

ORIGINAL

GOBIERNO DE PUERTO RICO

20ma. Asamblea
Legislativa

RECIBIDO FME30*26PM1:22
3ra. Sesión Ordinaria
TRÁMITES Y REGISTROS SENADO PR

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 645

INFORME NEGATIVO

³⁰
~~29~~ de enero de 2026

AL SENADO DE PUERTO RICO:

La Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos, previo estudio y consideración del Proyecto del Senado 645, no recomienda a este Alto Cuerpo su aprobación.

ALCANCE DE LA MEDIDA

El Proyecto del Senado 645, tiene como propósito enmendar los Artículos 2 y 3 de la Ley Núm. 22 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como la "Ley del Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico", con el fin de ampliar las facultades prestatarias del Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico para incluir facultad de entrar en negocios comerciales; y para otros fines relacionados.¹

¹ Véase, Título del P. del S. 645.

dx

INTRODUCCIÓN

La Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 645 expone que, el Gobierno de Puerto Rico ha reconocido la disponibilidad de financiamiento como un pilar esencial para el desarrollo económico, función que recae principalmente en la banca privada y en ciertas instrumentalidades públicas.² En ese contexto, el Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDE), creado mediante la Ley Núm. 22 de 24 de julio de 1985, fue concebido como una institución de fomento dirigida primordialmente al financiamiento de actividades comerciales y empresariales, lo que ha delimitado su ámbito de acción y su capacidad para ofrecer otros productos financieros a individuos y sectores no empresariales.

Según expone, los efectos acumulados de los huracanes Irma y María, los terremotos y la pandemia del COVID-19, resulta necesario adoptar estrategias que fortalezcan la economía y faciliten el acceso a capital en condiciones más favorables, particularmente para los ciudadanos y emprendedores puertorriqueños.³ Bajo esa premisa, se plantea que el BDE puede fungir como un aliado gubernamental dentro de la industria bancaria, ofreciendo tasas competitivas y nuevos productos financieros que contribuyan tanto al bienestar individual como al fortalecimiento institucional del propio Banco.

En atención a dicha realidad, la medida propone enmendar los Artículos 2 y 3 de la Ley Núm. 22, a los fines de ampliar las facultades prestatarias del BDE para permitirle incursionar en negocios típicamente asociados a la banca comercial, tales como la concesión de préstamos hipotecarios residenciales, préstamos de consumo, tarjetas de crédito y otros productos de financiamiento dirigidos a individuos. De esta forma, se

² Véase, Exposición de Motivos del P. del S. 645

³ Id.



persigue facilitar el acceso a vivienda, fomentar la primera experiencia crediticia y promover la inversión de capital, ampliando la base de clientes y la capacidad financiera del Banco.

Finalmente, la Exposición de Motivos establece que la intención legislativa es colocar al BDE en una nueva perspectiva de desarrollo y calidad de vida, alineada con la política pública de promover el crecimiento económico, el fortalecimiento del mercado inmobiliario y el acceso a financiamiento asequible, sin perder de vista su carácter de instrumentalidad pública orientada al fomento del desarrollo económico de Puerto Rico.⁴

ANÁLISIS DE LA MEDIDA

La Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos del Senado de Puerto Rico, en cumplimiento de su responsabilidad y deber ministerial en el estudio y evaluación del P. del S. 645, llevó a cabo un análisis detallado de la medida. Para la preparación del presente informe, la Comisión contó con los comentarios escritos de las siguientes agencias y entidades: el Banco de Desarrollo Económico de Puerto Rico, la Cámara de Comercio de Puerto Rico, la Asociación de Bancos de Puerto Rico, la Asociación de Ejecutivos de Cooperativas de Puerto Rico y la Mortgage Bankers Association of Puerto Rico.

Contando con los comentarios escritos de dichas agencias y entidades, esta Comisión los incorpora como parte de este informe, cuyo resumen se presenta a continuación:

Banco de Desarrollo Económico de Puerto Rico

En su Memorial Explicativo, el Banco de Desarrollo Económico de Puerto Rico (BDE) destaca que, desde su creación como instrumentalidad pública, su misión principal

⁴ Véase, Exposición de Motivos del P. del S. 645.



ha sido facilitar el acceso a financiamiento para promover la creación de empleos, el desarrollo de negocios sostenibles y el crecimiento económico, atendiendo especialmente a pequeños y medianos empresarios de sectores como manufactura, comercio, agricultura, turismo y servicios.⁵ Según expresan, durante casi cuatro décadas, el BDE se ha especializado en el financiamiento comercial, asumiendo en múltiples ocasiones riesgos que la banca privada no estaba dispuesta a asumir, lo que permitió el surgimiento de numerosos proyectos que hoy constituyen historias de éxito empresarial en Puerto Rico.⁶

El memorial reconoce, no obstante, que el contexto económico actual, marcado por los efectos de los huracanes, los terremotos y la pandemia del COVID-19, exige una transformación del rol del Banco para ampliar la oferta de servicios financieros disponibles a la ciudadanía. A esos fines, se subraya que la enmienda permitiría diversificar los productos del BDE, mejorar el acceso a crédito en un mercado bancario concentrado y ofrecer alternativas con mejores tasas y condiciones para individuos, emprendedores, jóvenes y familias de clase media, facilitando la adquisición de vivienda, la primera experiencia crediticia, el consumo responsable y la inversión de capital.

Finalmente, el Banco sostiene que las facultades adicionales fortalecerán su capacidad institucional, ampliarán su base de clientes y le permitirán cumplir de manera más amplia con la política pública de impulsar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de los puertorriqueños.

En conclusión, el BDE **expresa su respaldo** a la aprobación del P. del S. 645.

⁵ Véase, Memorial Explicativo del BDE

⁶ Id.

Cámara de Comercio de Puerto Rico

En su Memorial Explicativo, la Cámara de Comercio de Puerto Rico (CCPR) manifiesta que, aunque reconoce el interés de atender necesidades legítimas de acceso a vivienda y crédito, la medida convertiría al Estado en un competidor directo de la banca privada, alterando el principio de neutralidad gubernamental en el mercado financiero y afectando la libre competencia.⁷ A juicio de la entidad, la función del Estado debe limitarse a establecer un marco regulatorio fuerte y promover condiciones de mercado, no a participar activamente como oferente de productos bancarios al detal, pues ello podría desplazar la inversión privada y distorsionar la asignación eficiente del crédito.⁸

Por otra parte, la Camara de Comercio advierte que la pieza legislativa adolece de deficiencias técnicas y fiscales, entre ellas: la falta de definición precisa del término "cualesquiera otros productos de financiamiento"; la ausencia de un estudio de impacto fiscal por parte de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa; y el potencial aumento sustancial en los riesgos y costos para el erario, estimándose que la inversión necesaria para operar préstamos personales, hipotecarios y tarjetas de crédito podría ascender a miles de millones de dólares. Asimismo, se señala que el BDE no capta depósitos del sector privado, no cuenta con garantías de la FDIC y actualmente opera con pérdidas, lo que incrementa su exposición al riesgo y su dependencia de fondos públicos o deuda garantizada.⁹

Desde una perspectiva histórica, la CCPR reconoce la aportación del BDE al desarrollo de pequeñas y medianas empresas y a la creación de empleos en múltiples sectores productivos. Sin embargo, sostiene que la revitalización del Banco no debe

⁷ Véase, Memorial Explicativo de la CCPR sobre el P. del S. 645.

⁸ Id.

⁹ Id.



lograrse mediante su transformación en una institución de banca comercial al detal, sino mediante alternativas que fortalezcan su rol de fomento sin comprometer la estabilidad fiscal ni la competitividad del sistema financiero. En ese sentido, recalca que la experiencia previa de la Isla con la expansión desmedida de entidades financieras públicas, como el Banco Gubernamental de Fomento, constituye una advertencia sobre los riesgos de asumir funciones bancarias sin los controles, capitalización y salvaguardas adecuadas.¹⁰

Finalmente, la Cámara de Comercio de Puerto Rico concluye que la implantación del P. del S. 645 podría imponer una carga fiscal significativa no presupuestada, aumentar la incertidumbre en el sector privado y afectar la estabilidad del mercado crediticio, sin garantizar una reducción real en las tasas de interés ni un acceso más eficiente al financiamiento.¹¹

En conclusión, la CCPR **no recomienda** la aprobación del P. del S. 645.

Asociación de Bancos de Puerto Rico

El memorial explicativo de la Asociación de Bancos de Puerto Rico (ABPR), sostiene que el P. del S. 645 advierte que el mercado de financiamiento hipotecario y de consumo en Puerto Rico se encuentra ampliamente atendido por la banca privada, cooperativas, compañías hipotecarias y otras instituciones reguladas, por lo que la Exposición de Motivos del proyecto no presenta datos empíricos que justifiquen la necesidad de que el BDE incursione en estos renglones.¹² Asimismo, señala que la medida contiene delegaciones amplias e imprecisas, particularmente al autorizar "cualesquiera

¹⁰ Véase, Memorial Explicativo de la CCPR sobre el P. del S. 645.

¹¹ Id.

¹² Véase, Memorial Explicativo de la ABPR.



otros productos de financiamiento", sin definir su alcance ni establecer parámetros claros de riesgo, supervisión y capitalización.¹³

Desde la perspectiva institucional, la ABPR expone que el BDE no cuenta con la infraestructura operacional, tecnológica, regulatoria ni de cumplimiento que requiere la emisión de hipotecas, préstamos personales y, especialmente, tarjetas de crédito, actividades que conllevan sistemas especializados, controles antifraude, redes de pago, centros de servicio, reservas de capital y programas robustos de manejo de riesgos y cumplimiento con normas federales y locales. Añade que el Banco no capta depósitos del sector privado, no está asegurado por la FDIC y depende en gran medida de asignaciones públicas y fondos federales, lo que limita su capacidad de absorber pérdidas y manejar carteras de alto riesgo crediticio.¹⁴

El memorial incorpora además un análisis técnico preparado por Birling Capital Advisors, el cual concluye que la implantación de los programas de préstamos personales, tarjetas de crédito e hipotecas implicaría un compromiso financiero que podría superar los \$2,663 millones, equivalente a aproximadamente el 20.48% del presupuesto consolidado del Gobierno de Puerto Rico, sin incluir costos administrativos, operacionales ni de fiscalización.¹⁵ Dicho estudio identifica debilidades estructurales en la situación financiera del BDE, su dependencia de fondos federales, hallazgos adversos en auditorías, riesgos legales pendientes y la ausencia de un análisis fiscal conforme a los requisitos de la Ley PROMESA, lo que, a juicio de la Asociación, hace inviable y riesgosa la expansión propuesta.¹⁶

¹³ Véase, Memorial Explicativo de la ABPR sobre P. del S. 645.

¹⁴ Id.

¹⁵ Id.

¹⁶ Id.



Finalmente, la Asociación de Bancos de Puerto Rico concluye que el P. del S. 645 carece de un marco adecuado de capitalización, supervisión y evaluación de riesgos, y que su aprobación podría reproducir errores históricos asociados a la expansión desmedida de entidades financieras públicas, como ocurrió con el Banco Gubernamental de Fomento.¹⁷

En conclusión, la ABPR **no recomienda** la aprobación del P. del S. 645.

Asociación de Ejecutivos de Cooperativas de Puerto Rico

La Asociación de Ejecutivos de Cooperativas de Puerto Rico (ASEC), en su memorial recuerda que el BDE fue creado para promover el desarrollo del sector privado mediante el financiamiento de proyectos productivos, con énfasis en pequeños y medianos empresarios de sectores como la manufactura, el comercio, la agricultura, el turismo y los servicios.¹⁸ A su juicio, la expansión de sus facultades hacia el crédito al consumo y la vivienda no responde a una necesidad demostrada, pues no se evidencia que exista una insuficiencia de oferta en el mercado ni una incapacidad de las instituciones financieras existentes para atender dichas áreas. Por el contrario, sostiene que tanto las cooperativas como la banca tradicional cuentan con la experiencia, la infraestructura y el marco regulatorio necesario para proveer estos productos de manera eficiente y segura.¹⁹

El memorial advierte, además, que esta ampliación podría incrementar el riesgo financiero para el Gobierno de Puerto Rico, ya que, aunque el BDE tenga personalidad jurídica propia, cualquier deterioro significativo en su situación financiera repercutiría

¹⁷ Id.

¹⁸ Véase, Memorial Explicativo de la ASEC sobre el P. del S. 645.

¹⁹ Id.

Y

en el erario. Señala que la incursión en hipotecas residenciales y crédito al consumo requiere una estructura operativa, experiencia en banca al detal y sistemas de manejo de riesgo que el BDE, en su configuración actual, no posee, lo que implicaría inversiones sustanciales y desviación de recursos de su función principal de fomento económico.²⁰

Asimismo, la ASEC plantea preocupaciones sobre el impacto que la participación del BDE como originador directo de hipotecas podría tener en el mercado secundario y en el balance del sistema financiero, así como sobre la ausencia de un análisis que evalúe adecuadamente dichas repercusiones. Como alternativa, propone que el Estado explore mecanismos distintos para atender las necesidades de crédito individual, tales como el fortalecimiento de programas existentes, incentivos a las cooperativas y a la banca para ampliar su oferta en vivienda de interés social, y esquemas de colaboración público-privada que aprovechen la capacidad instalada del sector financiero.²¹

En conclusión, la Asociación de Ejecutivos de Cooperativas de Puerto Rico sostiene que, aunque la intención de la medida es loable, **no apoya** la aprobación del P. del S. 645.

Mortgage Bankers Association of Puerto Rico

La Mortgage Bankers Association of Puerto Rico (MBA), en su memorial destaca que el BDE ha demostrado ser efectivo en su función de promover el desarrollo económico, señalando que entre 2021 y 2023 los desembolsos a empresas aumentaron sustancialmente y que su gestión ha contribuido a la creación y retención de decenas de miles de empleos.²² Asimismo, resalta que la capitalización del Banco mediante

²⁰ Id.

²¹ Véase, Memorial Explicativo de la ASEC sobre el P. del S. 645.

²² Véase, Memorial Explicativo de la MBA sobre el P. del S. 645.

9

programas federales, como el State Small Business Credit Initiative (SSBCI), ha permitido fortalecer sectores clave como el comercio, el turismo, la agricultura y la energía renovable. Desde esa perspectiva, entiende que ampliar su misión hacia el crédito hipotecario y de consumo diluiría los recursos disponibles para el empresariado y aumentaría los riesgos operacionales, administrativos y de cumplimiento regulatorio.²³

El memorial enfatiza que el mercado hipotecario en Puerto Rico ya cuenta con una estructura institucional robusta y especializada, particularmente la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (AFV), creada precisamente para atender el financiamiento residencial y ofrecer programas de vivienda asequible con altos niveles de apalancamiento y asistencia para gastos de cierre. Además, señala que la banca privada, las instituciones hipotecarias y las cooperativas suplen adecuadamente el crédito al consumo y a individuos, sin que exista evidencia empírica que demuestre una deficiencia estructural que justifique la intervención directa del BDE en dichos renglones.²⁴

Desde el punto de vista operacional, la MBA advierte que la administración de hipotecas y tarjetas de crédito conlleva altos costos de cumplimiento con leyes y reglamentos federales y estatales, auditorías periódicas, sistemas tecnológicos especializados, personal de "servicing" y oficiales de cumplimiento, lo que implicaría un aumento considerable en la carga administrativa y en los gastos recurrentes del BDE, además de exponerlo a mayores riesgos de crédito y recobro.²⁵

²³ Véase, Memorial Explicativo de la MBA sobre el P. del S. 645.

²⁴ Véase, Memorial Explicativo de la MBA sobre el P. del S. 645.

²⁵ Id.

Handwritten mark

Finalmente, la Mortgage Bankers Association of Puerto Rico recomienda eliminar de la medida las disposiciones que autorizan al BDE a conceder préstamos hipotecarios residenciales y, en general, a incursionar en financiamiento a individuos. En su lugar, sugiere que el Banco concentre sus esfuerzos en fortalecer su rol de banca de desarrollo, particularmente en áreas como el financiamiento empresarial, la agilización de permisos y el apoyo a proyectos de infraestructura energética y energía renovable, reafirmando que el crédito hipotecario y de consumo debe continuar siendo atendido por las instituciones especializadas del sistema financiero.²⁶

Por tales razones, la MBA **no endosa** la aprobación del P. del S. 645 en su forma actual.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Luego de evaluar el Proyecto del Senado 645 y considerar los memoriales explicativos sometidos por las entidades consultadas, esta Comisión concluye que la medida introduce un cambio sustancial en la política pública que rige al Banco de Desarrollo Económico, al autorizarlo a conceder préstamos hipotecarios residenciales, préstamos de consumo y tarjetas de crédito. Dicha ampliación altera la naturaleza del BDE como banco de fomento dirigido al financiamiento del sector productivo y empresarial, y lo encamina a operar como una institución de banca comercial al detal, con el consiguiente desvío de recursos que deben estar dirigidos al desarrollo económico y a la creación de empleos.

La medida no demuestra, mediante evidencia empírica ni análisis técnico, la existencia de una deficiencia estructural en el acceso al crédito hipotecario o de consumo que justifique la incursión del BDE en esos renglones. Por el contrario, el récord

²⁶ Id.



legislativo confirma que estos mercados se encuentran atendidos por la banca privada, las cooperativas, las instituciones financieras especializadas y la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda, por lo que la propuesta conlleva un traslape de funciones y una duplicación institucional innecesaria.

Asimismo, la pieza se presenta sin un análisis de impacto fiscal conforme a los parámetros de la Ley PROMESA ni una evaluación integral de los riesgos crediticios, operacionales y de capital que implicaría ampliar la cartera del BDE hacia préstamos de consumo e hipotecas. Considerando que el Banco no capta depósitos del público, no cuenta con seguro de la FDIC y depende en gran medida de fondos públicos y federales, un deterioro en su cartera podría traducirse en riesgos fiscales para el Estado.

De igual forma, se advierte que el BDE no cuenta actualmente con la infraestructura tecnológica, operacional ni con el andamiaje de cumplimiento que requiere la operación de productos propios de la banca al detal, particularmente en lo relativo al manejo de riesgo, la protección al consumidor, la prevención de lavado de dinero y la supervisión prudencial. La expansión propuesta, sin una transformación institucional profunda y sin salvaguardas claras, podría comprometer la estabilidad y solidez de la institución.

Finalmente, la medida coloca al Estado en la posición de regulador y competidor simultáneamente dentro del mercado financiero, al crear un traslape con la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda y con el sistema bancario y cooperativo, lo que resulta incompatible con una sana política pública. A ello se suma la amplitud de la delegación contenida en la expresión "cualesquiera otros productos de financiamiento", que concede discreción excesiva sin parámetros normativos claros.



CONCLUSIÓN

A la luz de todo lo anterior, esta Comisión concluye que el Proyecto del Senado 645 no satisface los criterios mínimos de política pública, rigor técnico y responsabilidad fiscal que deben regir la actuación de una instrumentalidad financiera del Estado. La medida propone una expansión sustancial de las funciones del Banco de Desarrollo Económico hacia áreas propias de la banca comercial al detal, sin demostrar una necesidad pública real, sin un análisis de impacto fiscal conforme a PROMESA, y sin atender adecuadamente los riesgos institucionales, operacionales y regulatorios que ello conlleva. Al apartar al BDE de su misión esencial como banco de fomento productivo, crear duplicidad de funciones con la banca privada, las cooperativas y la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda, y exponer al erario a potenciales riesgos crediticios sin salvaguardas suficientes, la medida resulta incompatible con una sana administración pública y con los principios que deben guiar el desarrollo económico de Puerto Rico.

POR TODO LO ANTES EXPUESTO, la Comisión de Innovación, Reforma y Nombramientos del Senado de Puerto Rico, previo estudio y consideración, **no recomienda** a este Honorable Cuerpo la aprobación del P. del S. 645.

RESPETUOSAMENTE SOMETIDO,



Thomas Rivera Schatz
Presidente
Comisión de Innovación,
Reforma y Nombramientos
del Senado de Puerto Rico