

14 de octubre de 2016

Departamento de Estado

**INFORME DE TRANSICIÓN 2016**

Presentamos con esta ponencia el Informe de Transición del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (“BGF” o “el Banco”) correspondiente al año 2016 de conformidad con las disposiciones de la Ley Núm. 197-2002, según enmendada, conocida como “*Ley para Regular el Proceso de Transición del Gobierno de Puerto Rico*”, con el fin de proveer a la próxima administración la información pertinente y necesaria para un proceso de transición ordenado.

En dicho Informe se incluye una descripción abarcadora de la situación fiscal, financiera, legal, operacional, estructural, reglamentaria y de recursos humanos del Banco a la fecha del 31 de agosto de 2016, así como las gestiones realizadas durante los pasados cuatro años con el propósito de llevar a cabo su misión institucional, enfrentar los complejos retos que el Banco ha confrontado durante ese período, y, más recientemente, para cumplir con las disposiciones de la Ley 21-2016, según enmendada, conocida como “Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico”.

Desde el inicio de la presente administración gubernamental y hasta el 6 de abril de 2016, se desarrolló y se implementó una gran diversidad de medidas a fin de atender la compleja situación en la cual se encontró el Banco en enero de 2013 y de mantener la estabilidad del mismo en miras a que éste pudiese continuar sus operaciones normales como banco y como asesor financiero y agente fiscal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (el “ELA” o “Puerto Rico”). A pesar de los enormes esfuerzos realizados y de las medidas que se implementaron - siendo varias de estas de carácter extraordinario y en pos de mantener la salud financiera y la liquidez de la institución - el Banco tenía por delante una serie de obligaciones que, en ausencia de una inyección inmediata de liquidez, no se lograrían cumplir en su totalidad. Por tal razón, previo a la discusión sobre la situación financiera actual del Banco, es preciso realizar un recuente breve de cómo el Banco llegó a dicha situación.

Es de conocimiento general que la crisis fiscal del Gobierno de Puerto Rico ha llegado al momento más crítico en su historia. A pesar de las medidas de ajuste fiscal abarcadoras y sin precedente que ha puesto en vigor esta administración para reencaminar a Puerto Rico hacia la recuperación económica y la sostenibilidad fiscal, factores como la falta de acceso a los mercados, el elevado nivel del servicio de la deuda pública, y el deteriorado clima económico que persiste, han llevado a las finanzas del Gobierno de Puerto Rico a un punto en el cual fue necesario implementar medidas aún más difíciles. Aunque la administración ha realizado múltiples esfuerzos para continuar co n el pago de las obligaciones del ELA y las demás instrumentalidades emisoras mientras se continuaban brindando servicios esenciales, la escasez en los recursos y la limitada liquidez, amenazaron con obligar al Gobierno de Puerto Rico a tener que escoger entre honrar compromisos con nuestros acreedores o continuar proveyendo servicios básicos y esenciales al pueblo de Puerto Rico.

En el caso particular del Banco, y a manera de trasfondo, desde su fundación en 1942, el BGF había servido consistentemente no solo en la gestión de agente fiscal del ELA y de sus agencias, corporaciones públicas y otras entidades gubernamentales en cuanto a la emisión de deuda, sino también en su función como banco del estado. En esa función, durante décadas, el BGF respaldó la inversión pública del gobierno otorgando financiamientos interinos y permanentes, brindados con el capital propio de la institución y respaldados por compromisos de asignaciones legislativas en cada presupuesto anual. Dichos financiamientos servían al gobierno para sostener el crecimiento y desarrollo del país, invertir en su infraestructura y para modernizar y fortalecerla, así como para ampliar su red de servicios a tono con las necesidades de la población. Esos pagos al Banco, provenientes de asignaciones legislativas, habían asegurado, a su vez, que la institución pudiera continuar brindando al estado el respaldo financiero para sus operaciones y necesidades de financiamiento. Es de esta manera que se establece una dependencia económica ineludible a la situación financiera del gobierno y demás entidades gubernamentales.

Precisamente, los efectos de la situación financiera del gobierno central y de algunas de sus corporaciones públicas comenzaron a observarse previo a que la administración actual iniciara sus labores. Tan pronto como el 13 de diciembre de 2012, como consecuencia directa de la degradación de las obligaciones generales del ELA, la agencia clasificadora de crédito *Moody’s Investor Services* degradó la calificación de las Notas Senior del BGF de “Baa1” a “Baa3”, es decir, a sólo un escalafón de la calificación especulativa, con un panorama negativo. Tan solo tres meses después, el 14 de marzo de 2013, la homóloga *Standard & Poor’s* también redujo la calificación del BGF de “BBB” a “BBB-“, con perspectiva negativa. Ante la posibilidad de que el ELA incumpliera en el pago de las obligaciones generales, también se tornó en incierta la capacidad del ELA de pagarle al BGF las facilidades de crédito que tenía con el Banco. Esto, a su vez, mermaría los ingresos del Banco, y por ende, la capacidad del BGF de responder por sus propias notas.

Ante ese cuadro, la actual administración desarrolló estrategias para fortalecer el Banco y preservar su liquidez. Luego de analizar posibles emisiones de deuda que pudiesen repagar algunos de los financiamientos interinos concedidos por el Banco, y de que las principales agencias clasificadoras de crédito degradaran el nivel crediticio de todos los principales emisores de deuda del país a nivel especulativo, en el mes de marzo de 2014, el ELA acudió a los mercados de financiamiento y logró colocar $3,500 millones en bonos de obligaciones generales. Con el producto de esa emisión, el ELA repagó al BGF varias líneas de crédito y préstamos pagaderos de asignaciones legislativas del ELA, en la cantidad aproximada de $1,900 millones. No obstante, de esta inyección aproximadamente $272 millones se utilizaron para financiar principal e intereses vencidos durante el año fiscal 2014 en las líneas de crédito y préstamos pagaderos de asignaciones legislativas del ELA al BGF por lo que dicha cuantía no redundó en un mejoramiento permanente en la liquidez del Banco. A su vez, el BGF se vio forzado a utilizar $200 millones en mayo del 2014 para comprar unos bonos de interés variable (“VRDO’s” por sus siglas en inglés) vencidos de la ACT y así evitar el impago de dicha corporación pública. Además, el BGF también tuvo que utilizar aproximadamente $300 millones de dicha liquidez durante los últimos meses del año fiscal 2014 para terminar de financiar el déficit del Fondo General presupuestado para ese año.

Por su parte, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 24-2014, la cual, entre otras cosas, limitó la capacidad del BGF de conceder adelantos a corporaciones públicas sin fuentes de repago claras. En ocasiones, dichos adelantos servían para subsanar deficiencias operacionales, tal como fue el caso de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico (“ACT”) la cual, al 30 de junio de 2013, adeudaba aproximadamente al Banco $2,000 millones de varios préstamos, sin fuentes de repago debidamente aprobadas. La Ley 24-2014 además facultó al BGF a requerirle a la mayoría de las instrumentalidades gubernamentales a transferir y mantener sus depósitos en el Banco. Con estas herramientas, el Banco, en su rol de agente fiscal y asesor financiero, se colocó en posición de continuar asistiendo al ELA en su misión de eliminar paulatinamente los déficits operacionales históricos del Fondo General y asistir a las corporaciones públicas a alcanzar la autosuficiencia presupuestaria. Ello incluyó, entre otras iniciativas, asesorar al ELA en las propuestas de reforma de los Sistemas de Retiro de modo que no se agotaran sus activos para el pago de pensiones en los próximos años.

Mediante la aprobación de las Leyes 3-2013 y 160-2013, esta Administración ya había encaminado reformas estructurales comprensivas para atender los déficits actuariales históricos de los sistemas de retiro de nuestros empleados públicos y de los maestros del sistema de educación pública. La Asamblea Legislativa aprobó, además, la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico - Ley 66-2014 – a través de la cual se introdujeron recortes profundos y abarcadores en el gasto público del ELA y todas sus instrumentalidades, logrando ahorros de cientos de millones para el erario, sin recurrir al despido de empleados públicos.

A pesar de las medidas adoptadas, el Banco necesitaba liquidez adicional para mantener sus operaciones normales y para servir como fuente de financiamiento para el Gobierno Central, municipios y corporaciones públicas. Para agravar el cuadro, durante el pasado cuatrienio 2009-2012, el *balance sheet* del BGF quedó seriamente comprometido, pues el Banco otorgó un sinnúmero de préstamos a largo plazo (con términos de vencimiento de más de veinte (20) años) a la vez que emitía nuevas notas a corto y mediano plazo (con vencimientos de entre cinco (5) a quince (15) años). **En otras palabras, del 2009 al 2012 el BGF asumió una serie de obligaciones a corto y mediano plazo, pero postergó el repago de los préstamos otorgados para el futuro lejano, creando un desbalance dramático entre sus ingresos y egresos, poniendo en riesgo la capacidad de cumplir con sus obligaciones.** Limitado por los vencimientos de la deuda emitida a corto y mediano plazo, era necesario que el Banco recibiera repagos adicionales de sus préstamos y líneas de crédito interinas. Dirigido a esos fines, el BGF intentó encontrar una solución a uno de sus problemas más apremiantes: la deuda billonaria que la ACT mantenía con el BGF y para la cual no existía fuente de repago.

En ánimo de atender el problema de la deuda de la ACT, desde octubre de 2014, el BGF promovió un proyecto de ley que aumentaría el arbitrio sobre el crudo importado a la isla, pignoraría estos nuevos recaudos a favor de la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura (“AFI”) y con esa fuente autorizaba a AFI a emitir bonos con el fin de utilizar los fondos obtenidos de la venta para asumir y repagar la deuda de ACT con el BGF. Aunque la Asamblea Legislativa aprobó inicialmente la Ley 1-2015, surgió la necesidad de hacer varias enmiendas técnicas para que la emisión fuese mercadeable, y no fue sino hasta el 15 de marzo de 2015 que la llamada “crudita” entró en vigor. No obstante las gestiones del BGF y AFI de colocar la emisión, la degradación de varios créditos del ELA por parte de *Moody’s Investor Services*, aumentaron drásticamente la prima de riesgo de la transacción, provocando que los potenciales inversionistas exigieran condiciones sumamente onerosas e irrazonables como condición para participar de la transacción. En fin, el repago de la deuda de la ACT con BGF hubiera fortalecido la situación financiera y la liquidez del BGF por aproximadamente $2,000 millones. No obstante, las condiciones del mercado no eran favorables y el ELA tomó la decisión responsable de no acceder a una transacción de financiamiento irrazonable que hubiera resultado excesivamente onerosa para Puerto Rico.

Ante la realidad de que el Gobierno de Puerto Rico había perdido el acceso al mercado de bonos municipales, el BGF comisionó un informe sobre las perspectivas de estabilidad y crecimiento económico y financiero del país a un grupo de ex-economistas del Fondo Monetarios Internacional (“FMI”), encabezados por la Dra. Anne Krueger, ex-Directora del FMI. Con el informe, la Administración buscó validar si el país estaba ante un problema que podría resolverse mediante una combinación de reducción de gastos adicionales y aumentos de ingresos, o si era necesario llevar a cabo medidas adicionales para lograr presupuestos balanceados a nivel del Gobierno Central. La Dra. Krueger y su grupo de economistas cumplieron su encomienda con el informe *Puerto Rico: A Way Forward* (el “Informe Krueger”) concluyendo que los problemas económicos de Puerto Rico son de carácter estructural, no cíclico, y por ende no van a desaparecer sin reformas estructurales. Tras la realidad presentada en el Informe Krueger, el Gobernador anunció su intención de restructurar la deuda de manera consensuada y voluntaria con los acreedores y la preparación de un plan de ajuste fiscal que atendiera las necesidades de reforma estructural del gobierno de Puerto Rico. El resultado de dicha encomienda se concretó en el Plan de Ajuste Fiscal y Económico de Puerto Rico, presentado en septiembre de 2015.

Todo lo anterior redundó en que el BGF no tendría acceso al repago de sus financiamientos interinos mediante emisiones de deuda a largo plazo que le ayudara a cumplir con sus obligaciones de pagar sus deudas, desembolsar prestamos ya contraídos y honrar depósitos, además de servir como fuente de liquidez interina para el ELA y sus instrumentalidades. Por ello, tanto el ELA como el BGF, desde principios del año fiscal 2015-2016 implementaron numerosas medidas de emergencia atendiendo el manejo de efectivo, con el fin de asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales a la ciudadanía y procurar el cumplimiento de sus obligaciones, mientras paralelamente comenzaba el proceso de negociación consensuada con los acreedores. Además, el BGF también encaminó internamente medidas adicionales para restringir las facultades prestatarias de la entidad, allegar liquidez y optimizar el manejo de efectivo según expuesto en la Ley 97-2015.

A pesar de las medidas de emergencia implantadas por el ELA y el BGF, sus efectos llegaron al límite y se presentaban pagos de deuda, tanto del BGF como del ELA para los cuales no se contaba con los recursos necesarios para realizarlos y a la vez continuar brindando servicios esenciales a los ciudadanos. Ante esa realidad, la Asamblea Legislativa aprobó y entró en vigor el 6 de abril de 2016 la Ley 21-2016 (“Ley 21”), según enmendada, conocida como la “Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico”.

A tenor con la Ley 21, el Gobernador emitió varias Órdenes Ejecutivas incluyendo la OE 2016-10 de 8 de abril de 2016, que declara un período de emergencia en el BGF y la OE 2016-14 de 30 de abril de 2016 que declara una moratoria en el pago de ciertas obligaciones del BGF. Desde su fecha de promulgación, el Banco ha estado manejando sus operaciones sujetas a las restricciones protecciones dispuestas en las órdenes ejecutivas.

Estas restricciones y protecciones han provisto un espacio para que el Banco preserve liquidez y continúe operando, con el fin de asegurar la continuidad de servicios esenciales a la población de Puerto Rico, y posicionar al Banco de cara a los procesos de restructuración que contempla la *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*. Se trata de medidas de emergencia que le han provisto las herramientas necesarias a la gerencia para asegurar la continuidad de las operaciones del BGF, y posicionar al Banco de cara a lo que sin duda será la culminación de un proceso de transición de esta institución que ha sido fundamental al desarrollo de Puerto Rico.

En el Informe de Transición que acompaña esta ponencia se detallan los particulares de la situación financiera a la fecha del 31 de agosto del 2016, conforme a lo que dispone la Ley 197-2002, según enmendada, incluyéndose además toda la información adicional requerida por la referida *Ley para Regular el Proceso de Transición del* *Gobierno de Puerto Rico* para beneficio de la administración entrante.