



19 de agosto de 2015

Hon. José M. Varela Fernández
Presidente
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto del Senado Núm. 1147**, texto aprobado por el Senado de Puerto Rico, que propone crear el “Banco de Desarrollo Empresarial” como una corporación e instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sucesora en interés del Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico; para expandir sus propósitos, ampliar sus facultades y crear mecanismos para sustentarse, allegarse fondos y fortalecer sus finanzas; vincular la gestión del Banco al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio; uniformar los medios para conceder financiamientos, garantías e inversión de capital de riesgo de las agencias e instrumentalidades públicas y facultar al Banco a establecer acuerdos colaborativos para dichos propósitos; ordenar a las entidades gubernamentales expedidoras de permisos, licencias y certificaciones de cumplimiento (*good standing*), implantar procesos que den prioridad a las peticiones del Banco; crear la “Certificación de Cumplimiento con el Banco de Desarrollo Empresarial” y ordenar a las entidades gubernamentales obtener dicha certificación como requisito o condición a la otorgación de créditos, incentivos, exenciones, donaciones, auspicios y cualquier clase de beneficio gubernamental; derogar la Ley Núm. 22 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como “Ley del Banco de Desarrollo Económico para Puerto”, así como toda ley o parte de ella inconsistente con lo dispuesto en esta Ley; y para otros fines relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, la gestión de ofrecer financiamientos comerciales en Puerto Rico, recae principalmente en los bancos y otras instituciones financieras privadas. Según se indica, en su defecto, algunas entidades gubernamentales pueden ofrecer estos servicios a la ciudadanía. Así pues, el proponente llama la atención a que el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) puede proveer estos servicios, usualmente a través del Banco de Desarrollo Económico, creado mediante la Ley Núm. 22 de 24 de julio de 1985. Sin embargo, se arguye que es necesario renovar y reforzar el actual Banco de Desarrollo Económico, que es la única institución financiera del gobierno diseñada especialmente para financiar y promover el sector empresarial y comercial en el marco del desarrollo económico del país. Acorde a lo anterior, esta medida propone establecer que las agencias y corporaciones públicas utilicen al Banco de Desarrollo Económico como su brazo de





financiamiento de las empresas del sector privado que soliciten dichos servicios. Asimismo, se persigue denominar al banco con el nuevo nombre “Banco de Desarrollo Empresarial”, para que este sea identificado indudablemente, con su deber de atender directamente al sector empresarial en Puerto Rico.

Además, se explica que con esta medida se añadirían los servicios de asesoramiento y seguros a los servicios tradicionales del banco, como lo son el financiamiento, la inversión de capital de riesgo y garantías. Con la aprobación de esta medida, la Asamblea Legislativa pretende que el Banco cuente con las facultades y deberes necesarios para operar y funcionar como un ente independiente, auto sostenido y dinámico que cumpla la parte de su función que le corresponda para promover el desarrollo económico, realizando las inversiones necesarias y convenientes para el beneficio del Pueblo de Puerto Rico.

Expuesto el propósito y contenido del **Proyecto del Senado Núm. 1147**, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre el mismo.

La presente medida propone una nueva Ley Orgánica para el Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico, redenominado como Banco de Desarrollo Empresarial, ampliando su marco de acción, otorgándole nuevas facultades y enfatizando las existentes. Lo anterior, de manera que continúe operando como un ente independiente, auto sostenido y dinámico, que promueva el desarrollo económico de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en el País. Además, se propone añadir a sus servicios tradicionales de financiamiento, servicios de asesoría, seguros y cuentas de depósito para sus clientes.

Sobre ello, en términos gerenciales, es nuestra responsabilidad mencionar que el Banco de Desarrollo Económico fue creado por virtud de la Ley Núm. 22 de 24 de julio de 1985, según enmendada, para proveer innovadores programas de financiamiento a las PyMEs. Según su ley orgánica actual, el Banco se constituye como una instrumentalidad pública para la promoción del sector privado de la economía en Puerto Rico, con la misión primordial de facilitar productos financieros a las PyMEs, contribuyendo principalmente a la creación y retención de empleos, y apoyando el desarrollo económico del País. Actualmente, el Banco de Desarrollo Económico es una entidad pública con personalidad legal propia, la cual cuenta con autonomía fiscal y administrativa. Consecuentemente, sugerimos se consulte con dicha entidad los particulares de esta medida. No obstante, entendemos pertinente comentar sobre algunos de los asuntos planteados en la medida.

En primer lugar, la medida ante nuestra consideración propone adscribir el nuevo Banco al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC). Según información provista por el Banco de Desarrollo Económico en el proceso legislativo de la medida, esta transferencia va a tono con la misión de estimular el desarrollo económico del País. Además, la misma permitiría que la institución mantenga su independencia organizacional, administrativa y financiera y que las determinaciones del nuevo Banco vayan a la par con la política pública del momento en cuanto a desarrollo empresarial. Nótese que, el DDEC es el llamado a “implantar y supervisar la ejecución de la política pública sobre el desarrollo económico de Puerto Rico en los diversos sectores



empresariales de la industria, el comercio, el turismo, el cine, los servicios, el cooperativismo y otros”.¹

No obstante, al momento el Banco de Desarrollo Económico forma parte de la sombrilla del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF). Este último tiene como objetivo principal “ayudar al Gobierno estadual en el desempeño de sus deberes fiscales y realizar más efectivamente su responsabilidad gubernamental de fomentar la economía de Puerto Rico, y especialmente su industrialización”.² Así pues, vemos que el BGF promueve la competitividad y la estabilidad fiscal de Puerto Rico para transformar nuestra economía en una de las más desarrolladas del mundo, contribuyendo así al bienestar social y económico de nuestra población.³ Conforme a ello, el BGF sirve como banco, agente fiscal y asesor financiero del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus instrumentalidades. *Id.* Este cambio podría alterar el balance de la relación entre ambos bancos, por lo que sugerimos que se ausculten los comentarios del BGF, sobre los particulares de esta medida.

Debe considerarse además que el Proyecto dispone que la presidencia de la Junta de Directores del Banco de Desarrollo Empresarial le correspondería al Secretario del DDEC y no al Presidente del BGF. Entendemos que este aspecto es fundamental por lo que también debe ser consultado al BGF.

Ahora bien, el proyecto ante nuestra consideración pone particular énfasis en la posibilidad de proveer financiamiento a las PyMEs, autorizando al nuevo Banco a establecer un programa mediante el cual estas empresas puedan solicitar préstamos tomando como colateral las cuentas a cobrar “que tienen con empresas más grandes con historiales de crédito más sólido”. En lo pertinente, se debe resaltar que esta Administración ha impulsado el desarrollo de las PyMEs como un pilar fundamental en el desarrollo económico de Puerto Rico. Por ello, mediante la Ley 120-2014 se estableció un nuevo programa de incentivos, administrado por la Compañía de Comercio y Exportación (CCE). Este programa está dirigido a promover el bienestar y desarrollo de las PyMEs y la creación de nuevas empresas en este sector, lo cual redundará en la creación de nuevos empleos, al igual que la retención de empleos en PyMEs con dificultades económicas. A tales fines, las PyMEs que sean certificadas por la CCE como elegibles bajo este programa y firmen un Acuerdo para la creación o retención de empleos, disfrutarán de los siguientes incentivos disponibles: i) incentivo salarial por cada empleo nuevo creado o para la retención de empleos a PyMEs elegibles que hayan tenido pérdidas económicas operacionales por dos años consecutivos; ii) tasas preferenciales de contribución sobre ingresos; iii) incentivo de pago del Bono de Navidad escalonado similar al que se implementó bajo la Ley 120-2014, conocida como “Ley de Empleos Ahora”; iv) exención parcial en torno a la contribución a ser pagada sobre la propiedad mueble y/o inmueble; v) exención parcial del pago de patentes municipales; y vi) exención parcial del pago de las primas de la Corporación del Fondo de Seguro del Estado. Además, se ofrecen incentivos para las PyMEs elegibles existentes que aumenten su plantilla de empleados en al menos 20% y aquellas que hayan tenido pérdidas

¹ Plan de Reorganización Núm. 4-1994, según enmendado.

² Ley Núm. 17 de 23 de septiembre de 1948, según enmendada.

³ <http://www.gdb-pur.com/spa/about-gdb/mission.html>



netas operacionales por dos años consecutivos y retengan la totalidad de su plantilla de empleados. Ante ello y en términos generales, lo propuesto en la medida bajo evaluación resulta cónsono con las medidas implementadas por la actual Administración, la Ley 120-2014 y otras medidas aprobadas a favor de dicho sector.

Por otro lado, el Informe de la Comisión de Gobierno, Eficiencia Gubernamental e Innovación Económica del Senado explica que el concepto de “Banco de Desarrollo” se diferencia de los bancos privados en el sentido en que los primeros sirven una función pública, dirigida a promover el empresarismo a través de préstamos y garantías de préstamos a pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, se llama la atención a que con el pasar del tiempo los Bancos de Desarrollo han ido aumentando sus funciones para convertirse en instrumentos importantes de desarrollo económico, más allá de sólo préstamos. Se arguye que este tipo de banco debe estar facultado para invertir directamente en empresas y asumir un rol más activo en la promoción del empresarismo a través de programas de asesoría a los empresarios.

Ante ello, mediante esta legislación se pretende expandir las facultades del Banco para dotarlo con las herramientas necesarias para que continúe su rol y pueda intervenir más activamente en las empresas junto a las que participa. Consecuentemente, además de los servicios tradicionales de financiamiento, la medida ante nuestra consideración propone que el Banco incursione en la creación de cuentas de depósito; seguros y fianzas; y servicios de asistencia técnica de asesoría a su clientela.

En cuanto a este particular, debemos señalar que recientemente se aprobó la Ley Núm. 57-2015, que enmienda la Ley Orgánica del Banco de Desarrollo Económico,⁴ para facultarle a éste a establecer un Programa de Orientación y Capacitación. El nuevo Programa está dirigido a ofrecer servicios de asesoramiento a las PyMes que interesen presentar una solicitud de financiamiento en el banco, antes de la radicación de la solicitud de préstamo o inversión y durante el trámite de la determinación y cierre, de manera que los empresarios se nutran del conocimiento especializado en asuntos tecnológicos, ambientales y energéticos, entre otros. Además, la referida legislación faculta el Banco a ofrecerle a su clientela servicios de gestoría, de manera que se facilite la adquisición de licencias, permisos y certificaciones de todo tipo. La Ley Núm. 57, sin embargo, añade que “[e]n su gestión de asesoramiento por sí o mediante terceros, el Banco, sus directores, oficiales, empleados o agentes, no asumirá ni le será impuesta responsabilidad civil alguna por los resultados derivados de tal asesoramiento.”

La medida ante nuestra consideración, no obstante, plantea los servicios de asesoramiento de forma más amplia. Por ello, entendemos que se debe evaluar lo propuesto en la presente pieza legislativa, ya que podría constituir un cambio en la política pública en cuanto a las funciones de esta institución. Además, podría afectar o interferir en el rol principal de la institución, que es precisamente prestar financiamiento.

⁴ Ley Núm. 22 de 24 de julio de 1985, según enmendada.



Sobre este particular, es de notar que del historial legislativo de la Ley 57-2015 surge que el Banco reconoció que sus recursos estaban esencialmente dirigidos a la concesión de financiamiento a los pequeños y medianos empresarios. Véase Informe sobre el P. de la C. 1649, rendido por la Comisión de Desarrollo Socio-Económico y Planificación de la Cámara de Representantes (16 de junio de 2014). Por lo que, sugirieron que se proveyeran alternativas en el lenguaje del estatuto que contemplaran la posibilidad de que esta instrumentalidad pública pudiera delegar estas funciones en terceros ya sea del sector público o privado. A la luz de ello, sugerimos que se evalúe con detenimiento la viabilidad de que el Banco pueda asumir las nuevas funciones que le son delegadas en la medida que nos ocupa y si existe algún plan o estudio que sustente dicha necesidad.

Adicionalmente, debemos señalar que los instrumentos financieros son altamente regulados por nuestro ordenamiento jurídico. Por tal razón, es indispensable que en el trámite legislativo sobre esta medida se consulte con las agencias concernientes, de manera que puedan ofrecer su opinión pericial sobre los aspectos subjetivos contenidos en la misma. Específicamente, debe considerarse la necesidad de establecer medidas preventivas para atender cualquier conflicto de interés en circunstancias en que el Banco pueda asumir múltiples roles como asesor, ente financiero e inversionista, a la luz de las facultades que le son concedidas en la medida. Entre estas agencias, entendemos indispensable que se consulte con la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF), la Oficina de la Comisionada de Seguros, y el Banco Gubernamental de Fomento, entre otros.

Por otro lado, debemos traer a la atención de esta Honorable Comisión que en la presente medida se dispone que la “Asamblea Legislativa, consciente de que esta Ley concentra en el Banco toda la gestión de la Rama Ejecutiva del Gobierno para financiar el sector empresarial privado, principalmente de los PYMES mediante préstamos y líneas de crédito, inversión de capital de riesgo y garantías, procurará **asignar y velar por que se deposite en el Banco el dinero que por Ley o Resolución se asigne para dichos propósitos.**” Sin embargo, debemos informar que para el año fiscal 2015-2016, el Banco de Desarrollo Económico cuenta con un presupuesto de once millones cuatrocientos veinticinco mil dólares (\$11,425,000), provenientes en su totalidad de ingresos propios. Estos ingresos surgen de las inversiones e intereses generados por los préstamos que el otorga a los pequeños y medianos empresarios. Asimismo, es indispensable señalar que en las Resoluciones Conjuntas del Presupuesto del ELA para el Año Fiscal 2015-2016, R. C. Núm. 62-2015 y R. C. Núm. 63-2015, no se asigna recursos adicionales al Banco.

Conforme a ello, debemos sugerir que se atempere el texto utilizado en la medida bajo análisis, de manera que el mismo esté a tono con la naturaleza de los fondos que maneja el Banco de Desarrollo Económico, los cuales surgen de los ingresos propios de la entidad. De igual forma, entendemos que es necesario evaluar el texto de este Proyecto de Ley, para atemperarlo a la actual realidad fiscal del País, de modo que no se imponga sobre la Asamblea Legislativa la obligación de asignar fondos o “velar por que se deposite” dinero en el Banco cuando los fondos del mismo provienen de ingresos propios. Nótese que, en estos momentos nos encontramos ante una crisis fiscal histórica, donde los recursos disponibles son extremadamente limitados. Nuestra situación actual exige cumplir con nuestra responsabilidad de mantener un presupuesto balanceado donde



los gastos se ajusten a los recaudos reales disponibles, con el fin de promover la recuperación económica y eliminar la práctica lesiva de incurrir en déficit en el manejo de los presupuestos gubernamentales. Cualquier medida legislativa aprobada tiene que ser acorde con dicha realidad fiscal.

Esperamos que nuestros comentarios sobre el **Proyecto del Senado Núm. 1147**, texto aprobado por el Senado de Puerto Rico, le sean de utilidad en el proceso legislativo de esta medida.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista