Director



18 de marzo de 2016

Hon. Jesús F. Santa Rodríguez Presidente Comisión de Asuntos Laborales y Sistemas de Retiro del Servicio Público Cámara de Representantes San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Presentamos los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2809**. El mismo propone enmendar la Ley Núm. 211-2015, conocida como "Ley del Programa de Preretiro Voluntario", a los fines de añadir la definición de "cotizar"; establecer instancias adicionales en que determinados servidores públicos podrán cualificar para el Programa; y para otros fines relacionados.

La Exposición de Motivos de la medida indica que, recientemente, se aprobó la Ley 211, supra, mediante la cual se dispuso un mecanismo para que las agencias gubernamentales y los municipios pudiesen diseñar y adoptar un programa que, a la vez que les permita generar ahorros en el gasto de nómina y beneficios marginales, le brinde la oportunidad a los empleados que comenzaron a aportar a los sistemas de retiro antes del 1ro de abril de 1990 de recibir, durante su participación en el programa, determinados beneficios hasta alcanzar su edad de retiro opcional.

No obstante, señalan los proponentes de la medida que, para la correcta implementación de la Ley 211, *supra*, es pertinente añadir a las definiciones el término "cotizar" para aclarar que significa haber pagado o aportado o continuar aportando a los sistemas de retiro, independientemente del tipo de cuenta al que se aportó o se continúa aportando.

También expresa la Exposición de Motivos que se han identificado otros grupos de empleados que, a pesar de que comenzaron a cotizar en los sistemas de retiro antes del 1ro de abril de 1990 y, por ende, deberían poderse beneficiar del programa de preretiro que adopte su patrono, son inelegibles por haber cumplido los requisitos para acogerse al retiro opcional. En este contexto, se menciona que, en la Ley 211, *supra*, se dispuso, por vía de excepción, que los miembros del Cuerpo de la Policía del Estado Libre Asociado de Puerto Rico podrían participar del programa de preretiro que adoptara su patrono, aunque ya cumpliesen con los requisitos para acogerse al retiro propiamente. No obstante, se dejaron fuera otros servidores públicos denominados de alto riesgo, tales como miembros de los cuerpos de policías municipales, miembros del Cuerpo de Bomberos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, miembros de los cuerpos de bomberos municipales y miembros del Cuerpo de los Oficiales de Custodia. Los legisladores proponentes entienden prudente extender la oportunidad de acogerse al preretiro a otros servidores públicos de alto riesgo que ya hayan cumplido los criterios para retirarse, al igual que se le reconoció al Cuerpo de la Policía de Puerto Rico.





Por último, la medida propone permitir que, aquellos empleados menores de 61 años que ya cuentan con los requisitos para acogerse al retiro opcional de conformidad con el Artículo 5-103¹ de la Ley 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, puedan participar del Programa hasta al alcanzar dicha edad. Ello, reconociéndole la garantía de que al momento de ingresar al retiro, sus anualidades combinadas no serán menor de un 50% de su retribución promedio al 30 de junio de 2013.

Expuesto el propósito y contenido de esta medida, ofrecemos nuestros comentarios sobre la misma desde nuestras áreas.

La Ley 211-2015, conocida como "Ley del Programa de Preretiro Voluntario", dispone para la creación de un Programa mediante el cual empleados elegibles del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico puedan voluntariamente separarse de forma incentivada de su empleo. El Programa ofrece incentivos para el personal que haya comenzado a cotizar para el Sistema de Retiro antes del 1ro de abril de 1990 y tenga más de 20 años de servicio cotizado bajo la estructura de la Ley 447. Los incentivos incluyen una compensación equivalente al 60% de su retribución promedio al 31 de diciembre de 2015, mientras participan en el Programa; la liquidación de las licencias de enfermedad y vacaciones, considerando el tope establecido en la Ley 66-2014, exenta del pago de contribuciones; el pago de la contribución patronal al Seguro Social y Medicare; y mantener la cobertura de su plan médico, o continuar recibiendo la aportación patronal abajo los mismos términos y condiciones que si el participante estuviera empleado, hasta un término de dos años. El Programa además provee para que el patrono continúe realizando las aportaciones al Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y garantiza una anualidad que nunca será menos del 50% de la retribución promedio del empleado al 30 de junio de 2013. En el caso de los miembros del Cuerpo de la Policía, la pensión podrá alcanzar hasta un máximo del 60% de su retribución promedio al 30 de junio de 2013. La responsabilidad del pago de los beneficios recaerá en la entidad gubernamental para la cual trabaje el empleado al momento de acogerse al Programa.

Para ser elegible, toda agencia o municipio debe estar en cumplimiento con las aportaciones individuales, las retenciones del sueldo de los empleados para el pago de préstamos y/o planes de pago establecidos por la Administración del Sistema de Retiro ("ASR"). Ello, en seguimiento de los esfuerzos para asegurar la salud fiscal del Sistema. De tener alguna deuda, la pieza requiere que la agencia o municipio suscriba un acuerdo de pago y se comprometa a destinar no menos del 25% de su ahorro al pago de esa deuda. De esta forma se cumple con el objetivo de la medida, sin penalizar indebidamente aquellos empleados de entidades que en algún momento u otro se hayan atrasado en sus pagos.

La intención legislativa que permeó la promulgación de la Ley 211 es que el plan genere ahorros en las entidades que opten por acogerse al mismo. Para ello, la entidad gubernamental que cualifique y desee acogerse deberá presentar una solicitud acompañada de una Tasación de Implementación ante la Oficina de Gerencia y Presupuesto ("OGP"), que evaluará la viabilidad del Programa en coordinación con la ASR. A los fines de orientar a las agencias y municipios en cuanto el proceso a seguir para la presentación de la Tasación de Implementación, la OGP promulgó la Carta Circular Núm. 129-16 de 20 de enero de 2016. Cónsono con el Artículo 12(b)(2), se dispone que la OGP sólo aprobará la solicitud de determinar que ello representará un ahorro para la entidad gubernamental. Por su

¹ El Artículo 5-103 de la Ley 3-2013 establece unas edades escalonadas de retiro opcional para aquellos participantes que para el 30 de junio de 2013 no tuvieran la edad de 58 años, y que habían completado 10 años de servicio, o que no tuvieran la edad de 55 años y que habían completado por lo menos 25 años de servicio.



parte, la ASR promulgó la Carta Circular AF 2016-03 estableciendo las normas para regir el proceso de implantación ante esta entidad.

A la luz de la Ley 211 y su normativa, se crea un proceso comprensivo para asegurar el ahorro. El mismo comienza con la solicitud de la entidad gubernamental a la OGP para que evalúe si la misma cualifica. La misma debe incluir una Tasación de Implementación con todos los detalles del plan. Solo se aprobarán solicitudes que representen un ahorro para la entidad gubernamental. En el proceso, la ASR certificará la elegibilidad de los empleados que soliciten.

Además de ello, y a modo de asegurar las economías producidas por el Programa, la medida establece que "[c]omo norma general, aquellos puestos que queden vacantes con la implantación del Programa de Preretiro Voluntario serán eliminados." Ello abre el camino a la reorganización de las entidades gubernamentales de acuerdo a la política pública. Los puestos que queden vacantes y se certifiquen como esenciales se podrán ocupar en primera instancia, mediante el traslado de otro empleado del servicio público. De no ser posible un traslado, se permitirá el nuevo reclutamiento si se demuestra que se mantiene el 70% el ahorro anual producto de la implementación del programa. Como salvaguarda adicional, todo reclutamiento requerirá la aprobación de la OGP, "quien establecerá la normativa y criterios para dar cumplimiento con lo dispuesto en este Artículo." En el caso de los municipios, se requerirá la aprobación de la Oficina del Comisionados de Asuntos Municipales ("OCAM").

Como beneficio adicional, vemos que las entidades públicas podrán utilizar el 30% del ahorro generado en compras de equipo tecnológico e iniciativas que aumenten la eficiencia de las agencias. Nuevamente, para asegurar el cumplimiento con lo dispuesto en la medida, toda compra realizada por las agencias requerirá la aprobación de la OGP, quien establecerá la normativa y criterios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la medida. De la misma forma, toda compra realizada por los municipios requerirá aprobación de la OCAM.

Con ello, este Programa impacta positivamente los elementos que intenta atender el Plan de Ajuste Fiscal a Cinco Años, a saber, la reforma estructural, fiscal e institucional del ELA, a la vez que se reducen costos sin afectar los servicios, ni las finanzas del Sistema de Retiro del ELA, representado ahorros globales en el presupuesto. Es importante destacar que, la Ley 211 persigue asegurar la salud fiscal del Sistema de Retiro, mientras a su vez se logran ahorros sustanciales en las entidades gubernamentales y se hace justicia con los empleados cobijados por las disposiciones de la Ley 447.

Ahora bien, conforme redactada, la Ley 211 cualifica la elegibilidad de los empleados en tres aspectos, a saber: i) el empleado debe tener un mínimo de veinte (20) años de servicios cotizados, lo cual se refiere a años de servicios acreditados hasta el 30 de junio de 2013, *véase* Carta Circular AF 2016-03 de la ASR; ii) los empleados que deseen acogerse al Programa no pueden haber cumplido con los requisitos para acogerse al retiro bajo la Ley 447 en o antes de la fecha de efectividad de ingresar al Programa; y iii) solo en el caso de la Policía de Puerto Rico, se dispone que podrán ingresar hasta la edad de 61 años, aunque hayan cumplido con los requisitos de retiro. En este contexto, la medida que nos ocupa propone enmiendas sustantivas a Ley 211, a los fines de ampliar los empleados elegibles al Programa.

Primeramente, la medida que nos ocupa propone establecer la definición del concepto "cotizar", bajo la cual se permitiría considerar cualquier periodo en que se hayan realizado aportaciones, independientemente del tipo de cuenta a la que se aporte o haya aportado. Ello permitiría considerar periodos posteriores al 30 de junio de 2013 para determinar si el empleado cumple con el requisito de veinte (20) años cotizados.



En segundo lugar, la medida propone autorizar la participación en el Programa de Preretiro de todos los servidores públicos de alto riesgo y de los empleados cuya edad de retiro opcional es antes de los 61 años en virtud del Artículo 5-103(a)(1) de la Ley Núm. 447, hasta la edad de 61 años. Esta enmienda permitiría que empleados que ya cualifican para el retiro, pero que no tienen la edad de 61 años, puedan participar en el Programa de Preretiro hasta alcanzar la misma.

Ahora bien, debe considerarse que la Ley 211 fue concebida haciendo un balance de intereses para atender adecuadamente las necesidades de los empleados que por tantos años han prestado servicio en el Gobierno, sin afectar las finanzas del Sistema de Retiro, ni de las agencias que se acojan al mismo. También presenta la oportunidad de reclutar, de acuerdo a las disposiciones de la medida, capital humano nuevo, siempre y cuando no se afecta la meta de ahorro de 70%.

Considerando lo anterior, conforme explicamos, el estatuto establece que la entidad gubernamental que cualifique y desee acogerse deberá presentar una solicitud acompañada de una Tasación de Implementación ante la OGP. A los fines de orientar a las agencias y municipios en cuanto el proceso a seguir para la presentación de la Tasación de Implementación, la OGP promulgó la Carta Circular Núm. 129-16, antes mencionada, que requiere la presentación de información detallada que permita medir el impacto de la continuidad del empleado en el servicio público regular *vis* à *vis* su participación en el Programa de Preretiro.

En este momento, la etapa de recopilación de información y preparación de la Tasación de Implementación se encuentra sumamente adelantada. Por ejemplo, al 3 de marzo de 2016, ya sobre 60 agencias y municipios habían identificado los empleados potencialmente elegibles bajo el estado de derecho vigente y hecho una determinación de ahorro preliminar. Conforme al proceso aplicable, estas agencias y municipios ya han sometido los documentos correspondientes a la ASR para la correspondiente certificación de elegibilidad.

Advertimos que, enmendar el estatuto de forma general para ampliar la elegibilidad a empleados que no fueron considerados en el texto vigente de la Ley, tendría el efecto indeseado de obligar a descartar el trabajo que ya se ha adelantado sustancialmente y retrasaría las iniciativas de reorganización gubernamental y ahorro que se encuentran encaminadas. En este aspecto, observamos que, particularmente, las enmiendas dirigidas para establecer la definición de "cotizar" y ampliar la elegibilidad cualquier empleado cuya edad de retiro opcional es antes de los 61 años en virtud del Artículo 5-103(a)(1) de la Ley 447 potencialmente impactarían los análisis ya completados hasta el momento en todas las agencias y municipios.

Por ello, aunque reconocemos la loable intención de la presente medida, recomendamos que esta iniciativa sea elaborada como una enmienda o legislación distinta que permita un programa o fase de ejecución posterior del Programa de Preretiro Voluntario para abarcar a los grupos de empleados cobijados por esta medida; es decir: el empleado con un mínimo de veinte (20) años de servicios cotizados, independientemente del tipo de cuenta a la que se aporte o haya aportado; y ii) empleados que hayan cumplido con los requisitos para acogerse al retiro bajo la Ley 447 en o antes de la fecha de efectividad de ingresar al Programa.

Por otro lado, recordamos que el Sistema de Retiro se encuentra ante una delicada situación fiscal que está siendo atendida a la luz de las posibilidades fiscales del Gobierno. Ante ello, cualquier impacto adicional que no sea debidamente coordinado, podría crear un desbalance en el Sistema el cual sería difícil de subsanar. A tales fines,



recomendamos que, como parte del análisis de la presente medida, se consulte a la Administración de los Sistemas de Retiro para evaluar su viabilidad.

En este sentido, resulta necesario que cualquier legislación para ofrecer un Programa de Preretiro Voluntario debe estar enmarcada, al igual que la Ley 211, *supra*, en las metas de asegurar ahorros al erario público, no afectar adversamente la condición del Sistema de Retiro, mientras a su vez ofrecen beneficios tangibles a los participantes. A tales fines, el establecimiento de un programa que abarque a los grupos de empleados que considera la medida que nos ocupa, debe estar sujeto al correspondiente análisis para determinar su viabilidad fiscal, de forma tal que se asegure que se implemente solo en aquellas entidades gubernamentales donde sea costo-efectivo.

Una vez atendidas nuestras observaciones, la Oficina de Gerencia y Presupuesto no tendría objeción a la intención de la presente medida. Reiteramos nuestra sugerencia para que también se consulte con la Administración de los Sistemas de Retiro.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en la evaluación del **Proyecto** de la Cámara Núm. 2809.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista