ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

17 de junio de 2016

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

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) presenta sus comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2913.** Este Proyecto propone enmendar el Artículo 2-104 de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, conocida como "Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", a los fines de establecer el retiro obligatorio de los miembros del Cuerpo de la Policía con incapacidad no ocupacional que se determine que no está cubierta por el seguro de incapacidad compulsorio dispuesto en el Artículo 5-105 (c) de la Ley Núm. 447, *supra*, y para aquellos servidores públicos retirados de la Guardia Nacional de Puerto Rico con estatus de veterano, con veinte (20) años o más de servicios y con una incapacidad igual o mayor a cincuenta por ciento (50%), producto de una enfermedad o lesión incurrida durante el servicio militar activo; independientemente de la edad y años de servicio del participante; y para otros fines relacionados.

La Exposición de Motivos plantea que es una medida de seguridad pública, así como de justicia laboral y social, establecer que los funcionarios del orden público más expuestos a situaciones de peligrosidad, y cuyo trabajo requiere que gocen de una plena condición de salud, se tengan que acoger al retiro, compulsoriamente, cuando se determine que tienen una incapacidad que limite sustancialmente su funcionalidad para el trabajo que deben desempeñar.

Conforme a lo anterior, el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) ha mantenido una política pública de que ciertos servidores públicos sean catalogados como "de alto riesgo" y tengan una fecha de jubilación más temprana. Menciona la Exposición que, mientras existieron las pensiones por incapacidad, fuera ésta ocupacional o no ocupacional, no hubo necesidad de enmendar las fechas de retiro opcional u obligatorio de los servidores públicos de alto riesgo. Si uno de estos servidores se lesionaba o enfermaba con tal magnitud que quedaba incapacitado(a), solicitaba la pensión por incapacidad y podía subsistir económicamente sin crear un asunto de seguridad pública.

No obstante, una de las medidas que la Asamblea Legislativa adoptó para reformar el Sistema de Retiro y ayudar a su solvencia fue eliminar las anualidades o pensiones por incapacidad. En su lugar, se dispuso que todo participante del Programa Híbrido (los participantes activos al 1ro de julio de

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

OGP
OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

2013 y los que ingresaran prospectivamente al Sistema), tendrían que aportar, compulsoriamente, a un seguro por incapacidad. Según la Exposición, luego de tres años de esta decisión, se ha podido observar las dificultades que algunos servidores públicos confrontan cuando padecen condiciones incapacitantes, pero que no son cubiertas por el referido seguro. La situación se agrava cuando se trata de policías, pues estos no contribuyen al seguro social federal y por ende, solo tienen dos opciones: quedarse trabajando a pesar de sus condiciones incapacitantes, agravando estas aún más y vulnerando la seguridad pública, o quedar postrados y al cuidado y sostén de familiares, dependiendo de otros programas de beneficencia social que provee el Estado.

De igual forma, la Exposición añade que una situación similar enfrentan los servidores públicos que han servido en el servicio militar activo y se han retirado de la Guardia Nacional de Puerto Rico con veinte (20) años o más de servicio, con incapacidad. Aunque en muchas ocasiones estas incapacidades no son evidentes a simple vista por tratarse de enfermedades o desórdenes mentales, afectan el desempeño del servidor público y de la población a la que debe servir desde la agencia en que presta servicios. Por tanto, se debe proteger a la ciudadanía, evitando que personas incapacitadas continúen en sus puestos en el servicio público, mientras le concede a los servidores públicos que se encuentran incapacitados la oportunidad de retirarse y someterse a los tratamientos correspondientes para mejorar su calidad de vida o disfrutar el poco tiempo que les reste junto a sus seres queridos.

Conforme lo anterior, la medida ante consideración propone enmendar la Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del ELA a los efectos de incluir en el Artículo 2-104, el cual dispone para el retiro obligatorio de los servidores públicos de alto riesgo, a los: 1) miembros del Cuerpo de la Policía con una incapacidad no ocupacional no cubierta por el seguro de incapacidad compulsorio dispuesto en la Ley del Sistema de Retiro, y 2) aquellos servidores públicos retirados de la Guardia Nacional de Puerto Rico con estatus de veterano, veinte (20) años o más de servicio y una incapacidad igual o mayor a cincuenta por ciento (50%), producto de una enfermedad o lesión incurrida durante el servicio militar activo. Ello, independientemente de la edad y años de servicio de los participantes.

Expuesto el propósito y contenido del Proyecto de la Cámara Núm. 2913, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre el mismo.

La Ley 3-2013 enmendó la Ley que crea el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del ELA, a los fines de subsanar el déficit actuarial que enfrenta el sistema. De acuerdo al texto de la Ley 3, la crisis del Sistema se debe principalmente a las siguientes razones:

1- Aportaciones inadecuadas-

Desde sus comienzos, el Sistema no contó con las aportaciones adecuadas para mantener un nivel de solvencia razonable. Ello, ya que "el mismo fue diseñado como un sistema de beneficio definido cuyas pensiones estaban fijadas por ley y no dependían del monto de las

aportaciones que hicieran los patronos o los empleados." Si bien se contemplaba que los patronos tuvieran que hacer aportaciones suplementarias según fueran aumentando los beneficios, éstas nunca se hicieron. De acuerdo a la Ley, para empezar a atender la insuficiencia de activos, se hubiese tenido que aportar al Sistema aproximadamente $5,000 millones durante los últimos siete (7) años.

2) Impacto de leyes especiales:

Este es el impacto de varias leyes que concedieron beneficios adicionales a los provistos originalmente por la Ley 447 y Ley 1. Estas Leyes Especiales incluyen:

- Bonos de verano;
- Bonos para medicamentos;
- Aguinaldo de Navidad;
- Aportaciones a planes médicos;
- Otros beneficios de pensión mínimos;
- Otros beneficios de muerte mínimos;
- Ajustes por Costo de Vida ("COLAs"); y
- **Beneficios adicionales por muerte o incapacidad por razones específicas (por ejemplo, empleados en labores de alto riesgo que mueren en el trabajo).**

El costo anual de los beneficios concedidos por Leyes Especiales es de alrededor de $212 millones, los cuales provienen casi en su totalidad del Fondo General o del presupuesto de otras entidades gubernamentales. Sin embargo, en algunas ocasiones estos pagos no se han hecho a tiempo lo cual ha agravado el déficit.

3) Programas de retiro temprano:

En el interés de reducir la plantilla gubernamental, el gobierno ha implantado más de veinte (20) programas de retiro temprano. Los mismos redujeron los ingresos al causar una disminución proporcional en las aportaciones patronales, ya que una vez un empleado cesa sus labores, el gobierno deja de aportar las contribuciones patronales correspondientes a esa persona. Esto permitió que se otorgaran pensiones de sesenta y cinco por ciento (65%) o setenta y cinco por ciento (75%) del promedio salarial establecido, para las cuales el gobierno había aportado mucho menos que lo recomendado actuarialmente.

4) Cambios en la expectativa de vida de los participantes:

La expectativa de vida promedio en Puerto Rico y Estados Unidos ha aumentado a setenta y ocho (78) años durante los últimos sesenta (60) años, lo cual ha aumentado la cantidad de años por los cuales se reciben los beneficios.

5) Programa de préstamos personales:

Los miembros del Sistema tienen como parte de sus beneficios la posibilidad de tomar préstamos personales, préstamos hipotecarios y préstamos para viajes culturales. Esto ha resultado en una merma en el efectivo del Sistema de aproximadamente $600 millones entre 2007 y 2010.

6) Emisión de bonos de obligaciones de pensiones:

En el interés de recapitalizar el Sistema de Retiro, en 2008 se emitió cerca de $3,000 millones en bonos de obligaciones de pensión ("POBs", por sus siglas en inglés). Los mismos se estructuraron como una deuda del Sistema, tomando las aportaciones de los patronos gubernamentales como fuente de repago. Ahora, el Sistema tiene que repagar estos bonos de las aportaciones patronales que recibe. Esta deuda tiene un repago de casi 50 años, durante los cuales se tendría que aportar alrededor de $6,000 millones en intereses además de repagar su principal.

Tomando en consideración las experiencias pasadas, y ante la seriedad de la crisis del Sistema, se aprobó la Ley 3. La misma estableció una serie de iniciativas para atender la situación del déficit del Sistema de Retiro y crear estabilidad en el mismo. Entre las medidas implementadas por la Ley 3, se encuentran incrementar la edad de retiro, de manera escalonada, incrementar la aportación de los empleados al Sistema, y crear un plan de contribución definida para los empleados públicos activos bajo la Ley 447 y la Ley 1, entre otras.

Ahora bien, en atención a la particular situación de los funcionarios del Cuerpo de la Policía y otros en el área de seguridad, la Ley 447 incluye el Artículo 2-104, sobre el retiro obligatorio para Servidores Públicos de Alto Riesgo. De acuerdo al mismo, los Servidores Públicos de Alto Riesgo, podrán acogerse voluntariamente al retiro luego de haber alcanzado los cincuenta y cinco (55) años y treinta (30) años de servicio. El retiro será obligatorio a partir de la fecha en que el participante alcance, tanto los treinta (30) años de servicios y los cincuenta y ocho (58) años de edad. Según mencionado, la Ley 3 incluyó en esta categoría a un número **limitado y excepcional** de servidores públicos, a saber, el Cuerpo de la Policía del Estado Libre Asociado, el Cuerpo de los Policías Municipales, los Bomberos del Estado Libre Asociado, y el Cuerpo de Bomberos Municipales, y el Cuerpo de los Oficiales de Custodia, quienes rinden sus servicios como empleados gubernamentales a tiempo completo. Estos servidores tienen el beneficio de acogerse a una edad de retiro más temprana que el resto de la plantilla de empleados públicos, dependiendo de la fecha en que comenzaron a trabajar.

Asimismo, vemos que el legislador tomó medidas adicionales para asegurar la estabilidad de aquellos participantes del Sistema al requerir que todo participante del Programa Híbrido aporte compulsoriamente al seguro por incapacidad dispuesto en el Artículo 5-112 de la Ley. A esos efectos vemos que el Artículo 5-112 dispone lo siguiente:

> El Administrador, con la aprobación de la Junta, establecerá un programa de beneficios por incapacidad, el cual proveerá una anualidad temporera en caso de incapacidad total y permanente. Los beneficios por incapacidad podrán ser provistos a través de uno o más contratos de seguro por incapacidad con una o más compañías de seguro autorizadas a hacer negocios en Puerto Rico por el Comisionado de Seguros de Puerto Rico. La determinación de si una persona está parcial o total y permanentemente incapacitada será hecha por la compañía de seguros que emita la póliza de seguro cubriendo a la persona. Todos los participantes del Programa que sean empleados se acogerán al programa de beneficio por incapacidad en la manera y forma que establezca el Administrador.

A la luz de lo anterior, entendemos que estos servidores públicos están debidamente protegidos, a tenor de las disposiciones mencionadas. En esta misma línea, debemos llamar la atención a que todos los cambios presentados mediante la antes mencionada Ley 3, se llevaron a cabo tomando en consideración un análisis actuarial para asegurarse que dichos cambios no perjudicarían la salud fiscal del Sistema. No surge de la propuesta legislativa que nos ocupa que la misma se acompañara de un ejercicio similar, aun cuando lo propuesto tendrá un impacto seguro a las finanzas del Sistema de Retiro.

La situación fiscal que atraviesa el Sistema de Retiro de Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Judicatura es ampliamente conocida. Ante ello y en reconocimiento a la importancia que tienen las pensiones de aquellas personas que tuvieron a bien brindarle sus años productivos al Gobierno, aun cuando reconocemos que no se ha realizado el pago de la aportación adicional uniforme establecida por la Ley 3, el Fondo General ha cumplido con proveer al Sistema las distintas asignaciones que representan la fuente para sufragar algunos de sus beneficios. Asimismo, se ha provisto de asignaciones para sufragar el aumento anual que se legisló sobre la aportación patronal y la aportación de $2,000 por cada pensionado que haya comenzado en el Servicio Público en o antes del 31 de diciembre de 1999.

En términos presupuestarios, es indispensable señalar que en lo que concierne a la aportación adicional uniforme, se ha incluido aquella partida que ha sido posible en la medida en que los recursos disponibles así lo han permitido. Así, en lo que respecta a la aportación adicional uniforme, se incluyó la cantidad de $35,699,000 para el año fiscal 2013-2014, $28,214,000 para el año fiscal 2014-2015 y $60,771,000 para el año fiscal 2015-2016. Esto último representa un aumento de $32,557,000, equivalente a un 215% de aumento en comparación con el año fiscal anterior. Para el próximo Año Fiscal, 2016-2017, la R. C. del S. Núm. 738, propone asignar una partida de $45,000,000 para estos fines.

A ello añadimos que desde la llegada de esta Administración, para el año fiscal 2013-2014 se asignaron a los Sistemas de Retiro unos $691,354,000, de los cuales se ajustó o disminuyó $84,301,000 a través de la Orden Ejecutiva Núm. 2014-029, lo que se traduce en un total de asignaciones en el año fiscal 2013-2014 de <u>$607,053,000</u>. Por su parte, en el año fiscal 2014-2015,

se asignó a los Sistemas de Retiro la cantidad de $560,287,000 del Fondo General, así como una asignación de $20,500,000 provenientes del "Fondo de Infraestructura para las Ciencias y Tecnología". Esto último para sufragar el costo incremental neto por pensionado para aquellos municipios sin capacidad financiera y proveer un subsidio a los municipios para absorber el impacto del incremento del 1% en la aportación patronal. Por tanto, las asignaciones en el año fiscal 2014-2015 ascendieron a $580,787,000.

A su vez, nótese que para el año fiscal 2015-2016 se incluyeron asignaciones ascendentes a $652,176,000 provenientes del Fondo General, así como una asignación de $20,500,000 provenientes del Fondo de Apoyo Municipal, la cual cubrió los mismos conceptos que fueron sufragados por el Fondo de Infraestructura en el año fiscal anterior. Todo ello representó un total de asignaciones para el año fiscal 2015-2016 por la cantidad de $672,676,000. Esta última suma representaba un aumento de $91,889,000 (o un 14%) en comparación con el año fiscal anterior, lo que demuestra que aun cuando nos encontramos atravesando una situación fiscal histórica, los recursos dirigidos a los Sistemas de Retiro superan significativamente los destinados en los dos años fiscales previos.

Es necesario destacar que mediante la Carta Circular 128-16, promulgada por la Oficina de Gerencia y Presupuesto el 13 de enero de 2016, se disminuyó el Presupuesto del Año Fiscal 2015-2016 para la mayoría de las entidades gubernamentales, teniendo como criterio la necesidad de proveer los recursos necesarios para mantener la prestación de servicios indispensables a nuestra ciudadanía. Como marco conceptual para este ejercicio, se proveyó prioridad a los gastos concernientes a salud, seguridad, educación y bienestar público, conforme a la prelación establecida en el Inciso (c) del Artículo 4 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como "Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto"[1] en cumplimiento con los lineamientos constitucionales aplicables. Es de notar que las aportaciones a los sistemas de retiro se encuentran en el orden de prioridades establecido en el Inciso (c) del Artículo 4 de la Ley Núm. 147, *supra*, luego de los gastos de salud, seguridad, educación y bienestar público. Ante ello, se mantuvieron las partidas dirigidas a los sistemas de retiro, demostrando aún más el compromiso de esta Administración con nuestros pensionados.

Para este próximo Año Fiscal, 2016-2017, y aun ante la insuficiencia en los fondos recaudados en comparación con las obligaciones, se preparó un presupuesto balanceado. El total de recaudos proyectados para el Año Fiscal 2016-2017, asciende a $9,100 millones. A tales efectos, este presupuesto fue preparado de forma tal que la ciudadanía pueda constatar a que renglones se destinan los recursos públicos. Conforme con ello, es importante destacar que en el renglón de recursos destinados a los sistemas de retiro se propusieron varias partidas presupuestarias las cuales en total ascienden a $598,462,000, lo que representa un siete por ciento (7%) del presupuesto total recomendado del Fondo General para el Año Fiscal 2016-2017. Este Presupuesto se encuentra actualmente bajo evaluación de la Asamblea Legislativa, por lo que cualquier medida que pudiera

[1] En ese sentido, nos corresponde señalar que las aportaciones a retiro se encuentran en el orden de prioridades establecido en tal disposición legal luego de los gastos de bienestar público. No obstante, como mencionamos el Sistema de Retiro vio aumentado los recursos dirigidos hacia ellos, contrario a la mayor parte de las agencias que vieron reducidos sus presupuestos.

tener algún impacto presupuestario debe ser considerada dentro de las limitaciones que atraviesa el Fondo General.[2]

Ante ello, enfatizamos la importancia de las gestiones que ha realizado esta Administración para atender la situación del Sistema de Retiro y el delicado balance que tiene el mismo aun ante la aprobación de dichas medidas. Este balance requiere que cualquier decisión que puede impactar la estabilidad del Sistema sea estudiada con detenimiento y acompañada de un análisis económico que demuestre que el Sistema puede acoger dicho cambio o responsabilidad adicional sin poner en riesgo sus operaciones. No podemos respaldar medida alguna que pueda tener impacto sobre el Sistema sin dicho análisis.

Nos resta sugerir que se ausculte la opinión de la Administración de los Sistema de Retiro en cuanto al impacto fiscal de lo propuesto y su capacidad de atender las obligaciones que impondría esta medida. Le brindamos deferencia a dicha entidad sobre la viabilidad y deseabilidad de la medida.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en la evaluación del **Proyecto de la Cámara Núm. 2913**.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista

[2] Véase, Resolución Conjunta del Senado núm. 738, presentada el 23 de mayo de 2016.