

11 de marzo, 2022

DE-027-2022

Diputada
Ana Karine Niño Gutiérrez
Presidente, Comisión de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa

Estimada señora Diputada:

En relación con el expediente 22.847: “Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento y las PYME” consultado a nuestra organización mediante oficio AL-CPOECO-2080-2022, que fue recibida formalmente el martes 1° de marzo, y que mediante oficio DE-021-2022 de esa misma fecha solicitamos prórroga de al menos 8 días hábiles, nos permitimos hacerle llegar las siguientes planteamientos y observaciones.

La Cámara de Industrias de Costa Rica fue la organización que impulsó, participó y contribuyó en la redacción del proyecto de la Ley 8262 por medio de la Comisión Especial Mixta que, en el año 1999, se creó en la Asamblea Legislativa, mediante Expediente 13823 “Comisión especial mixta que analice el sistema integral de apoyo que requiere la pequeña y mediana industria costarricense para fortalecer su competitividad y su internacionalización”. Posteriormente se amplió su ámbito a los sectores de comercio y servicios. En setiembre del 2001 dicha Comisión aprobó y presentó el Informe Final del análisis de la situación de las PYMES y las recomendaciones a las que se llegaron para fortalecer su competitividad e internacionalización. A partir de las recomendaciones de dicho informe los diputados de la Comisión solicitaron a un grupo de asesores que prepararan un borrador de proyecto de ley. En febrero 2002 los diputados acogen por unanimidad la propuesta, la presentan y tramitan bajo el Expediente 14629 “Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas”. En su trámite se le hacen algunas modificaciones importantes y finalmente es aprobado en segundo debate el 24 de abril del 2022. El 3 de mayo la nueva ley es firmada por el Presidente Miguel Ángel Rodríguez y publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 17 de mayo del 2002.

En los casi 20 años de vida de la Ley 8262, la Cámara de Industrias ha sido un actor clave en su implementación, participando casi ininterrumpidamente como miembro del Consejo Asesor Mixto PYME en representación de la UCCAEP, participando en grupos de trabajo en procesos como la definición y posterior revisión de la fórmula cuantitativa de las micro, pequeñas y medianas empresas, el reglamento inicial y varias de las reformas del mismo, en la conformación del grupo inicial ad hoc, que posteriormente dio pie a la creación por la vía reglamentaria, en el 2006, de la Red de Apoyo a PYME. Adicionalmente fuimos la primera organización empresarial que desde el año 2004 creó una Comisión PYME dentro de la estructura interna de trabajo, conformada por empresarios y empresarias de empresas PYME asociadas y con el asesoramiento técnico respectivo.

En esa perspectiva, desde la Cámara, consideramos tener no sólo el conocimiento sino la autoridad moral para expresar criterio y posición sobre las diferentes propuestas de reforma que se planteen a la Ley 8262, y el expediente 22847 no es la excepción.

Con respecto al Expediente 22847 la primero que tenemos que manifestar es nuestro malestar por la forma en que el MEIC manejó el proceso de elaboración del proyecto de “Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento y las PYME”, sin participación de las instancias, creadas por Ley o Reglamento, que consideramos debió tomar en cuenta en el proceso. En particular creemos injustificado que siendo el Consejo Asesor Mixto PYME el órgano asesor en política pública del MEIC para las PYME (inciso b del Artículo 5 de la Ley 8262) no haya sido informado, ni la propuesta haya sido presentada y puesta en discusión de dicho órgano. Igualmente consideramos desafortunado que el MEIC tampoco haya tomado en cuenta, de manera formal, a la Red de Apoyo a PYME en su función de foro de consulta técnica para el análisis de emisión o reformas a leyes, reglamentos o normativa en general que afecte a las PYME, función establecida desde la reforma al Reglamento de la Ley 8262 efectuada en el año 2006.

En nuestro caso, junto con otras pocas organizaciones, fuimos invitados únicamente a dos reuniones, que fueron principalmente informativas y cuya agenda y dinámica no nos permitió tener una participación como hubiésemos deseado. De hecho, los textos borradores nos los compartieron, en ambos casos, hasta que la reunión se había efectuado y las observaciones que remitimos, después de la primera reunión, prácticamente fueron obviadas en su totalidad. Además, el texto finalmente presentado por el MEIC, por medio de la Diputada Karine Niño, incorpora importantes modificaciones al segundo texto sobre las que no tuvimos conocimiento hasta que el proyecto fue presentado a la corriente legislativa.

Si bien se presenta como una reforma parcial a la Ley 8262, el Expediente 22847 es prácticamente una reforma integral de dicha ley, ya que incorpora cambios sustanciales en los principales componentes de la misma y agrega nuevos contenidos que, en algunos casos, desde nuestra perspectiva, en lugar de ampliar o modernizar la legislación, más bien podrían desnaturalizar los principios y objetivos de la Ley 8262.

En particular nos interesa señalar las siguientes observaciones:

1. Las reformas específicas a la Ley 8262 y a otras leyes, incorporadas en el expediente 22847, valoramos no son respaldadas, en la exposición de motivos, por argumentos técnicos sólidos, documentación e información que permita valorar de una mejor manera los objetivos y pertinencia de tales reformas.
2. Si bien se busca incorporar a los emprendimientos como sujetos de la Ley de Fortalecimiento de las PYME, la propuesta es ambigua ya que ni siquiera define que se debe entender por emprendimiento o en qué momento un emprendimiento pasa a ser una micro, pequeña o mediana empresa. Tampoco se definen con meridiana claridad cuáles van a ser los incentivos o instrumentos específicos, incorporados a la Ley 8262, para los emprendimientos.
3. La Ley 8262 desde su concepción estuvo pensada y estructurada precisamente para atender prioritariamente a las micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores comercio, industria y servicios, que son los sectores de actividad que están bajo la rectoría del MEIC de acuerdo con el artículo 2 de la Ley N°. 6054, Ley Orgánica del

Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Igualmente, como su nombre lo indica está dirigida a fortalecer a las PYME, es decir a las empresas existentes, y por tanto la rectoría, los instrumentos de apoyo e incentivos, así como su gobernanza, fueron igualmente diseñadas para apoyar este sector empresarial.

4. Además, tampoco es cierto que en el proceso de formulación y en los cambios legales que se hicieron con la Ley 8262, la actividad emprendedora haya sido ignorada o haya habido una omisión como mal se argumenta en la exposición de motivos. La creación de nuevas empresas no sólo está claramente señalada en el inciso e) del Artículo 2 de la Ley 8262, como uno de los objetivos de la Ley, sino que además también se incorpora en las modificaciones que en la Ley 8262 se hizo a la Ley Orgánica del MEIC, tal y como se puede constatar en varios incisos del artículo 3 de dicha ley. Es más, con base en esas disposiciones, por ejemplo, en el 2010 el MEIC promulgó mediante Decreto Ejecutivo 36343 el “Reglamento de Creación del Sistema Nacional de Emprendimiento” el cuál fue sustituido posteriormente, en abril 2012, por el Decreto Ejecutivo 37105 *“Reglamento de Creación del Sistema Integrado de Desarrollo al Emprendedor y la PYME”*.
5. La definición de PYME contenida en el Artículo 3 de la Ley 8262 nos resulta absolutamente clara y si hubiera habido “ambigüedades”, como se indica en la exposición de motivos, hace muchos años se hubiesen planteado reformas y nosotros, como organización seria, la hubiésemos impulsado. Si ahora, después de casi 4 años de la actual Administración y casi 8 de Gobiernos consecutivos del mismo partido, se quiere, por otras razones, modificar la definición e incorporar otras formas de organización que no corresponde propiamente a una PYME o incluso a una organización empresarial, lo importante sería entonces que tal ampliación sea justificada con argumentos técnicos y no con argumentos, cuando mucho generales, de que ha pasado mucho tiempo o que hay que avanzar en una nueva conceptualización de la PYME, cuando no se sustenta técnicamente cuál es esa nueva “conceptualización”.
6. Por otra parte, consideramos que la incorporación del sector agrícola en la definición de PYME, así como en el artículo 2 de la Ley Orgánica del MEIC, no sólo es inconveniente, sino que roza con el marco

jurídico vigente. El MAG es el rector del sector agropecuario, y además varias leyes (Artículo 6 de la Ley 8634 “Sistema de Banca para el Desarrollo”, Artículo 16 de la Ley 9428 “Impuesto a las Personas Jurídicas”, Inciso b. del Artículo 15 de la Ley 7092 “Impuesto sobre la Renta” y la misma Ley 8262, en el artículo 8) separan claramente las PYME definidas por el MEIC, de los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios o PYMPA definidos por el MAG. Es importante señalar que la incorporación dentro de las PYME de las “empresas agropecuarias de la agricultura orgánica” en el artículo 3 de la Ley 8262, no es de la ley original, sino que se incorporó mediante el artículo 34 de la ley N° 8591 “Desarrollo, Promoción y Fomento de la actividad agropecuaria orgánica” del 28 de junio del 2007. Tal incorporación, a la que como organización nos opusimos, buscaba que dicho tipo de empresas tuvieran acceso al FODEMIPYME. No obstante, hasta dónde conocemos, el concepto de “PYME de agricultura orgánica” no ha sido implementado por el MEIC, y dicho sector, como lo establece la misma ley 8591 sigue formando parte y estando bajo la rectoría del MAG y la institucionalidad del sector agropecuario.

Es importante señalar que con la Ley 8634 (SBD) en el 2008 se modificó el Artículo 8 de la Ley 8262 y se incorporó el siguiente párrafo: “Los recursos del Fodemipyme podrán destinarse también, para los fines señalados en los incisos anteriores, a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, **según definición del Ministerio de Agricultura y Ganadería**, siempre que cumplan los requisitos señalados en el artículo 3 de esta Ley”. (El subrayado no es del original). Dicho párrafo no es modificado por el Expediente 22834. Dicha reforma implica que instrumentos creados en la Ley 8262, puedan ser aplicados a otras actividades o sectores que no son PYME o que deban estar bajo la rectoría del MEIC. De hecho, el FODEMIPYME, desde su creación ha tenido como beneficiarios a las micro pequeñas y medianas empresas y **a las empresas de la economía social**, pero eso no significa, como parece ahora interpretar el MEIC, que a estas últimas se les deba aplicar la definición PYME y que deban estar inscritas en el Registro PYME.

7. También en el artículo 3, las condiciones de formalidad que debe cumplir una PYME para ser beneficiaria de la Ley 8262, se eliminan en la propuesta en consulta y pareciera que se establecerían por

reglamento, pero el texto de la reforma no es claro. Esto podría generar inseguridad jurídica o que empresas informales tengan acceso a los programas e instrumentos de la ley. Uno de los principios básicos en que se fundamenta la ley PYME es precisamente ofrecer programas e instrumentos de apoyo que compensen el costo de la formalidad, ese principio, estaría en riesgo, sin ninguna justificación, en el proyecto planteado en este expediente.

8. En cuanto a los cambios al Consejo Asesor Mixto PYME, claramente estamos en contra de la eliminación de uno de los dos representantes designados por la UCCAEP. No consideramos que ese cambio, junto a eliminación de la representación de COMEX, la sustitución de la representación del Banco Popular por un funcionario de menor nivel, la eliminación de la condición de que los representantes de la UCCAEP sea a nivel de Presidentes o Vicepresidentes de las Cámaras asociadas, la eliminación de funciones, como la consulta a dicho Consejo de la definición cuantitativa de lo que es una PYME y la reducción en el número de sesiones obligatorias que debe sesionar, sean modificaciones que vayan en la dirección de fortalecer a dicho Consejo como se justifica en la exposición de motivos, por el contrario todo parece indicar que lo que se busca es debilitarlo. Igualmente, no creemos que la sola inclusión de los emprendimientos en el nombre y las funciones de dicho Consejo sea el cambio que va a “dinamizar” al Consejo Asesor llevándolo a elevar “propuestas de política pública al ente rector, buscando consolidar un parque empresarial más competitivo y productivo.” Las actuales autoridades del MEIC, al igual que la anterior Administración, precisamente no han utilizado al Consejo Asesor Mixto PYME para eso que ahora plantean, incluso han incumplido y por mucho la obligación legal de convocar a dicho órgano al menos cada dos meses, por ello no es de recibo que ahora, al terminar su mandato, pretendan subsanar ese incumplimiento con estas reformas a la Ley 8262.
9. Con respecto al Artículo 7 de la Ley 8262, su contenido original y vigente corresponde a un entorno en el que todavía no existía el Sistema de Banca para el Desarrollo, por lo que consideramos que las reformas propuestas para dicho artículo en relación con los bancos del Estado y el Banco Popular, no tienen un asidero técnico

legal que las sustente y más bien podría generar duplicidades pues ya lo relacionado a programas de financiamiento de dichos bancos, tanto para las PYME como para los Emprendedores está desarrollado en la Ley del SBD y el Consejo Rector, del cual es miembro el MEIC, tiene las potestades y facultades respecto de los recursos que dichos bancos manejan en el marco de la Ley 8634 . La propuesta de reforma a este artículo más bien, tal y como está redactada, implica una obligación para dichos bancos de coordinar con el MEIC que consideramos sobrepasa los límites de autonomía de dichas instituciones y además, en el caso de los Bancos Comerciales del Estado, sobrepasa las atribuciones que tiene el mismo Consejo de Gobierno para emitir directrices o lineamientos a dichas entidades. También consideramos oportuno que las señoras y señores diputados de la Comisión consideren las observaciones que hace la SUGEF sobre dicha propuesta.

10. El traslado de parte de los recursos del fondo de financiamiento al fondo de avales del FODEMIPYME no sólo no es justificado en la exposición de motivos el proyecto, sino que consideramos no hace falta capitalizar más un fondo cuyos resultados han sido, desde nuestra perspectiva, relativamente pobres, hay otros fines de política pública para PYME y los emprendimientos que requieren más recursos, como los recursos para fomentar la innovación (por ejemplo, el fondo PROPYME). Suena contradictorio que la misma propuesta señale la importancia de crear fondos de capital semilla, y proponga que se destine para ese fin un 30% de los recursos que van al Fondo de Financiamiento de las utilidades del Banco Popular, pero que al mismo tiempo este reduciendo de un 5% a un 2% los recursos que van a ese fondo de financiamiento. Debemos recordar, además, que el FODEMIPYME recibirá los recursos del Fondo Nacional de Avales, ya que la ley lo designo no sólo como Fiduciario sino como Unidad Ejecutora, por lo que durante al menos quince años contará con US\$ 270 millones para dicho fondo de avales, y por tanto debería enfocarse a administrar y ejecutar en forma eficiente dichos recursos.
11. Consideramos también que otras reformas al FODEMIPYME, que tampoco son explicadas en la exposición de motivos, particularmente en cuanto al funcionamiento del Fondo de Avales, atentan contra un manejo transparente y eficiente de dicho fondo. Aspectos como la

eliminación del porcentaje máximo a avalar de cada operación de crédito, que se puedan avalar beneficiarios que posean garantías, establecer funciones a la Unidad Técnica o al Banco Administrador del FODEMIPYME que corresponden más al ente supervisor del sistema financiero, o que se puedan financiar o avalar proyectos a empresas de la economía social que no sean económicamente factibles, atentan contra principios básicos de un fondo de avales y contra las mejores prácticas internacionales en el manejo de un fondo de avales con recursos públicos y, por tanto, se podría amenazar la sostenibilidad misma del fondo de avales.

12. Del mismo modo, consideramos que el contenido del nuevo Artículo 7bis, establece una función y obligación a la SUGEF que no corresponde ni al marco normativo de supervisión financiera ni a las funciones que dicha entidad tiene por ley.
13. Por lo apuntado en los puntos 9, 10, 11 y 12 en relación con las reformas a los artículos 7, 8, 9, 10 y el nuevo artículo 7bis de la Ley 8262, coincidimos con la conclusión de la SUGEF (SGF-0118-2022 del 25 de enero 2022) de que dichas reformas deben ser eliminadas de un eventual dictamen de la Comisión.
14. En cuanto al Régimen Especial o de excepción este nos resulta poco claro en contenido y alcance y pone en evidencia la ausencia de una definición precisa de que se debe entender por un emprendimiento. Coincidimos con las observaciones del CELIEM en cuanto a que los incentivos para los emprendimientos deben estar claramente definidos tomando en cuenta aspectos como tamaño o actividad u otros factores diferenciadores de los distintos tipos de emprendimientos, además de que deben ser graduales. Por otra parte la exoneración genérica sobre el impuesto sobre la renta no sólo puede resultar jurídicamente improcedente e inaplicable, sino que la propuesta parece desconocer que, con las reformas incorporadas a la Ley del Impuesto de Renta en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ya existe un régimen escalonado por tres años en cuanto al pago del impuesto de renta para las micro y pequeñas empresas registradas en el MEIC y los micro y pequeños productores agropecuarios registrados en el MAG (Véase inciso b del Artículo 15 de la Ley 7092 “Impuesto sobre la Renta”). Dicho incentivo escalonado se originó, aunque modificado,

en una propuesta inicialmente planteada en forma conjunta por la Cámara de Industrias y las autoridades del MEIC que había sido incluida en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria en la Administración Chinchilla Miranda.

15. El proyecto también incorpora una serie de errores formales y de técnica legislativa, por ejemplo, aunque modifica los contenidos no modifica títulos de capítulos, hace referencias equivocadas a fechas de leyes, modifica un artículo de la Ley del SBD como si fuera un artículo de la Ley 8262, modifica dos veces el artículo de conformación del Consejo Asesor Mixto Pyme y entra en contradicción en el contenido de ambas reformas.

Desde la Cámara de Industrias consideramos que el Expediente 22847 adolece, en varias de sus propuestas, de una documentación y justificación adecuadas. Varias de las reformas nos resultan innecesarias pues ya el marco vigente, tanto en la Ley 8262 como en otras leyes, permite o faculta al MEIC para llevar adelante la función rectora y la elaboración y coordinación efectiva de políticas públicas tanto para las PYME como para los emprendimientos. Y otras reformas, como hemos señalado, por razones técnicas, conceptuales y de conocimiento de la ley y el marco jurídico e institucional existente, no proceden. En ese sentido consideramos que el proyecto, tal y como fue presentado, no debe ser dictaminado. Nos ponemos a la orden de la Diputada proponente y de los señores y señoras diputados de la Comisión, para ampliar o aclarar las observaciones aquí planteadas. Igualmente manifestamos nuestra disposición a colaborar y participar en la elaboración de cambios que mejoren la estructura y el contenido de este expediente.

Atentamente,

Carlos Montenegro Godínez
Director Ejecutivo