ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

19 de agosto de 2015

Hon. Gilberto Rodríguez Valle
Presidente
Comisión de Cooperativismo, Pequeñas y
Medianas Empresas y Microempresas
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) presenta los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2398**. Este Proyecto propone enmendar la Ley 62-2014, mejor conocida como "Ley de Apoyo a la Microempresa, al Pequeño y Mediano Comerciante", a los fines de aclarar su lenguaje y agilizar su implementación; enmendar la Ley 129-2005, según enmendada, mejor conocida como "Ley de Reservas en las Compras del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", a los fines de aclarar el proceso a seguir cuando aplique la penalidad por incumplimiento de la Ley; enmendar la Ley 161-2009, según enmendada, mejor conocida como "Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico"; y enmendar la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, mejor conocida como "Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico", para atemperarlas a las disposiciones de la Ley Núm. 62, *supra*; y para otros fines relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos de la medida, la Ley Núm. 62 se creó con el propósito de fortalecer el sector de las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y propiciar el surgimiento de más comercios. Incorpora a nuestro ordenamiento como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, entre otros, que los incentivos de creación de empleos, además de las ayudas disponibles para el desarrollo y el mantenimiento de empresas, deben brindarse prioritariamente a las microempresas y a los pequeños y medianos comerciantes de nuestro país.

Asimismo, se expone que la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 62 indica que: "...este sector constantemente enfrenta los retos que suponen los altos costos de operación, la falta de acceso al crédito y al dominio de nuevas tecnologías, así como la dificultad para innovar. Mención aparte, están también los otros problemas que enfrenta este sector debido al exceso de reglamentación o procedimientos administrativos, alguno de los cuales han sido impuestos por virtud de ley". Por lo cual, se arguye que es importante realizar cambios en nuestra legislación que les devuelva la confianza para que puedan arriesgarse, y de esta manera contribuir al mejoramiento de la economía.

A tales efectos, la medida bajo estudio, propone realizar enmiendas técnicas a la Ley Núm. 62, así como atemperar la legislación vigente al estatuto. Este conjunto de enmiendas facilitarán y agilizarán aún más

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.725.3521
www.ogp.pr.gov

los procesos establecidos en la Ley y fortalecerán los objetivos de la misma; a la vez que brindará a este sector económico herramientas efectivas para su progreso.

Expuestos el propósito y contenido del **Proyecto de la Cámara Núm. 2398**, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre el mismo.

De entrada, es de todos conocidos que Puerto Rico enfrenta una coyuntura histórica única y compleja que atenta contra la sostenibilidad general de nuestra economía y nuestro funcionamiento social. Como producto de ello, dentro de la Agenda para la Recuperación Económica 2014-2018, la presente Administración reconoce el rol que deben tener las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) en el desarrollo económico y social de Puerto Rico. Por tal razón, esta Administración se propone establecer una política pública sólida dirigida a apoyar el fortalecimiento de este importante sector mediante medidas destinadas al desarrollo económico y a la creación de empleos.

A modo de ejemplo, podemos mencionar que en octubre de 2014 se anunció una campaña para el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas en la Isla, "Fuerza PyME". Esta campaña está dirigida a crear conciencia sobre la importancia del comercio local como fuente de empleos y nuevas oportunidades económicas. La propuesta que fue apoyada por treinta (30) organizaciones, promoverá el acceso a incentivos y a ayudas gubernamentales y privadas. De igual modo, proveerá capacitación a las PyMEs sobre iniciativas empresariales.[1]

Cónsono con ello, la Ley Núm. 62 estableció como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que el microempresario, y el pequeño y mediano comerciante son la espina dorsal de la economía puertorriqueña. A su vez, realizó enmiendas a diferentes leyes en importantes renglones, todos vitales para el fortalecimiento de este sector económico. Esta Ley de avanzada ha generado grandes beneficios e incentivos para apoyar y fortalecer económicamente el sector de las microempresas, pequeños y medianos negocios, los cuales hasta este momento han sido los principales establecimientos comerciales impactados negativamente por la crisis económica, y los arduos procesos burocráticos de obtención de permisos. Siendo ello así, la creación de un ambiente agradable para lograr la sostenibilidad económica de las PyMEs es un asunto de alto interés público que debe ser atendido con urgencia.

Por las razones que anteceden, la presente pieza legislativa procura facilitar y agilizar la implementación de algunas disposiciones de esta Ley, mediante la introducción de ciertas enmiendas técnicas para atemperar la legislación vigente al estatuto. Con ello, se ratifican y fortalecen los beneficios que están recibiendo las PyMEs desde la aprobación de la Ley Núm. 62. Además, se les proveen las herramientas inmediatas para facilitarles su operación y se incrementa la aplicación de los beneficios que ya estas reciben mediante la antemencionada legislación. En ese sentido, vemos que la medida incorpora el uso de fondos de adiestramiento provistos bajo el *Workforce Investment Act of 1988*, actualmente el

---

[1] *Véase*, Comunicado de Prensa, *Presentan campaña Fuerza PyME en apoyo al pequeño y mediano comerciante*, Compañía de Comercio y Exportación, publicado el 23 de octubre de 2014, accedido el 16 de julio de 2015 a través del portal cibernético: http://www.comercioyexportacion.com/noticias/154-presentan-campana-fuerza-pyme-en-apoyo-al-pequeno-y-mediano-comerciante.html

Workforce Innovation and Opportunity Act, lo cual facilitará el acceso a fondos adicionales en apoyo al desarrollo de las PyMEs.

Ahora bien, en lo pertinente a nuestra Oficina, la medida dispone que el Director de la OGP establecerá "los mecanismos de control presupuestario necesarios, incluyendo la separación de fondos y reservas, para asegurar el cumplimiento con lo dispuesto en esta Ley, relativo a separar el veinte (20) por ciento del presupuesto de compras para la adquisición de bienes producidos o mercadeados por microempresas, pequeñas y medianas empresas, por parte de los departamentos, agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas cuyos gastos de funcionamiento se sufraguen en todo o en parte del Fondo General."

Además, en lo relacionado a la penalidad por el incumplimiento con las disposiciones de esta pieza legislativa, se dispone que la OGP "informará al Secretario de Hacienda que se retendrá un 1% de las asignaciones presupuestarias, o remesa o pago por servicios públicos, provenientes del Fondo General a cualquier departamento, agencia, instrumentalidad, dependencia, municipio o corporación pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que incumpla" con tales disposiciones. Dicho incumplimiento, será certificado por la propia OGP mediante una certificación que deberá ser emitida antes del 31 de diciembre de cada año.

Sobre el particular, es pertinente señalar que, mediante la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como "Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto", se crea la OGP como un organismo adscrito a la Oficina del Gobernador. La misma funge como un organismo asesor y auxiliar para ayudar al Gobernador en el descargue de sus funciones y responsabilidades de dirección y administración del presupuesto del Estado.[2] Como parte de las facultades y deberes de la Oficina, ésta asesorá al Primer Ejecutivo en los asuntos de índole presupuestaria, programática y de gerencia administrativa, así como en asuntos de naturaleza fiscal relativos a sus funciones. De igual forma, tiene encomendado velar que la ejecución y administración del presupuesto por parte de los organismos públicos se conduzca de acuerdo con las leyes y resoluciones de asignaciones, con las más sanas y adecuadas normas de administración fiscal y gerencial, y en armonía con los propósitos programáticos para los cuales se asignan o proveen los fondos públicos y efectuar los cambios, enmiendas o ajustes que se ameriten.[3]

Asimismo, como parte de la función gerencial y presupuestaria encomendada a la OGP, resulta indispensable considerar que es política del Gobierno de Puerto Rico implantar medidas rigurosas de control y eficiencia fiscal por medio del control adecuado de partidas presupuestarias relacionadas con nombramientos, transacciones de personal, contrataciones y del control general del gasto gubernamental.[4] A tono con dicha política pública, en cuanto a la administración y control de presupuesto, se le ha delegado al Director de la OGP, entre otras cosas, la facultad de establecer

---

[2] *Véase*, Artículo 2 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como "Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto".

[3] *Véase*, Artículo 3 de la Ley Núm. 147, *supra*.

[4] *Véase*, Artículo 1-A de la Ley Núm. 147.

reservas presupuestarias y restringir los recursos a disposición de los organismos en la forma que crea pertinente cuando en la ejecución y control del presupuesto lo estime necesario.[5]

Cónsono con dichas facultades, es importante señalar que la medida que la Resolución Conjunta 747-2013 ya reconoce la facultad del Director de la OGP de ejercer sus facultades para contribuir al cumplimiento de las agencias con las disposiciones de la Ley 129-2005. A tales fines, la Sección 9 ordena al Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto a establecer los mecanismos de control presupuestario necesarios, incluyendo la separación de fondos y reservas. También requiere para que la OGP informe al Secretario de Hacienda que se retendrá uno por ciento (1%) de las asignaciones presupuestarias, o remesa o pago por servicios públicos, provenientes del Fondo General, a cualquier departamento, agencia, instrumentalidad, dependencia, municipio o corporación pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que incumpla con las disposiciones de la Ley 129, *supra*.

Así las cosas, entendemos que lo propuesto en la medida con relación a las responsabilidades a ser delegadas al Director de la OGP, sobre el establecimiento de los mecanismos de control presupuestario necesarios que aseguren el cumplimiento con la política pública dispuesta en la Ley de Reservas en las Compras del Gobierno y sobre las acciones en cuanto al incumplimiento de los organismos gubernamentales con dicha política pública, es cónsono con las funciones de control y administración presupuestaria encomendadas a la OGP mediante su Ley Orgánica.

Ahora bien, la medida que nos ocupa dispone como texto adicional que el equivalente al cincuenta por ciento (50%) del uno por ciento (1%) retenido será transferido a la Compañía de Comercio y Exportación para contratar capital humano adicional. El restante cincuenta por ciento (50%) será asignado a una cuenta creada por el Secretario de Hacienda que se utilizara para cumplir con el pago a las microempresas, pequeñas y medianas empresas. Evaluado dicho texto, entendemos que debe hacerse un balance de los intereses presentes, y considerar las implicaciones de esta disposición.

Sobre el particular, primeramente observamos que, conforme redactada la medida, el uno por ciento (1%) podría ser de la totalidad del presupuesto para gastos de funcionamiento de algunas agencias, ya que se alude a "la totalidad de las asignaciones presupuestarias", por lo que se trata de cantidades considerables. Por ejemplo, en el caso del Departamento de Educación cuyo Presupuesto Consolidado asciende a aproximadamente $3.2 billones, las asignaciones presupuestarias con cargo al Fondo General constituyen aproximadamente $2 billones. Por lo que, el uno por ciento (1%) de las mismas son $20 millones de dólares. Por lo que, considerando solamente el Departamento de Educación, observamos que el retenido constituiría una cantidad significativa que podría afectar el presupuesto de la agencia.

Por otro lado, de dicho retenido, se dispone que el cincuenta por ciento (50%) del uno por ciento (1%) retenido será transferido a la Compañía de Comercio y Exportación para contratar capital humano adicional. Utilizando de forma hipotética y para fines ilustrativos el presupuesto del Departamento de Educación, serian transferidos a la Compañía $10 millones para reclutamiento. No obstante, aunque reconocemos la importante labor que realiza la Compañía de Comercio y Exportación, disponer que en todo caso se le asignará al cincuenta por ciento (50%) del uno por ciento (1%) retenido para capital

[5] *Véase*, sub-inciso (5), inciso (e) del Artículo 4 de la Ley Núm. 147.

humano no guarda relación con lo que podrían ser sus necesidades reales. Tampoco adelante el propósito de la Ley 129, *supra,* que es promover la adquisición de bienes y productos de las PyMES como una inversión.

Pero más aún, dicha penalidad tiene el potencial de afectar significativamente el balance presupuestario de las agencias y de incidir en el proceso constitucionalmente establecido para legislar el presupuesto, ya que se transferiría a una corporación pública fondos sin participación de la Asamblea Legislativa y del Primer Ejecutivo fondos con cargo al Fondo General que han sido destinados por para cubrir gastos operacionales y de funcionamiento de las agencias al amparo de asignaciones debidamente legisladas en el trámite presupuestario. Incluso, podría afectar la capacidad de las agencias de cumplir con sus obligaciones para con la Autoridad de Energía Eléctrica o la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, afectando también a estas corporaciones públicas. Ello presenta serios cuestionamientos tanto sobre su viabilidad jurídica, como sobre su deseabilidad como cuestión de política pública, al exponer a las agencias a incurrir en déficits presupuestarios y afectar el balance de las asignaciones.

Por lo que, recomendamos que se disponga que el uno por ciento (1%) se calculará sobre el presupuesto asignados para compras (no sobre las asignaciones presupuestarias, o remesa o pago por servicios públicos), y que en todo caso el dinero así retenido permanecerá en la reserva dispuesta por la OGP para ser liberado en la medida que las agencias cumplan con sus obligaciones bajo la Ley 129. De esta manera, se obligaría al cumplimiento del estatuto sin afectar indebidamente el funcionamiento de las agencias. Lo contrario podría afectar el funcionamiento de las agencias que se verían impedidas de utilizar sus recursos para adquirir bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de los deberes ministeriales que le han sido delegados por Ley.

Por lo tanto, aunque nos parece apropiada esta iniciativa ya que fomenta el cumplimiento de las entidades gubernamentales con la política preferencial de compras a las PyMEs, recomendamos que la medida sea enmendada para hacer un balance adecuado y razonable de los intereses presentes, de forma tal que no se afecte la gestión pública.

Por los fundamentos antes expuestos, atendidas nuestra observación, no tendríamos objeción a la aprobación de la medida presentada. Sugerimos auscultar la opinión de la Compañía de Comercio y Exportación, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, la Junta de Planificación y la Oficina de Gerencia de Permisos sobre los particulares de la misma.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en la evaluación del **Proyecto de la Cámara Núm. 2398**.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista