

(P. de la C. 888)

17<sup>ma</sup> ASAMBLEA 1<sup>ra</sup> SESION  
LEGISLATIVA ORDINARIA  
Ley Núm. 3-2013  
(Aprobada en 4 de abr de 2013)

## LEY

Para enmendar los Artículos 1-101, 1-102, 1-104, 2-101, 2-103; derogar los Artículos 2-104, 2-115 y 2-116; reenumerar el Artículo 2-104-A como Artículo 2-104; reenumerar los Artículos 2-117 al 2-120 como Artículos 2-115 al 2-118; derogar los Artículos 3-104 y 3-105 y reenumerar los Artículos 3-106 al 3-112 como Artículos 3-104 al 3-110; añadir los nuevos Artículos 4-108 y 4-109 y reenumerar los Artículos 4-108 al 4-114 como Artículos 4-110 al 4-116; crear el Capítulo 5 con el título de "Programa Híbrido de Contribución Definida"; y añadir los Artículos 5-101, 5-102, 5-103, 5-104, 5-105, 5-106, 5-107, 5-108, 5-109, 5-110, 5-111, 5-112, 5-113 y 5-114 de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, con el propósito de establecer que los beneficios del Capítulo 5 de esta Ley no estarán coordinados con los beneficios del Título II de la Ley Federal de Seguridad Social, excepto según aplique bajo las disposiciones del Capítulo 5, establecer la definición de Programa Híbrido de Contribuciones Definidas, enmendar la definición de fecha normal de retiro, aumentar la pensión mínima a \$500, establecer las disposiciones que regulan cuando un pensionado reingresa al servicio, aumentar la edad de retiro, establecer el tratamiento de los beneficios acumulados de pensionados y participantes, establecer un proceso de presentación de solicitudes antes del 30 de junio de 2013, crear el Programa Híbrido de Contribución Definida, y para otros fines; para enmendar la Ley Núm. 105 del 28 de junio de 1969, según enmendada, para establecer que los beneficios allí provistos no aplicarán a los pensionados que se retiren bajo el Capítulo 5 de la Ley 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada; para enmendar el Artículo 1 de la Ley 37-2001 para eliminar el Bono de Verano para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para enmendar el Artículo 1 de la Ley 155-2003 para eliminar el Bono de Medicamentos para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para enmendar la Sección 8 de la Ley Núm. 95 de 29 de junio de 1963, según enmendada, para eliminar la aportación del Gobierno al plan médico de los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para enmendar el Artículo 1 de la Ley Núm. 98 de 4 de junio de 1980, según enmendada, para eliminar el Aguinaldo de Navidad para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para establecer el Programa de Beneficios Adicionales para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y añadir el nuevo artículo 5-115 del Capítulo 5 a los efectos de establecer las disposiciones transitorias y otorgarle una causa de acción a los pensionados y participantes del Sistema.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### INTRODUCCIÓN

El Sistema de Retiro de Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (el "Sistema de Empleados Públicos" o el "Sistema") confronta una deficiencia de recursos que amenaza con agravar catastróficamente la crisis económica que ya sufre el país. Por décadas, el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y los empleados gubernamentales no han aportado las cantidades necesarias para poder sufragar el costo de las pensiones pagaderas a los empleados públicos jubilados y los que están por jubilarse. Como resultado de esto, el Sistema de Empleados Públicos tiene la proporción de activos a pasivos más baja de todos los sistemas de retiro de empleados gubernamentales en Estados Unidos y en un futuro cercano no tendrá los recursos necesarios para pagar sus obligaciones a los empleados retirados. Se estima que tan pronto como el año fiscal 2013-2014, los activos netos del Sistema serán negativos, ya que la deuda del Sistema evidenciada por bonos de obligaciones de pensión excederá los activos del Sistema y, para el año fiscal 2018-2019, el Sistema se quedará sin fondos suficientes para cubrir el pago de sus obligaciones, entre las que se encuentra el pago de pensiones a los propios pensionados, ya que sus activos totales se agotarán. Inclusive, es probable que, de no hacerse cambios ahora, el agotamiento de los activos del Sistema ocurrirá antes.

Actualmente, y conforme a los informes provistos por los actuarios al 30 de junio de 2011, el Sistema de Empleados Públicos, junto con el Sistema de Retiro para Maestros (el "Sistema de Maestros" y, junto con el Sistema de Empleados Públicos, los "Sistemas de Retiro" o los "Sistemas"), cargan con un déficit actuarial combinado de \$35,260 millones, siendo el déficit del Sistema de Empleados aproximadamente \$25,491 millones. Se anticipa que este déficit actuarial habrá crecido sustancialmente para el 30 de junio de 2013. La magnitud del déficit actuarial de ambos Sistemas de Retiro es tal, que equivale a más de cuatro veces el ingreso anual del Fondo General y a más de la mitad del Producto Nacional Bruto de Puerto Rico, ambos para el año fiscal 2011.<sup>1</sup> Se proyecta que, para cumplir con sus obligaciones con los pensionados por los próximos 26 años, el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (gobierno central, corporaciones públicas y municipios) tendría que inyectarle anualmente cerca de \$2,850<sup>2</sup> millones a los Sistemas, lo que equivale a cerca de una tercera parte de los recaudos del Fondo General para el año fiscal 2012.

---

<sup>1</sup>El ingreso del Fondo General para el AF-2011 fue de \$8,158 millones. El Producto Nacional Bruto al cierre del AF-2011 fue de \$64,106 millones (a precios corrientes).

<sup>2</sup>Contribución Actuarial Recomendada ("ARC" según sus siglas en inglés). Según los informes actuariales al 30 de junio de 2011, el ARC para el Sistema de Empleados Públicos es de \$2,153 millones y el ARC para el Sistema de Maestros es de \$700 millones. El cálculo del ARC toma en consideración una tasa anual de rendimiento de inversión estable de 6.4% para ambos Sistemas.

Se estima que los planes de pensiones gubernamentales en las diferentes jurisdicciones de los Estados Unidos arrastran un déficit agregado de aproximadamente \$1.38 trillones.<sup>3</sup> Estados como Rhode Island, California e Illinois han tomado decisiones difíciles pero necesarias en los últimos años para estabilizar las finanzas de sus sistemas de retiro.<sup>4</sup> Al 30 de junio de 2011, la cobertura actuarial (proporción de activos netos a obligaciones) del Sistema de Empleados Públicos era de apenas 6%. Dicho de otra manera, a esa fecha, el Sistema de Empleados Públicos contaba con sólo 6 centavos de cada dólar necesario para pagar las pensiones de los empleados públicos. A modo de comparación, la cobertura actuarial del estado de Rhode Island, que era el más bajo en las jurisdicciones estadounidenses, se encontraba en un 49%. No hay duda entonces que el reto para Puerto Rico es más grande que el de cualquier otra jurisdicción en los Estados Unidos debido a la enorme brecha entre los recursos de los Sistemas de Retiro y sus obligaciones. Por lo tanto, las medidas a tomarse tienen que ir acorde a la magnitud del problema existente.

La crisis financiera de los Sistemas de Retiro no es noticia nueva. A pesar de ello, Administraciones pasadas no tomaron las medidas necesarias para atender la magnitud de la crisis, lo que al día de hoy ha causado que ésta se haya acrecentado. El país ya no puede seguir esperando ni entretenerse con soluciones cosméticas o tímidas. En esta coyuntura, Puerto Rico no tiene otra opción que no sea afrontar el problema de una vez y llevar a cabo una reforma de los Sistemas abarcadora y justa para todos los afectados.

Esta Asamblea Legislativa, consciente de la responsabilidad histórica que tiene con los pensionados, los empleados públicos, los contribuyentes y con futuras generaciones de puertorriqueños y puertorriqueñas, asume dicha responsabilidad y decreta soluciones razonables y necesarias para que, por un lado, se evite la erosión total de los activos del Sistema de Empleados Públicos y con ello una catástrofe económica sin precedentes para el país y, por el otro, se protejan los beneficios de retiro para los miles de servidores públicos activos y retirados de modo que cuenten con un retiro justo y digno para su vejez.

## **CRISIS FISCAL DE PUERTO RICO**

Esta crisis en los Sistemas de Retiro se une a la más amplia situación fiscal precaria en la que se encuentra el Gobierno Central, las corporaciones públicas y los municipios. A pesar de la aprobación por la pasada administración de la Ley 7-2009, conocida como la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico ("Ley 7"),

---

<sup>3</sup>Fuente: "The Widening Gap Update", June 2012; The Pew Center on the States.

<sup>4</sup>Rhode Island aumentó la edad mínima de retiro, eliminó los ajustes por costo de vida y canceló el plan de beneficio definido. Las ciudades de San José y San Diego en el estado de California eliminaron bonos a retirados y descontinuaron incrementos automáticos en pensiones. Illinois aumentó la edad de retiro y puso un tope en el salario que se usa para calcular pensiones.

mediante la cual se implantaron aumentos en ciertas contribuciones y reducciones en el gasto público –incluyendo el despido de miles de empleados públicos–, dicho esfuerzo no logró eliminar el déficit anual del Fondo General y, para el año fiscal 2012-2013, el déficit en el Fondo General se estima que será más de \$2,000 millones. La situación en las corporaciones públicas no es distinta, pues se estima que al año fiscal 2012-2013, el déficit combinado de las principales tres corporaciones públicas será aproximadamente \$800 millones. La deuda pública del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico al 31 de diciembre de 2012, incluyendo la deuda relacionada al Fondo General, los municipios, las corporaciones públicas y agencias, alcanza la cifra de \$70,669 millones, habiendo aumentado de \$56,455 millones a \$70,669 millones en los últimos 5 años.

El crédito del país se encuentra en una situación sumamente difícil, habiendo sido degradada la deuda pública del Gobierno Central a un punto anterior al llamado nivel de “chatarra” por una agencia clasificadora el 13 de diciembre de 2012. Junto con dicha degradación, se degradaron los bonos de varias instrumentalidades del Estado Libre Asociado y corporaciones públicas, incluyendo los bonos del Sistema de Empleados Públicos, de la Universidad de Puerto Rico, del Distrito de Convenciones, del Banco Gubernamental de Fomento, de la Autoridad para el Financiamiento Municipal y de la Autoridad de Energía Eléctrica. Los bonos de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, los bonos de apropiación de la Corporación de Financiamiento Público y los bonos subordinados de la Autoridad de Carreteras fueron degradados por dicha agencia clasificadora al nivel de “chatarra”. No hay duda que, ante la grave situación de estrechez fiscal en la que se encuentra todo el aparato gubernamental, el gobierno no cuenta con fondos suficientes para inyectar el dinero necesario para paliar el déficit actuarial en los Sistemas.

## **DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE EMPLEADOS PÚBLICOS**

El Sistema de Empleados Públicos administra dos tipos de planes de pensión: un plan de beneficio definido y un plan de contribución definida. El plan de beneficio definido se divide a su vez en dos estructuras de beneficios a través de la Ley Núm. 447 del 15 de mayo de 1951, según enmendada (“Ley 447”), para los participantes que comenzaron a cotizar antes del 1ro de abril de 1990, y la Ley 1 del 16 de febrero de 1990, según enmendada (“Ley 1”), para los participantes que comenzaron a cotizar después del 1ro de abril de 1990 y antes del 31 de diciembre de 1999. El plan de contribución definida, mejor conocido como “Reforma 2000”, se rige a través de la Ley 305-1999 (“Ley 305”) y cubre a los empleados públicos que comenzaron a cotizar a partir del 1ro de enero de 2000. Para entender las causas de la crisis actual, es necesario entender el funcionamiento de estos planes.

Los empleados públicos cuyo plan de retiro se rige por la Ley 447 tienen derecho a recibir una anualidad equivalente al 1.5% de su salario promedio durante los primeros veinte (20) años de servicio y 2.0% de su salario promedio durante los años

subsiguientes. Dicho salario promedio se computa a base de los salarios más altos durante cualesquiera 3 años de servicio acreditables. Bajo este plan, la edad de retiro mínima es 58 años (55 años si tiene 25 años de servicio) con por lo menos 10 años de servicio, y la pensión mínima que recibe cada participante asciende a \$400 mensuales. Los participantes bajo la Ley 447 tienen derecho a recibir la llamada "pensión por mérito" la cual consiste en una anualidad equivalente al 75% de su salario promedio si cuentan con 30 años de servicio o más y con al menos 55 años, o una anualidad equivalente al 65% del salario promedio con 30 años de servicio sin requisito de edad. Las reglas que le aplican a los policías y bomberos son un poco distintas.

Por otra parte, los empleados públicos cuyo plan de retiro se rige por la Ley 1 tienen derecho a recibir una anualidad equivalente al 1.5% del salario promedio durante los últimos cinco (5) años de servicio. Bajo este sistema, la edad de retiro mínima es los 65 años y la pensión mínima que recibe cada participante asciende a \$400 mensuales.

Por último, en contraste con aquellos empleados públicos sujetos a la Ley 447 o a la Ley 1, los empleados públicos que pertenecen a la Reforma 2000 (los empleados que comenzaron su servicio en o después del 1ro de enero de 2000) no reciben un beneficio definido. Ellos sólo tienen derecho a recibir el dinero que han aportado durante su vida en el servicio público, más el rendimiento de dicha aportación. La edad de retiro mínima bajo la Reforma 2000 es 60 años.

### **LAS CAUSAS DE LA CRISIS**

El grave problema que enfrenta el Sistema se debe a varias causas, incluyendo el diseño original del Sistema y las alteraciones que se han hecho a través de enmiendas y leyes especiales que han incrementado los beneficios a los jubilados acogidos a la Ley 447 y la Ley 1, sin que el gobierno aportara los recursos para sufragar el costo de estos incrementos, desangrando así los activos del Sistema.

Las principales causas de la crisis son las siguientes:

#### **1) Aportaciones inadecuadas:**

Desde sus comienzos, el Sistema no contó con las aportaciones adecuadas para mantener un nivel saludable de solvencia. El Sistema 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. La ley que creó el Sistema estableció un nivel de aportación que no estaba ligado a los beneficios que tenía que pagar el Sistema y tampoco se ajustaba a los cambios económicos o actuariales que afectaban el nivel de beneficios. Aunque la ley contemplaba que los patronos tuvieran que hacer aportaciones suplementarias en la medida que los beneficios aumentaban,

éstas nunca se hicieron. Para agravar la deficiencia en el diseño original del Sistema, una serie de leyes aprobadas entre el 1960 y el presente fueron debilitando las finanzas del Sistema al aumentar los beneficios sin contar con aportaciones adicionales. El gobierno nunca realizó la aportación patronal recomendada por los actuarios para poder cubrir los beneficios de retiro. Para empezar a atender la insuficiencia de activos, se hubiese tenido que aportar al Sistema aproximadamente \$5,000 millones durante los últimos siete años. El Fondo General (y tampoco muchos municipios y corporaciones públicas) no contaban -ni al presente cuentan- con los recursos necesarios para cubrir esa cantidad.

## **2) Impacto de leyes especiales:**

Las llamadas "Leyes Especiales" consisten de una serie de 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<sup>1</sup> millones. La fuente de pago de los beneficios concedidos por las Leyes Especiales proviene casi en su totalidad del Fondo General o del presupuesto de otras entidades gubernamentales. Por lo tanto, estos beneficios no deberían ser pagados con activos del Sistema. Sin embargo, muchas veces el Fondo General, las corporaciones públicas y municipios que tienen la responsabilidad de pagar los beneficios concedidos por estas Leyes Especiales simplemente no las pagan, causando que sea el Sistema quien tenga que incurrir en estos gastos, agravando de esta manera el déficit. Los beneficios por concepto de Leyes Especiales juegan un papel importante en la delicada situación fiscal que enfrenta tanto el Fondo General como el Sistema.

## **3) Programas de retiro temprano:**

El gobierno comenzó a promover los programas de retiro temprano en el 1994

---

<sup>1</sup> Según informes actuariales, para el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico al 30 de junio de 2011. No incluye los beneficios concedidos por algunas Leyes Especiales como ajustes por costo de vida ("COLAs").

con el fin de reducir el tamaño de la plantilla laboral. Aunque estas medidas redujeron los gastos de nómina, partida que representa una porción sustancial del gasto del Fondo General, el retiro temprano redujo los ingresos al Sistema pues causó una disminución proporcional en las aportaciones patronales. Tan pronto un empleado cesa sus labores, el gobierno deja de aportar las contribuciones patronales correspondientes a esa persona. Sin embargo, la persona recibe un beneficio típicamente igual o mayor al que hubiese recibido si se hubiese quedado hasta la fecha de retiro original. Si el gobierno no hace las aportaciones correspondientes al Sistema para cubrir el déficit en las aportaciones causadas por el retiro temprano, se produce, con relación a la persona que se retiró de forma temprana, una deuda igual o más alta a la esperada originalmente, con unos ingresos menores para cubrirla.

Desde el 1994, se han implantado más de 20 ventanas de retiro temprano, siendo la más reciente la implantada por la Ley Núm. 70 de 2 de julio de 2010. En algunas de estas ventanas, se ofrecieron pensiones equivalentes al 75% del salario promedio de un empleado con solamente 24 años de servicio, independientemente de la edad del participante. El problema fundamental de estas ventanas de retiro temprano fue que no lograron el objetivo de reducir el déficit total del gobierno debido a que: (i) las plazas dejadas por esos empleados fueron ocupadas por nuevos empleados; (ii) se pensionó a individuos con una pensión de 65% o 75% del promedio salarial establecido, para las cuales el gobierno había aportado mucho menos que lo recomendado actuarialmente; y (iii) se les ofreció planes de pagos a los patronos gubernamentales y algunas de estas entidades no han cumplido cabalmente.

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

La expectativa de vida promedio en Puerto Rico y Estados Unidos ha aumentado a 78 años durante los últimos 60 años. Esto ha ocasionado que los pensionados reciban beneficios por una cantidad de años mayor a lo previsto originalmente. Según el último estudio del Departamento de Salud, en el 1950, un año antes de la creación del Sistema de Empleados Públicos, la expectativa de vida de los puertorriqueños era de 59.5 años para los hombres, 62.4 años para las mujeres y 60.9 años para ambos sexos. La data más reciente del Departamento de Salud refleja que para el año 2004 los hombres tenían una expectativa de vida de 73.7 años, las mujeres de 80.9 años y ambos sexos de 77.2 años, un incremento en la vida promedio de aproximadamente 16 años. El aumento en la expectativa de vida obliga al Sistema a sufragar pensiones por más tiempo de lo concebido al momento de fijar las edades de retiro en la legislación, lo cual ha tenido un impacto negativo en las arcas del Sistema.

#### **5) Programa de préstamos personales:**

El Sistema de Empleados Públicos ofrece y administra un programa de préstamos personales, préstamos hipotecarios y préstamos para viajes culturales para

los participantes del plan de retiro. Los participantes pueden obtener hasta un máximo de \$5,000 en préstamos personales para cualquier uso. En el 2007, el Sistema aumentó esta cantidad a \$15,000, lo cual resultó en una merma en el efectivo del Sistema de aproximadamente \$600 millones entre 2007 y 2010. Esta insuficiencia ha sido cubierta con fondos del propio Sistema y ha requerido la liquidación de activos que de otra forma hubieran estado disponibles para el pago de pensiones.

Debido a la cantidad de préstamos personales originados durante los últimos años, la cartera de inversiones del Sistema ahora posee una partida significativa de estos préstamos, los cuales son activos ilíquidos. En un esfuerzo por mejorar la situación, en el 2011 la Junta de Síndicos del Sistema de Empleados Públicos aprobó una resolución para reducir el máximo prestatario a \$5,000 y, en el 2012, aprobó la venta de alrededor de \$313 millones en préstamos. Con un balance de \$804 millones a diciembre de 2012, los préstamos personales representan alrededor de la mitad de los activos netos del Sistema de Empleados Públicos y son un obstáculo a su solvencia.

#### **6) Emisión de bonos de obligaciones de pensiones:**

En el 2008, el Sistema de Empleados Públicos emitió cerca de \$3,000 millones en bonos de obligaciones de pensión ("POBs", por sus siglas en inglés). El objetivo de la emisión fue inyectar el producto de la emisión en el Sistema de Empleados Públicos e incrementar su tasa de capitalización. Esta estrategia había sido acogida por algunas jurisdicciones en los Estados Unidos, incluyendo a California, Oregón e Illinois. Al emitir este tipo de deuda, estas jurisdicciones asignaron una fuente de pago externa para pagar el servicio de deuda. Sin embargo, a diferencia de estas jurisdicciones, los POBs se estructuraron como una deuda del mismo Sistema, en donde las aportaciones de los patronos gubernamentales son la fuente de repago de los bonos. Aunque la emisión de bonos logró una inyección de fondos que representó una extensión en la vida de los activos del Sistema de 5 a 6 años, el Sistema de Empleados Públicos tiene la obligación de repagar estos bonos de las aportaciones patronales que recibe. Esta deuda tiene un repago de casi 50 años, durante los cuales el Sistema de Empleados Públicos tendrá que pagar alrededor de \$6,000 millones en intereses además de repagar su principal, una cantidad equivalente a aproximadamente 4 años de pagos de beneficios a los jubilados.

#### **LAS MEDIDAS IMPLANTADAS HASTA EL MOMENTO NO HAN SIDO SUFICIENTES; EL FONDO GENERAL Y LOS OTROS PATRONOS NO PUEDEN APORTAR MÁS AL SISTEMA DE EMPLEADOS PÚBLICOS**

A lo largo de los años, distintas Administraciones han llevado a cabo esfuerzos tímidos y fragmentados para resolver la crisis en el Sistema de Empleados Públicos. Entre otras, mediante la Ley 1, se aumentó la aportación patronal a 9.275% y la de los empleados a 8.275%. Posteriormente, mediante la Ley 305 se creó el Programa de



Cuentas de Ahorro para el Retiro, conocido como Reforma 2000, el cual eliminó el sistema de beneficio definido para todos los empleados que comenzaran en el servicio público a partir del 1 de enero del año 2000 y lo sustituyó por un plan de beneficio de contribución definida, bajo el cual el beneficio que recibe el empleado público al momento de su retiro se limita a las aportaciones realizadas por éste al Sistema (a una cuenta de ahorro personal) a través de los años de servicio, más un rendimiento por la inversión de esas aportaciones. Por último, y más recientemente, mediante la Ley 116-2011, el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico aumentó la aportación patronal escalonadamente, comenzando el 1ro de julio de 2011 a un 10.275% e incrementando dicho porcentaje anualmente hasta llegar a una aportación patronal de 21% en el año 2021. No obstante, según los actuarios del Sistema, el aumento escalonado en aportaciones patronales no es suficiente para cubrir las necesidades de flujo de fondos del Sistema o eliminar o siquiera reducir significativamente su déficit actuarial.

De hecho, la dificultad de tratar de resolver la crisis financiera del Sistema de Retiro a base de únicamente incrementar las asignaciones recurrentes del Fondo General y los otros patronos gubernamentales ha sido puesta en relieve por varias agencias clasificadoras. La insuficiencia del incremento en la aportación patronal para solucionar la crisis que enfrenta el Sistema de Retiro fue una de las razones principales por las que una agencia clasificadora degradó el crédito de Puerto Rico a sólo un nivel por encima de "chatarra" durante el pasado mes de diciembre de 2012.

Más aún, reconociendo la delicada situación fiscal del Fondo General y los otros patronos, el incremento en la aportación patronal al Sistema de Empleados Públicos le pone una carga inmensa al gobierno central, las corporaciones públicas y municipios. Conforme a las leyes en vigor al día de hoy, la aportación patronal incrementará anualmente hasta alcanzar 21% del salario de los empleados públicos para el año 2020. En cuanto al Fondo General, para poder pagar estas aportaciones patronales ya legisladas en el año 2020, se tendrán que separar aproximadamente \$1,747 millones, equivalentes a 20% de sus ingresos para el año fiscal 2013<sup>2</sup> (proveniente de las contribuciones pagaderas por todos los puertorriqueños). Este compromiso de aumento en las aportaciones patronales ya de por sí conlleva una redistribución inmensa de los recursos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por las próximas décadas, que afectará la capacidad del gobierno de invertir en la educación de nuestros hijos, la seguridad de nuestras calles y la construcción de infraestructura. Pero es todavía más alarmante el que, aun honrando el incremento en las aportaciones patronales ya legisladas en la Ley 116, según las proyecciones provistas por los actuarios de los Sistemas, si no hacemos cambios drásticos adicionales, las aportaciones de los patronos, incluyendo al Fondo General, a los Sistemas tendrían que aumentar aún más durante los próximos 20 años para poder pagar las pensiones. Esto significaría

---

<sup>2</sup> Ingresos presupuestados para el año fiscal 2013: \$8,750 millones.

que, para el 2030, por cada dólar de ingresos que el gobierno reciba, 41 centavos tendrían que dirigirse a pagar pensiones al empleado público.

Definitivamente el gobierno no tiene los recursos para continuar aportando cada vez más al Sistema, por lo que se hace necesario auscultar nuevas alternativas que conlleven una reestructuración total de éste. En particular, para lograr la estabilidad financiera del Sistema y asegurarle a cada retirado y empleado público que se retirará en el futuro el pago de sus beneficios, es necesario una reevaluación de la estructura de beneficios del Sistema.

### **DEJAR DE ACTUAR NO ES UNA OPCIÓN**

El Sistema de Empleados Públicos está pasando por la crisis más grande y severa de su historia. En primer lugar y como se indicó, la magnitud del déficit actuarial de dicho Sistema excede los \$25,491 millones. Para corregir ese déficit, la aportación del gobierno al Sistema de Empleados Públicos para el año fiscal 2011-2012 debió ser de aproximadamente \$2,153 millones. Sin embargo, el gobierno solamente aportó \$706 millones (incluyendo aportaciones patronales y pagos por concepto de Leyes Especiales), o el 33% de esa cantidad. Para el gobierno realizar una aportación al Sistema de Empleados de \$2,153 millones (\$2,850 millones si se incluye al Sistema de Retiro para Maestros), tendría que hacer recortes drásticos en los servicios gubernamentales de seguridad, salud y educación, incluyendo recortes adicionales de personal. Por eso, la solución fácil del pasado, esto es, realizar parchos al Sistema a través de la infusión de fuentes de efectivo no recurrentes o la asignación de recursos adicionales provenientes del Fondo General y los otros patronos ya no está disponible para cubrir la inmensidad de la brecha, dado la crisis por la que atraviesa el Fondo General y las debilidades de las finanzas generales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, las corporaciones públicas y los municipios. Según señalamos, si el gobierno no cuenta con recursos suficientes en el Fondo General para atender sus propias operaciones, mucho menos las tiene para atender las deficiencias en el Sistema de Empleados Públicos.

El bienestar de todos los que vivimos en Puerto Rico se vería seriamente afectado si más recursos del Fondo General se comprometen para pagar las pensiones de los pensionados. Mientras más dinero del Fondo General se asigne para aportaciones a los Sistemas de Retiro, menos dinero tendremos para atender las necesidades del resto de nuestra sociedad. Más fondos para los Sistemas de Retiro implican menos fondos para educar a nuestros niños, proteger nuestros hogares, cuidar nuestra salud y mejorar la infraestructura que utilizamos todos los días.

Aún más alarmante, se estima que tan pronto como en el año fiscal 2013-2014, los activos netos del Sistema serán negativos, ya que la deuda evidenciada por bonos de obligaciones de pensión excederá los activos del Sistema y para el año fiscal 2018-2019

el Sistema se quedará sin fondos suficientes para cubrir el pago de sus obligaciones, entre éstas el pago a los propios pensionados, ya que sus activos brutos se agotarán. Así, la crisis por la que atraviesa el Sistema lo está auto-liquidando rápidamente de modo que, de no hacer nada inmediatamente, para el año fiscal 2018-2019, el Sistema contaría casi exclusivamente con las aportaciones patronales e individuales para el pago de sus obligaciones, lo que representa sólo alrededor de 59% de lo requerido para pagar las obligaciones de ese año. Esto significa que la cobertura actuarial del Sistema de Empleados Públicos será de 0% al 30 de junio de 2014 y traería como consecuencia el que el gobierno tenga que asignar más dineros del Fondo General, adicionales a aquellos legislados bajo la Ley 116, para inyectarlos al Sistema de Empleados Públicos, fondos con los que, como se ha indicado, no se cuenta.

Sin duda, el problema ya llegó a un nivel crítico. La crisis de los Sistemas de Retiro ya no es el problema exclusivo del empleado público que espera poder disfrutar de un retiro; es un riesgo sistémico que amenaza a la sociedad puertorriqueña y al diario vivir de cada ciudadano de este país. El déficit del Sistema tiene las siguientes implicaciones:

**1) El costo anual de los Sistemas para los puertorriqueños es insostenible:**

Según las proyecciones provistas por los actuarios de los Sistemas, si no se llevan a cabo cambios drásticos, las aportaciones actuales del Fondo General a los Sistemas tendrían que aumentar significativamente durante los próximos 20 años para poder pagar las pensiones. Esto significa que para el 2030, por cada dólar de ingresos que el gobierno reciba, 41 centavos tendrían que dirigirse a pagar pensiones al empleado público, lo que imposibilitaría la gestión gubernamental en innumerables aspectos. El gobierno sencillamente no tiene los recursos para continuar aportando cada vez más a los Sistemas.

**2) La carga recae sobre los participantes de la Reforma 2000:**

Los participantes que entraron al Sistema luego del 1 de enero de 2000 bajo la Reforma 2000 se encuentran aportando igual o más que los otros miembros activos, pero recibirán un nivel de beneficios menor al de los participantes bajo las leyes anteriores al momento de retirarse. Inclusive, si no se implementan los cambios necesarios, existe la posibilidad que los activos del Sistema de Empleados Públicos se hayan agotado por completo al momento que les corresponda a los participantes de la Reforma 2000 recuperar sus aportaciones.

Por otra parte, actualmente hay menos miembros activos en el Sistema para apoyar el incremento en retirados y beneficiarios. Esta reducción se debe en parte a las ventanas de retiro temprano y una reducción sustancial en el número de empleados gubernamentales. A este ritmo, en el futuro cercano habrá más pensionados que

participantes, lo cual intensificará aún más la presión financiera sobre el Sistema.

**3) Estarán en riesgo los servicios públicos esenciales:**

Según se ha explicado, la carga que supone las aportaciones que realiza el Estado al fondo de pensiones es demasiado alta y continuará aumentando. Esto pone en riesgo la viabilidad de los servicios básicos que el gobierno debe proveer a la ciudadanía, como la seguridad pública, los servicios médicos y la educación pública. Por ejemplo, para el 2022, el gobierno tendrá que separar más de \$2,700 millones para aportar tanto al Sistema de Empleados Públicos como al Sistema de Retiro para Maestros, cifra que se estima continuará creciendo a través de los años. Esta cantidad es mayor al presupuesto anual del Departamento de Educación para el año fiscal 2013.

**4) El Sistema de Retiro se va a quedar sin dinero:**

Con \$1,724 millones en activos netos al 30 de junio del 2011, se estima que el Sistema de Empleados Públicos se quedará sin activos netos tan pronto como el 2014. Como se mencionó, esto significa que, al acabarse los activos netos, el Sistema de Empleados Públicos contará con una cobertura actuarial de 0%. Aunque el Sistema de Empleados Públicos sí cuenta con el producto de una emisión de bonos de pensión, lo cual se estima alargaría su vida hasta el 2019 o el 2020, esos bonos son pagaderos de las aportaciones patronales que recibe el Sistema de Empleados Públicos y, una vez agotados, no habrá suficiente dinero para pagar las pensiones de los jubilados.

**5) Si no reformamos los Sistemas de Retiro, el crédito de Puerto Rico sería degradado a "chatarra" desatando así un sinnúmero de consecuencias nefastas para el país:**

Según han informado las agencias clasificadoras, el crédito de Puerto Rico sería degradado a "chatarra" si no reformamos los Sistemas de Retiro. De hecho, la fragilidad y déficit actuarial del Sistema de Empleados Públicos, ha sido un señalamiento recurrente de todas las agencias clasificadoras en cuanto al estado de las finanzas públicas y la clasificación de las obligaciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. De manera que, si no atendemos el problema de los Sistemas de Retiro ahora, existe un riesgo real e inminente de que el crédito del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sea degradado a "chatarra". Como sabemos, esta degradación tendría un efecto inmediato en el bolsillo del pueblo, pues se desataría una crisis financiera sin precedentes en el país. Esto implicaría, entre otras cosas, el cierre de los mercados financieros al gobierno de Puerto Rico; una devaluación drástica de entre 30% a 50% en el valor de todas las obligaciones del gobierno y las corporaciones públicas; una reducción en las líneas de crédito a corto plazo de los bancos que utiliza el gobierno para financiar sus operaciones; un aumento significativo en las tasas de interés; y la pérdida de millones de dólares invertidos en cuentas de retiro individual ("IRA") y en

planes de retiro público y privados que tengan inversiones en bonos del gobierno.

El impacto de esta degradación en las finanzas gubernamentales sería monumental. Habría una reducción abrupta en los recaudos y una imposibilidad de recurrir a financiamientos efectivos para cubrir insuficiencias presupuestarias y manejar las operaciones del gobierno como de costumbre. Esto tendría consecuencias nefastas, pues los servicios básicos del gobierno se verían seriamente afectados. Dada la necesidad del gobierno de poder financiar sus operaciones y obras de capital mediante el financiamiento que se obtiene en los mercados financieros y la fragilidad de nuestro crédito y su clasificación actual, es necesario resolver esta crisis con premura. Mientras más tiempo pasa sin resolverse, más se empeora la insolvencia del Sistema y el impacto social adverso que tendría cualquier solución implantada. No hay duda del interés de esta Asamblea Legislativa en resolver la crisis que enfrentamos con celeridad, mediante la implementación de soluciones al problema bien pensadas, razonables, justas y permanentes.

#### **ANTE LA PRESENTE CRISIS, ES NECESARIO ACTUAR AHORA**

Es de suma importancia implantar un plan de reforma integral para atender la crisis en el Sistema. Si no se establecen cambios significativos a la estructura actual, todos los puertorriqueños, incluyendo empleados públicos, pensionados y todos los demás sectores productivos de nuestra sociedad, tendremos que hacer sacrificios enormes para poder pagar las obligaciones acumuladas del Sistema.

La realidad actuarial del Sistema de Empleados Públicos, así como la experiencia de otras jurisdicciones, nos señalan que, ante este tipo de crisis, es necesario que todos los participantes, beneficiarios y contribuyentes del Sistema aporten para devolverle su salud fiscal, y éste pueda cumplir con sus obligaciones presentes de satisfacer el sustento de los más de 116,000 retirados actuales y las obligaciones futuras de los más de 130,000 empleados públicos activos. Las alternativas son diversas, pero ante la magnitud de la crisis, no existe una que por sí sola solucione de una vez el déficit existente. Aumentar la aportación patronal, como se hizo a través de la Ley 116-2011, y el uso de fuentes de ingresos no recurrentes, como fue la emisión de los POBs o la venta de activos del Sistema como se ha hecho a través de los pasados años, no son factibles y, en todo caso, tampoco pudieran resolver por sí solos la crisis actuarial vigente. Repetir los errores del pasado sólo lograría perpetuar el problema que venimos arrastrando por los pasados 60 años y que hoy amenaza con arrojarnos por un precipicio económico que podría crear una crisis social sin precedentes. Por el contrario, se requieren soluciones integradas y abarcadoras en las cuales todos los constituyentes del Sistema y todos los contribuyentes aporten a la salvación del mismo.

Por lo tanto, además de honrar el incremento en la aportación patronal ya legislado (que se sostiene de las contribuciones que pagan los contribuyentes), el