



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE  
PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y  
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla  
Gobernador

Luis F. Cruz Batista  
Director

8 de junio de 2016

Hon. José R. Nadal Power  
Presidente  
Comisión de Hacienda y Finanzas  
Senado  
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Presentamos los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2607**. El mismo propone enmendar el inciso (a) del Artículo 5-107 de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, mejor conocida como "Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" (Ley 447), con el fin de requerir a los patronos que las remesas a la Administración de los Sistemas de Retiro para el pago de las aportaciones patronales e individuales, pagos de préstamos y planes de pago, tengan prelación sobre el pago a los empleados públicos de cualquier beneficio discrecional marginal y otros incentivos.

La Exposición de Motivos plantea que la Ley 447, *supra*, crea el Sistema de Retiro de Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La misma hace compulsorio el deducir, retener y remitir las aportaciones de los participantes y del patrono al Sistema de Retiro. Añade la medida que hace años era previsible que el Sistema de Retiro podía colapsar. No obstante, no fue hasta el 2013 que se enmendó la Ley 447, para evitar el colapso, a través de un incremento en las aportaciones, así como en la edad para acogerse al retiro. Estas enmiendas se realizaron mediante la aprobación de la Ley 3-2013, la cual se aprobó para realizar una reforma a los Sistemas de Retiro para conferirle una mejor salud fiscal.

El proponente plantea que habiendo transcurrido dos años de la aprobación de la Ley 3, el Sistema enfrenta otros retos, uno de los cuales es el retraso de los municipios, agencias y corporaciones en remesar las aportaciones y otros pagos correspondientes. Mientras ello ocurre, se indica que se observa que las entidades gubernamentales conceden beneficios marginales, aumentos en sueldo y otros incentivos a sus empleados, sin antes haber remesado las cantidades correspondientes al Sistema de Retiro. Ante ello, la medida propone aclarar la prelación que deben conceder las agencias, municipios y corporaciones públicas a las remesas correspondientes al Sistema de Retiro, antes del desembolso de beneficios marginales discrecionales y otros incentivos. A esos efectos, la medida propone que las remesas al Sistema de Retiro tendrán prioridad sobre cualquier otro gasto, pago o desembolso de beneficios marginales discrecionales. Por lo que, antes de que se desembolse premios en metálico por desempeño o productividad, aumentos en sueldo discrecionales, pago de tintorería, bonificaciones no estatuidas o cualquier pago análogo, la entidad tiene que enviar las remesas al Sistema.





Expuesto el objetivo de la medida, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre la misma.

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. Esta Administración ha sido proactiva en cuanto al particular. Por 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 3-2013, 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.

Asimismo, 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.

A ello añadimos que desde la llegada de esta Administración, para el año fiscal 2013-2014 se asignaron al Sistema 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 \$607,053,000. 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, 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 representa un aumento de \$91,889,000 (o un 14%) en comparación con el año fiscal anterior, lo que demuestra que aún, cuando nos encontramos atravesando una situación fiscal histórica, los recursos dirigidos al Sistema de Retiro superan significativamente los destinados en los dos años fiscales previos.

En ese sentido, es necesario destacar que mientras las agencias y demás entidades han visto disminuir sus presupuestos, conscientes de la importancia de nuestros pensionados, se han destinado más recursos al Sistema de Retiro en la medida en que ello ha sido posible. Ello a pesar de que las aportaciones 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, lo que demuestra el compromiso de esta Administración con nuestros pensionados.

Para este próximo Año Fiscal, 2016-2017, se realizaron nuevos ajustes ante el hecho incuestionable de que el estimado de recaudos era menor que las necesidades y responsabilidades identificadas. Con el fin de atender este asunto, se aprobó la Ley Núm. 21-2016, conocida como “Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico”. Dicha Ley establece, entre otras cosas, un periodo de emergencia fiscal, instaura los procesos de declaración, establecimiento y condiciones de dicho periodo de emergencia, y dispone las facultades del Gobernador durante el mismo. A través de la Ley de Moratoria se le provee herramientas al Gobernador para declarar la moratoria de las obligaciones, y se provee para el pago de intereses o mínimo de deuda, según su clasificación. Una vez declarado el periodo de emergencia y su consecuente declaración de moratoria, inició un periodo en el que no se pagará el principal y en algunos casos se paga intereses o una parte de ella, por un término que vence el 31 de enero de 2017, extensivo hasta el 31 de marzo de 2017. Esto, con el propósito de abrir espacios para la renegociación de la deuda pública que ante su volumen resulta impagable, a los fines de evitar una crisis humanitaria que socavaría aún más nuestra economía.

Con ello en mente, para el Año Fiscal 2016-2017, se preparó un presupuesto balanceado, tomando además en consideración una disminución en la proyección de recaudos estimados. 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 qué 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. A tales efectos, es nuestra responsabilidad sugerir que se tome en consideración que este Presupuesto se encuentra actualmente bajo evaluación de la Asamblea Legislativa, por lo que cualquier medida que pudiera tener algún impacto presupuestario debe ser considerada dentro de las limitaciones que atraviesa el Fondo General.<sup>1</sup>

Ahora bien, de acuerdo a la Ley 447, las entidades gubernamentales vienen obligadas a retener y deducir las aportaciones de los participantes del Programa y remitirlas al mismo en o antes del décimo quinto día del mes siguiente a la fecha en que se hizo la retención. El Artículo 4-111 de la Ley 447 establece que “[t]odo titular de una agencia, empresa pública o municipio, que dejare de retener a sus empleados las aportaciones y pagos de préstamos al Sistema o dejare de remesar al Sistema las aportaciones y pagos de préstamos descontados a sus empleados o dejare de remesar al Sistema las aportaciones patronales correspondientes, será interpelado por el Administrador, por escrito mediante correo certificado con acuse de recibo, requiriéndole la entrega inmediata de los fondos”. Añade que en los casos en que el titular se vea impedido de hacerlo por razón de insuficiencia de recursos fiscales o de existir discrepancias en cuanto al monto de la deuda reclamada, “éste tendrá

---

<sup>1</sup> Véase, Resolución Conjunta del Senado núm. 738, presentada el 23 de mayo de 2016.



la obligación de certificar fehacientemente este hecho dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que fue oficialmente interpelado por el Administrador del Sistema". Además, requiere que en el caso de insuficiencia de recursos, se notifique de ello a la Oficina de Gerencia y Presupuesto y a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Representantes, y provee un procedimiento para los casos en que existan discrepancias.

Este mismo Artículo, en su inciso (e), dispone que en el caso en que el titular incumpla con la certificación y notificación correspondiente, se "incurrirá en delito menos grave y convicto que fuere se le impondrá pena de reclusión de seis (6) meses o pena de multa de cinco mil (5,000) dólares o ambas penas a discreción del Tribunal. Dicha multa la pagará con su propio pecunio." El artículo dispone multas adicionales y posibles cargos penales para el titular de una agencia, empresa pública o municipio, que a sabiendas, voluntariamente y sin causa justificada, dejare de entregar al Sistema los fondos adeudados después de haber sido interpelado.

A su vez, la Ley provee un esquema especial en cuanto a las aportaciones de los municipios. A esos efectos vemos que las deudas por concepto de remesas de aportaciones patronales e individuales y cualquier otro beneficio legislado que el municipio tenga que sufragar, así como las retenciones del salario de los empleados para el pago de préstamos, planes de pago de participantes o patronos o cualquier deuda que tengan los municipios, por más de treinta (30) días de atraso, "tendrán prelación contra cualquier otra deuda que tenga un municipio o cualquier entidad municipal que tenga participantes del Sistema de Retiro. Si este municipio o entidad municipal dejare de entregar al Sistema de Retiro dentro de los próximos treinta (30) días de la retención, los fondos y remesas antes indicadas, el Administrador procederá a enviar una Certificación de la deuda al CRIM y de inmediato éste remesará al Sistema la cantidad adeudada siguiendo el mismo itinerario de pago que utiliza para pagar a los municipios, es decir, en o antes del día quince (15) de cada mes." La Ley añade que "previo a que el CRIM le adelante una remesa a un municipio, el propio municipio deberá solicitar y obtener del Sistema de Retiro una certificación a los efectos de que el municipio está en cumplimiento con el pago de las deudas con el Sistema de Retiro". Nótese que cualquier retraso acumula intereses al por ciento que determine la Junta.

De la misma forma la Ley establece que las deudas por concepto de remesas de aportaciones individuales y otras, tendrán prelación contra cualquier otra deuda que tenga una agencia, empresa pública o cualquier entidad con participantes del Sistema de Retiro. En cuanto a las deudas de patronos cuyos gastos de nómina se sufragan del Fondo General y para cuya deuda exista una partida en el presupuesto aprobado para ese año fiscal sobre las mismas, tendrán la prelación establecida en el Artículo 4 (c) de la Ley Núm. 147, *supra*.

Sobre el particular vemos que dicha sección establece las prioridades en el desembolso de fondos públicos, en el caso en que los fondos disponibles para un año económico no sean suficientes para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año. El orden será el siguiente:

- (1) Ordenar el pago de los intereses y amortizaciones correspondientes a la deuda pública.



- (2) Ordenar que se atiendan los compromisos contraídos en virtud de contratos legales en vigor, sentencias de los tribunales en casos de expropiación forzosa, y obligaciones ineludibles.
- (3) Ordenar que con cargo a las asignaciones para gastos ordinarios se atiendan preferentemente los desembolsos relacionados con:
  - (A) La conservación de la salud pública
  - (B) La protección de personas y de la propiedad,
  - (C) Los programas de instrucción pública,
  - (D) Los programas de bienestar público,
  - (E) El pago de las aportaciones patronales a los sistemas de retiro y el pago de pensiones a individuos concedidas por leyes especiales y luego los demás servicios públicos en el orden de prioridades que el Gobernador determine, disponiéndose que los desembolsos relacionados con los servicios aquí enumeradas no tendrán prelación entre sí sino que podrán atenderse en forma simultánea; disponiéndose, además, que los ajustes por reducción podrán hacerse en cualquiera de las asignaciones para gastos ordinarios incluyendo las áreas de servicios indicadas en este inciso
- (4) Ordenar que se construyan las obras o mejoras permanentes cuyos contratos hayan sido debidamente formalizados.

Así pues, la prelación concedida en cuanto al desembolso de fondos públicos al Sistema de Retiro, se encuentra en el séptimo orden, sólo por debajo del pago de la deuda, pago de sentencias de casos de expropiaciones para los cuales la Asamblea Legislativa haya dispuesto una asignación y gastos de salud, seguridad, educación y bienestar público.

Por otro lado, esta Administración ha apoyado y aprobado una serie de medidas dirigidas a asegurar y mejorar la condición de los sistemas de retiro.<sup>2</sup> Entre estas se encuentra la Ley 3-2013, que eliminó una serie de beneficios, aumentó la edad de retiro y la aportación del empleado, y creó un Programa Híbrido de Contribución Definida. Esto se hizo para “modificar razonablemente las condiciones y

---

<sup>2</sup> Además de la mencionada Ley 3-2013, se ha aprobado la Ley 162-2013 para enmendar para enmendar la Ley Núm. 12 de 19 de octubre de 1954, según enmendada, conocida como la "Ley de Retiro de la Judicatura", entre otras, para efectuar cambios prospectivos en el esquema legal aplicable al Sistema de Retiro de la Judicatura y establecer un Programa Híbrido de beneficio definido y contribución definida que habrá de resultar aplicable a futuros jueces del Tribunal General de Justicia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con el fin de brindarle mayor estabilidad fiscal al Sistema de Retiro de la Judicatura de Puerto Rico y disminuir las deficiencias actuariales que actualmente afronta; la Ley 32-2013, para establecer que las deudas con el Sistema, se encuentran garantizadas, en el caso de los municipios, por las remesas del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales, y en el caso de las agencias, corporaciones e instrumentalidades, por las remesas provenientes del Departamento de Hacienda y la Ley 244-2014 que establece los casos en que aplicará la prelación de deudas de las agencias, corporaciones e instrumentalidades públicas al Sistema de Retiro, entre otras cosas.



requisitos del Sistema de Empleados Públicos de modo que se garantice su subsistencia”.<sup>3</sup> Asimismo, recientemente se aprobó la Ley 150-2015, para enmendar la Ley Núm. 447, para disponer que los patronos enviarán la información de las remesas mediante el sistema de informática que adopte la Administración. Esta nueva Ley permite la imposición de multas adicionales en caso de incumplimiento con sus disposiciones.

Así pues, entendemos que el Sistema de Retiro cuenta hoy día con una serie de mecanismos para asegurar el debido pago de las remesas adeudadas, lo que denota que el asunto está siendo atendido de forma prioritaria y adecuada.

Ahora bien, la medida ante nuestra consideración propone, además de la prelación ya establecida en la Ley 447 y en la Ley 147 en cuanto a los pagos al Sistema Retiro, establecer una prelación a favor de dichos pagos sobre “cualquier otro pago a los empleados por concepto de beneficios marginales discrecionales, y aumentos de sueldos discrecionales u otros incentivos, tales como: premios en metálico por desempeño y productividad, aumentos de sueldo discrecionales, pago de tintorería, bonificaciones no estatuidas o cualquier otro pago análogo, sin que lo anterior se entienda como una lista taxativa.”<sup>4</sup>

Previamente habíamos remitido al cuerpo hermano comentarios sobre la medida ante nuestra consideración. En aquel momento explicamos que, la prelación en los pagos de retiro se incluye con respecto a cualquier otro pago a los empleados por concepto de beneficios marginales, más ello incluiría el pago del seguro social, lo que constituye una obligación que se desprende de legislación federal. Asimismo, se entendería que ello también contempla el pago del plan médico, lo que resulta un beneficio indispensable para cualquier empleado, por lo que consideramos que no debe estar sujeto a esta prelación. Conforme a ello, en el trámite legislativo de la medida se añadió la palabra ‘discrecionales’ luego de beneficios marginales y se aclaró que no se considerarán dentro de la prelación establecida en la medida “el pago de Medicare, Seguro Social, Plan Médico y diferenciales (cuando ello promueva un ahorro neto al no tener que recurrir en el reclutamiento de un empleado adicional).” De la misma forma, se incluyó lenguaje sugerido en cuanto a la concesión de diferenciales.

No obstante, recomendamos que se delimite el alcance del término aumentos “discrecionales”, y que se permita la concesión de los aumentos por trienio (lo que sólo operan cuando el empleado no ha tenido aumentos durante un periodo ininterrumpido de tres años y luego de la evaluación correspondiente de la OGP se determina que hay recursos fiscales) o aumentos por méritos y/o reinstalación (dirigidos a incentivar el buen desempeño y eficiencia en el lugar de trabajo). Así, sugerimos que esta medida sea evaluada de forma holística, integrando el objetivo y resultado de la

---

<sup>3</sup> Véase Exposición de Motivos de Ley 3-2013.

<sup>4</sup> En el título de la medida también se menciona el pago de los préstamos de los empleados, más en el texto de la medida no se hace mención a ello. Además, debemos indicar que en el caso del pago de préstamos los fondos provienen de las deducciones al salario del propio empleado, por lo que consideramos que dichas retenciones en efecto deberían pasar directo al Sistema.



legislación presentada y aprobada, los remedios accesibles al Sistema de Retiro y el bienestar del empleado gubernamental que representa un activo de sumo valor para el gobierno.

Una vez acogida nuestras recomendaciones, no tendríamos objeción a la aprobación de esta medida. Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión durante el proceso legislativo de la medida.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista