gestión de riesgo ni crear riesgo moral.

En relación con el artículo 3 del proyecto, indica que no se infiere del mismo una afectación directa o indirecta a las normas de carácter prudencial que permiten el buen funcionamiento y control de las entidades supervisadas, por lo que la SUGEF no posee mayores observaciones al texto planteado.

Finalmente, respecto a los artículos 4 y 5, SUGEF plantea que permitir a FONADE emitir bonos de desarrollo para que sean adquiridos por intermediarios financieros, supone la posibilidad de captar recursos financieros del público en general, crear y colocar instrumentos financieros, lo cual configura la intermediación financiera bursátil, razón por la que dicho fondo debe ser supervisado por la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL). Indica que no procede justificar la creación de esta opción, sin someterla a supervisión alguna, a partir del

dictamen de la Procuraduría General de la República (PGR) N° C-209-2000 de 04 de setiembre de 2000, ya que en dicho criterio lo que la PGR determinó es que la intermediación del INVU es limitada o incompleta, puesto que los recursos que este capta no podían ser utilizados por el público en general o para cualquier tipo de fin y por ello sus operaciones crediticias sólo pueden ser concedidas a quienes ostentan la calidad de ahorrantes y para los fines específicos establecidos en el artículo 5, inciso k) de la Ley Orgánica del INVU; sin embargo, sostiene que este no es el supuesto que se plantea en el proyecto de ley, en el cual, por medio de la reforma del párrafo segundo y del inciso 2 del artículo 15 de la ley N° 8634, se otorga la característica de destino universal propia de la intermediación financiera establecida en el artículo 116 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, en el tanto FONADE podrá emitir y colocar bonos al público en general tales como intermediarios financieros, bancos multilaterales de desarrollo, agencias de desarrollo, inversionistas institucionales y profesionales. Concluye SUGEF que en contraposición a la intervención cerrada, en este caso existe una conjunción de los elementos o características propias de intermediación bursátiles, por cuanto las reformas propuestas dotarían a FONADE de habitualidad en la captación de recursos de terceros y a su vez, de la potestad de transmitir los mismos a un tercero, quien podrá destinar esos recursos en diversos proyectos o finalidades en razón de lo diversificado que resulta el público para el cual se encuentra dirigido el instrumento financiero. Por tanto, de prosperar la posibilidad de que el FONADE emita y coloque bonos en los términos establecidos en el proyecto, dicho ente deberá ser supervisado por la SUGIVAL, por los riesgos que esta potestad conllevaría para el público inversionista y, consecuentemente, podría repercutir en la solvencia y buen funcionamiento del Sistema Bancario Nacional. FONADE, por su parte, al considerarse como un intermediario financiero formal, el mismo tendrá que cumplir con todos los requerimientos regulatorios establecidos por los distintos cuerpos normativos dispuesto a efecto de que opere como tal, incluyendo la necesidad de que posea capital propio suficiente que le permita sobrellevar los diferentes riesgos que asumiría como consecuencia de la actividad que desarrolla.

14. Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), mediante oficio GG-482-20, de 20 de julio de 2020.

Respecto al artículo 2, el BNCR indica que debe quedar claro que los costos de las condonaciones establecidas en el proyecto las asumirá FONADE, así como que los préstamos otorgados por el BNCR y los demás operadores financieros autorizados por FONADE que constituyen parte de sus carteras propias, pero que se encuentran avalados total o parcialmente por FONADE, no resultan objeto de esta condonación.

Respecto a los artículos 4 y 5 del proyecto, el BNCR indica que se adhiere a lo planteado por SUGEF.

V. AUDIENCIAS RECIBIDAS.

En sesión Ordinaria N° 07 de 24 de junio se aprobó moción para recibir en audiencia a la Corporación Arrocera Nacional, sin embargo en razón de la premura de la situación económica generada por el COVID-19, las nuevas dinámicas legislativas que la pandemia ha impuesto y en razón de que las respuestas recibidas son claras respecto a los alcances del proyecto, la comisión aprobó moción para dejar sin efecto dicha audiencia.

VI. SOBRE LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS.

De las respuestas recibidas, la mayoría señala estar de acuerdo con los planteamientos del proyecto. Las respuestas que plantean observaciones son la de la Contraloría General de la República, INCOPECA, Ministerio de Planificación Nacional y la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF), las cuales se analizan de seguido.

⇒ **Contraloría General de la República.**

La Contraloría General de la República señala en primer lugar que se debe valorar la condonación propuesta a la luz del principio de razonabilidad, o sea, valorar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de esta medida y considerar el posible

impacto en las finanzas del FONADE. En ese sentido, es importante considerar lo señalado por la Secretaría Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo, que es la que administra el FONADE y señaló que la condonación es una medida que viene a complementar aquellas adoptadas por el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo mediante el Acuerdo AG-030-06-2020, que comprende, por ejemplo, la posibilidad de moratorias, periodos de gracia y refinanciamientos en favor de los beneficiarios del Sistema. Señala la Secretaría Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo, que es el órgano técnico en la materia que las medidas no son suficientes y que resulta importante que se adopte también la condonación.

En cuanto a la idoneidad de la medida, ésta beneficiaría a 2.705 micros, pequeños y medianos productores agropecuarios de zonas rurales del país, cuya cartera de crédito adeudada ante el FONADE es de aproximadamente ¢6.242.530.317,29. Esta medida permitiría a todos los productores beneficiados la posibilidad de continuar con el desarrollo de la actividad productiva, en lugar de tener que perder incluso las fincas que garantizan esos créditos, lo cual implicaría que no puedan a futuro realizar actividades que les permita generar un sustento, lo que repercutiría a su vez en un tema país de generación de mayores brechas sociales e incremento del nivel de pobreza.

En relación con el impacto sobre el presupuesto del FONADE, la condonación implica una reducción del 1,98% sobre el patrimonio de dicho Fondo que, al 30 de abril de 2020, ascendía a la suma de ¢249.654.860.141. Se puede concluir que la condonación no pone en riesgo la sostenibilidad patrimonial y que los impactos sobre el sobre el total de los recursos ¢792. 022.137.727 del Sistema son mínimos, con un efecto del 0,62%.

Se considera que el impacto que se generará en el patrimonio del FONADE, a partir de la condonación de deudas, se justifica ante la situación de crisis por la que atraviesa el país.

También señala la Contraloría la importancia de contar con parámetros que justifiquen el otorgamiento del beneficio de condonación a los beneficiarios.

En ese sentido, el proyecto pretende atender la situación de emergencia presentada por el coronavirus COVID-19, por medio de la condonación del saldo de las deudas de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios de zonas rurales del país. La Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo N°8634 establece, en casos excepcionales, la posibilidad de que el FONADE puede realizar créditos de primer piso, la condonación que se plantea es sobre créditos otorgados en esa condición a productores que se vieron afectados por emergencias como el terremoto de Cinchona, del huracán Otto y la tormenta NATE, entre otros, como lo señala la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria; existe una situación generalizada de dichos productores, que ya venía mostrando dificultad para recuperarse, lo que aunado a una situación de crisis como la actual implicaría muy probablemente que esas familias entren en situación de pobreza, al tener que rematarse los inmuebles que les sirven como herramienta productiva, eso los dejaría sin posibilidades de realizar la actividad a la que se dedican o alguna otra, en razón de que además de perder las herramientas de trabajo los productores verían su record crediticio manchado lo que a su vez les eliminaría el acceso al crédito.

En el caso del programa de caña, sí se indica específicamente que se debe demostrar mora de más de 90 días, lo que obedece a que a diferencia del resto de los programas indicados este no venía mostrando una situación de problemas generalizados de los deudores para hacer frente a las obligaciones.

En el caso específico de PROAGROIN, al ser un programa en que ya se han rematado las fincas de un número significativo de productores, se propone devolverlas con el fin de propiciar que esas familias puedan reactivar las actividades productivas.

La medida de la condonación se presenta acompañada de otras medidas, como parte de una estrategia que permita paliar un poco los efectos de la crisis a esos productores que ya han sido afectados por otros eventos, en el contexto actual en que se busca velar por la estabilidad financiera del país. Adicionalmente, un factor

importante a considerar es que el impulso del sector agrícola en este momento reviste importancia no solamente para efectos de las familias afectadas y evitar que aumente la pobreza, sino también por la importancia de la oferta de productos agrícolas en el país, de manera que se evite el desabastecimiento.

Señala también la Contraloría que se deben considerar los impactos de no contemplar la condonación de dichas deudas como incumplimientos en el análisis para otorgamiento de nuevos créditos o avales con recursos de SBD o del Sistema Bancario Nacional, sobre este aspecto se considera que es una medida excepcional que se justifica en el contexto actual y además razonable porque no es lo mismo una condonación de una deuda que un incumplimiento. Además, como se indicó la condonación no se puede ver como un medida aislada, sino dentro de una estrategia que permita la continuidad de las actividades productivas sobre las que recaen las medidas, por lo que se considera que esta es una medida complementaria importante.

En relación con los costos que se generarían a partir del cambio de propietarios de los inmuebles a devolver, así como por costas procesales y personales de los demandados, se considera que en una parte importante se compensan con los costos que se dejarían de gastar al no seguirse con los procesos actuales y no iniciar nuevos procesos de cobro.

Respecto a la emisión de bonos de desarrollo por parte de SBD, indica la Contraloría que implica un riesgo para la Hacienda Pública, particularmente para el Gobierno Central, dado que ese mecanismo conlleva la aplicación de la garantía solidaria del Estado. Agrega que hay que considerar que esos bonos formarían parte de la deuda pública.

En ese sentido se debe considerar que la emisión de bonos de desarrollo se registraría como préstamo al FONADE y ya la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo le establece los límites de endeudamiento, los cuales no se están ampliando; únicamente se establece un mecanismo de financiamiento, pero eso no implica mayor exposición para la Hacienda Pública que la que prevé la Ley.

Adicionalmente, esta figura permite a los bancos administradores del Fondo de Crédito para el Desarrollo, tener mayores opciones de inversión y no únicamente comprar deuda pública o títulos de ellos mismos, al invertir en los bonos de desarrollo, el dinero que no se utiliza para crédito se canaliza al interior del Sistema de Banca para el Desarrollo para financiar otros programas, cumpliendo su fin original.

Finalmente, la Contraloría señala que no está clara la temporalidad de las medidas que se pretenden con el proyecto. Al respecto es importante señalar que la condonación se daría de oficio para los casos señalados por lo que no es necesario establecer una ventana de tiempo como en otras leyes para que los interesados presenten la solicitud, es importante considerar que en casos como la pandemia actual se debe evitar que las personas tengan que estarse trasladando a oficinas de la Administración a realizar trámites, por lo que es conveniente que se lleve a cabo de la forma prevista, de manera oficiosa en lo que sea posible.

⇒ **Instituto Costarricense de Pesca (INCOPECA).**

Ahora bien, en el caso de las observaciones de INCOPECA, es importante señalar que si bien el proyecto de ley enfoca la medida de condonación en esos programas que venían presentando situaciones particulares, la figura que se establece de bonos de desarrollo permitiría contar con recursos para brindar apoyo a programas de todos los sectores, incluyendo pesca y acuicultura.

⇒ **Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN).**

Respecto a la manifestación de MIDEPLAN, sobre que a la par de la condonación el SBD debería asumir compromisos paralelos, se debe aclarar que el consejo rector del SBD ya viene asumiendo ordinariamente esos compromisos desde antes del acuerdo específico en el que se ubica el presente proyecto de ley.

La observación sobre la transparencia de los modelos de negocios de los beneficiarios, en favor de los posibles compradores de los bonos de desarrollo, no es un tema que atañe propiamente al proyecto de ley, sin embargo, está claro que

en la etapa de ejecución claramente se requerirá de realizar los prospectos y acuerdos adecuados para la operación adecuada de la iniciativa.

Respecto a la observación sobre establecer las políticas crediticias aplicables al SBD, se aclara que estas ya están en la ley, como en los acuerdos del Consejo.

Finalmente, en cuanto a las consultas sugeridas, se resalta que la única que no se efectuó es la del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.

⇒ **Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF).**

La Superintendencia General de Entidades Financieras señala, en relación con el artículo 2 del proyecto de Ley, que se refiere a las condonaciones, que considera que estas no tienen ninguna implicación directa para las entidades sujetas a su supervisión, los consumidores financieros o el eficiente funcionamiento del Sistema Financiero, siempre que se trate únicamente de operaciones de beneficiarios del Sistema de Banca para el Desarrollo y con fondos del FONADE. Siendo que efectivamente la condonación se plantea en esas condiciones se entendería que no existe objeción en ese sentido.

Señala la SUGEF que se debe ser prudente y diligente al momento de condonar o proponer la suspensión de pagos, con el objetivo de no proponer prácticas deficientes de gestión de riesgos ni crear riesgo moral. En ese sentido, en la parte considerativa del proyecto de ley, se explican las razones que justifican la medida de la condonación, la cual en el contexto se considera una medida razonable y proporcionada que no genera beneficios indebidos sino que coadyuva en la estabilidad del Sistema Financiero y evita que familias que ya habían sido afectadas por eventos de fuerza mayor sean nuevamente afectadas por una situación externa que las haga necesariamente terminar en situación de pobreza extrema, sin los instrumentos necesarios para llevar a cabo una actividad que les permita la subsistencia. Es una medida que cumple con los criterios externados por el Fondo Monetario Internacional sobre las medidas para hacer frente al coronavirus, es una medida transparente, específica y temporal.

Por otra parte, señala la Superintendencia, en relación con los artículos 4 y 5 del proyecto de ley que al permitirse al FONADE emitir bonos de desarrollo, se configura la actividad de intermediación financiera bursátil, por lo que debe estar bajo la regulación y supervisión de la Superintendencia General de Valores. Al respecto es importante señalar que la emisión de bonos puede ser pública o privada, en el caso de que sea privada no estaría sometida a la normativa que regula el mercado de valores, en el caso de que sea pública sí estaría bajo lo dispuesto en la Ley Reguladora del Mercado de Valores. En el caso de los emisores, es importante señalar que la SUGEVAl no los supervisa sino que les solicita información periódica. A partir las aclaraciones hechas, la subcomisión no considera necesario hacer alguna aclaración al respecto en el texto de ley propuesto, dado que el proyecto de ley en ningún momento establece una excepción en el caso de que se realice oferta pública, por lo que se entiende que de realizarse, aplicaría la normativa especial al respecto.

Finalmente, indica la SUGEF que el FONADE tiene que cumplir con todos los instrumentos regulatorios incluyendo la necesidad de poseer capital propio que le permita asumir los riesgos de la actividad que desarrolla. Al respecto es importante indicar que el FONADE, creado mediante ley 9654 como un patrimonio autónomo administrado por la Secretaría Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo, efectivamente tiene que cumplir con la normativa que regula su funcionamiento, sin que el proyecto de ley en discusión establezca ninguna excepción en ese sentido. Para esto la normativa le establece política de endeudamiento, políticas de instrumentos financieros, criterios para el destino de los recursos, etc; además el Fondo cuenta con un Gobierno Corporativo que incluye un Comité de Activos y Pasivos, Comité de Riesgo, Comité de Crédito, entre otros.

VII. RECOMENDACIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY.

Esta comisión considera que los alcances del proyecto de ley, tal y como fue presentado originalmente, están claros y por tanto no se requiere hacerle modificaciones o ajustes. En atención al estudio realizado, recomienda al Plenario

Legislativo la aprobación del siguiente texto dictaminado y del proyecto de ley por el fondo.

El texto del proyecto es el siguiente:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY DE APOYO A BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE BANCA PARA
EL DESARROLLO ANTE EMERGENCIA POR COVID-19**

ARTÍCULO 1- Objetivo.

La presente Ley tiene como objetivo el apoyo y el fortalecimiento de los sectores productivos ante la situación de emergencia presentada por el COVID-19, por medio de la condonación del saldo de las deudas de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios de zonas rurales del país. Así como el fortalecimiento del Fondo Nacional para el Desarrollo (FONADE) mediante la creación de los bonos de desarrollo, con el fin de que cuente con la disponibilidad de recursos necesarios para propiciar la reactivación de los sectores beneficiarios de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley N°. 8634, de 23 de abril de 2008 durante y con posterioridad a la situación de emergencia.

ARTÍCULO 2- Condonación de deudas.

Se autoriza a la Secretaría Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo a condonar la totalidad (100%) de las obligaciones financieras que mantienen los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios de las diferentes zonas agrícolas del país con el Fondo Nacional para el Desarrollo FONADE (anteriormente Fideicomiso Nacional para el Desarrollo FINADE).

La condonación incluye el monto del principal adeudado, intereses corrientes e intereses moratorios, así como del pago de costas personales y procesales (en caso de procesos en cobro judicial) así como las operaciones registradas contablemente como insolutos, de todos aquellos productores que hayan obtenido créditos a través del Fideicomiso de Reconversión Productiva 520-001 CNP/BNCR, Fideicomiso 5001-001 Incopecsa/Banco Popular, Fideicomiso 05-99 MAG/PIPA/Bancrédito, Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuarios para Pequeños y Medianos Productores (Fidagro), Fideicomiso N.º 248 MAG/BNCR para el Financiamiento del Proyecto de Crédito y Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Zona Norte (PPZN), Programa Especial Mejoramiento de la Productividad y Competitividad de los Pequeños Productores de Arroz, Programa de fortalecimiento de la pequeña empresa BANCREDITO - PROAGROIN, Programa de Atención de Zonas Afectadas por Sismos (PRAZAS).

Para el caso del Programa Especial de Reactivación Productiva de la Actividad Cañera, serán sujeto de la condonación todas aquellas operaciones de crédito por cuenta riesgo del FONADE que se encuentren con una morosidad igual o mayor a 90 días y en Cobro Judicial y que hayan entrado en dicho estado de forma previa a la declaración de emergencia nacional, decretado por el Gobierno de la República de Costa el 16 de marzo del 2020, Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S.

Quedan excluidos de esta medida, todos aquellos casos de deudores, en los cuales la garantía que respaldaba el crédito ya haya sido rematada y adjudicada. En el caso del Programa de fortalecimiento de la pequeña empresa BANCREDITO -PROAGROIN se autoriza la devolución de las fincas rematadas a los propietarios originales, siempre que las fincas no hayan sido todavía adquiridas por terceros de buena fe.

Se ordena suspender los procesos de cobro judicial de las deudas que se están condonando, y tener dichas obligaciones por extintas. Se autoriza, con cargo al patrimonio del FONADE la cancelación de los honorarios de los abogados

externos a cargo de los procesos judiciales, según corresponda de acuerdo con el avance del proceso y lo dispuesto en los contratos; así como el pago de las costas procesales y personales del productor, según los montos que fije el juez considerando la etapa procesal.

Las condonaciones que se realicen al amparo de esta norma no se tendrán como operaciones no canceladas o no honradas, por lo que no podrán ser consideradas como incumplimientos en el análisis para el otorgamiento de nuevos créditos o avales con recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo, ni para que se les tenga como sujetos de crédito en el Sistema Bancario Nacional.

ARTÍCULO 3- Reactivación de Cooperativas en actividades productivas.

El Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) deberá destinar al menos el quince por ciento de los recursos que le transfiere la banca del Estado, según el inciso b) del ordinal 41 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley N°. 8634, de 23 de abril de 2008, y otros recursos propios que se encuentren disponibles y sean necesarios, para crear un programa especial de rescate, recuperación, reactivación empresarial y productiva, dirigido a aquellas asociaciones cooperativas que debido a su calificación crediticia, debilidades financieras y estructurales tengan limitado el acceso al crédito a través de intermediarios financieros.

ARTÍCULO 4- Refórmese el párrafo segundo y el inciso 2 del artículo 15 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo N°. 8634, de 23 de abril de 2008 y sus reformas, las cuales se leerán:

Artículo15- Creación del Fondo Nacional para el Desarrollo

(...)

El Fonade será un patrimonio autónomo, administrado por la Secretaría Técnica del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Contará con la garantía solidaria del Estado, además de su más completa cooperación y de todas sus dependencias e instituciones.

(...)

2) *Política sobre instrumentos financieros:*

El Fonade podrá emitir bonos de desarrollo, los que podrán ser adquiridos por los intermediarios financieros de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley N°. 8634, de 23 de abril de 2008 y el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, Ley N°. 1644, de 26 de setiembre de 1953, bancos multilaterales de desarrollo, agencias de desarrollo, inversionistas institucionales y profesionales; asimismo el Fonade podrá titularizar sus flujos de ingresos futuros, sus bienes o un conjunto prefijado de activos y sus correspondientes flujos de ingresos.

Los valores provenientes de los bonos de desarrollo y la titularización serán negociables conforme a los mecanismos y las reglas vigentes para el mercado de valores.

(...)

ARTÍCULO 5- Refórmase el segundo párrafo en el artículo 36, además, adicionase un inciso b) al final del mismo artículo de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo N°. 8634 y sus reformas, cuyos textos se leerán de la siguiente manera:

Artículo 36- Creación del Fondo de Crédito para el Desarrollo.

(...)

El Consejo Rector queda facultado para asignar este fondo a su conveniencia, bajo las siguientes opciones:

a) Bancos Estatales. Podrá conceder el FCD a uno o a los dos bancos del estado. En caso de que se elija más de un banco estatal, el Consejo Rector le indicará a la banca privada cuál es el porcentaje que le corresponde transferir a cada banco administrador; además, los períodos de revisión y ajuste de dichos porcentajes serán definidos por el Consejo Rector.

(...)

b) FONADE mediante la emisión de bonos de desarrollo, los cuales se registrarán como préstamo al Fondo Nacional para el Desarrollo, y podrán ser adquiridos por los intermediarios financieros, bancos multilaterales de desarrollo, agencias de desarrollo, inversionistas institucionales y profesionales. Estos bonos son intermediación cerrada y por lo tanto no se encuentra sujeta a la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras.

El Fonade reconocerá, por el depósito de dichos fondos en los bonos de desarrollo, las tasas de interés estipuladas en el inciso i) del artículo 59 de la Ley N.º 1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 26 de setiembre de 1953. Además, estos recursos se deberán manejar como parte de las cuentas normales, con una contabilidad separada.

El Consejo Rector definirá la tasa de interés, márgenes, comisiones y condiciones generales con que se canalizarán estos fondos por medio de los Operadores Financieros. Al FONADE no le aplicará las condiciones establecidas en el inciso ii) del artículo 59 de la Ley N.º1644, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de 26 de setiembre de 1953.

Rige a partir de su publicación.

**DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE
ORDINARIA DE ASUNTOS AGROPECUARIOS Y RECURSOS NATURALES.**

San José, a los veintinueve días del mes de julio del año dos mil veinte.

Erwen Masis Castro
PRESIDENTE

Paola Valladares Rosado
SECRETARIA

Aida Montiel Hector

Mario Castillo Mendez

Marolin Azofeifa Trejos

Welmer Ramos González

Melvin Núñez Piña

Carmen Chan Mora

Nidia Céspedes Cisneros
DIPUTADOS (AS)