

Memorando explicativo sobre reforma de pensiones

4 de agosto de 2017



Pre-Decisional | Privileged & Confidential Draft | Analysis Subject to Material Change



Plan para Reformar las Pensiones



Fondear las obligaciones de las pensiones con el mecanismo de “paygo”



Cambiar de un plan de Beneficios Definidos a un plan de Aportaciones Definidas



Matricular a los empleados en el Seguro Social



Plan para Reformar las Pensiones

El gobierno de Puerto Rico opera tres sistemas de retiro para los empleados públicos: el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno (SRE), el Sistema de Retiro de los Maestros (SRM), y el Sistema de Retiro de la Judicatura (SRJ). La Tabla 1 provee información básica sobre estos planes.

Tabla 1: Resumen de los Sistemas de Retiro de Puerto Rico

Plan	SRE	SRM	SRJ	Total
Empleados Activos	120,000	38,000	370	158,000
Jubilados y Beneficiarios	125,000	42,000	470	168,000
Total de Personas	245,000	80,000	840	325,000
Beneficios Anuales	\$1.7 mil millones	\$800 millones	\$25 millones	\$2.5 mil millones
Responsabilidad Actuarial	\$38 mil millones	\$17 mil millones	\$600 millones	\$55 mil millones
<i>Fecha de la Información:</i>	<i>1 Julio 2015</i>	<i>1 Julio 2014</i>	<i>1 Julio 2014</i>	

Los planes tienen distintos tipos de fórmulas de beneficios, algunos de los cuales son planes de beneficios definidos tradicionales basados en los años de servicio y salario final, mientras que otros son planes híbridos de balance en efectivo (“*hybrid cash balance plans*”). Bajo los planes híbridos de balance en efectivo, los empleados tienen cuentas conceptuales que se nutren de aportaciones e intereses, y al retirarse se pagan los beneficios como una anualidad. Se aplican a los empleados distintos niveles de beneficios conforme al año de su contratación.

Todos los empleados hacen aportaciones para sus beneficios, aunque las tasas de las aportaciones varían. La mayoría de los empleados gubernamentales regulares también cotizan al Seguro Social, lo cual incluye aportaciones tanto del patrono como del empleado. Sin embargo, la mayoría de los maestros, jueces, y policías no cotizan al Seguro Social. La Tabla 2 muestra varios grupos y su cobertura de retiro.



Tabla 2: Descripción de los Grupos de Pensionados y Cobertura de Retiro

Grupo	Parte del Beneficio Definido	Parte Híbrida del Balance en Efectivo	Cobertura de Seguro Social
SRE - Contratado el 1 de enero de 2000 o después	Ninguno	Basado en aportaciones del empleado y los ingresos de inversiones	Policía – No Otros – Sí
SRE – Contratado antes de 2000	Basado en años de servicio y salario, congelado a partir de 2013	Basado en aportaciones del empleado a partir del 2013 y en los ingresos de inversiones	Policía – No Otros – Sí
SRM – Contratado el 1 de agosto de 2014 o después	Ninguno	Basado en aportaciones del empleado y en los ingresos de inversiones	No
SRM – Contratado antes de agosto de 2014	Basado en el salario y los años de servicio	Ninguno	No
SRJ – Contratado el 1 de julio de 2014 o después	Ninguno	Basado en aportaciones del empleado y en los ingresos de inversiones	No
SRJ – Contratado antes de julio de 2014	Basado en el salario y los años de servicio	Ninguno	No

A lo largo de muchas décadas, el gobierno no proveyó fondos adecuados para estos planes de retiro y hoy el SRE, SRM y SRJ están prácticamente insolventes. Los activos de estos planes de retiro para pagar las pensiones se agotarán pronto. Si no se toma acción, esto podría resultar en recortes significativos en los beneficios para los retirados. Los recortes no sólo serían devastadores para los retirados y sus familias, sino también tendrían un impacto adverso en la economía de Puerto Rico, ya que los retirados gastan prácticamente todos sus ingresos en la Isla. La Junta de Supervisión reconoce su deber bajo PROMESA de proveer fondos adecuados para los sistemas de retiro, de manera que los sistemas de retiro prometan beneficios que pueden pagar y que el gobierno provee los fondos necesarios para los beneficios prometidos por los sistemas de retiro. La Junta de Supervisión entiende que es esencial reformar los sistemas de retiro de Puerto Rico para reducir los costos, establecer la solvencia de los planes y mantener unos niveles responsables de beneficios para los actuales y futuros retirados. Aunque es necesario reducir los beneficios para establecer el balance fiscal de las pensiones, esto se debe estructurar de forma que proteja a los retirados más vulnerables, quienes de otro modo podrían empobrecerse y, por lo tanto, verse obligados a



dependen de beneficios gubernamentales en vez de beneficiarse de las aportaciones que ellos hicieron a los sistemas de pensiones a lo largo de sus carreras.

Las siguientes acciones son esenciales para reducir y controlar las cantidades adeudadas a los participantes, mientras se preservan ingresos esenciales para los retirados:

- Reducir el total de los pagos de pensión anual en un promedio de un 10 por ciento. Las reducciones deben implantarse de manera progresiva para proteger a los retirados de bajos ingresos contra la pobreza, requiriendo así mayores reducciones de los retirados con los mayores beneficios. Según muestra el Diagrama 3, bajo la fórmula esbozada por la Junta de Supervisión, el 25% de los retirados no sufrirá reducciones y la media de los retirados recibirá una reducción de menos de un 10%.
- Cambiar los tres planes de retiro a un mecanismo de fondeo de “*pay-as-you-go*” (“paygo”), en virtud del cual el gobierno pagará directamente los beneficios de pensión según advengan pagaderos, en lugar de intentar acumular activos para financiar por anticipado los beneficios futuros. El sistema Paygo permite que los sistemas de retiro sigan pagando los beneficios incluso después de agotarse los activos de los planes. Los empleados actuales que están inscritos en los planes de beneficios definidos (BD) del SRM y SRJ, junto con los empleados del SRE, dejarán de acumular beneficios futuros en virtud de dichos planes. Todos los participantes de los SRE, SRM y SRJ acumularán beneficios futuros únicamente bajo el nuevo plan de retiro de aportaciones definidas (AD), según se describe a continuación.
- Los empleados en los planes de retiro de beneficios definidos e híbridos dejarán de acumular nuevos beneficios en virtud de dichos planes, tal como se ha descrito anteriormente. Para todos los servicios futuros, los empleados participarán en cuentas reales de aportación definida financiadas con aportaciones de los empleados. Dichas cuentas se administrarán y se invertirán por separado de los planes del gobierno y cada cuenta será propiedad de su titular. Estas medidas sirven para garantizar que se ahorran las aportaciones de los empleados para pagar sus beneficios de retiro.

Cambio a *Pay-as-you-go*

Los planes de los sistemas de SRE, SRM y SRJ están al borde de la insolvencia porque durante muchos años los gobiernos no hicieron las aportaciones necesarias. Ya en el año 1970, los actuarios advirtieron que el gobierno aportaba mucho menos de lo necesario para que los sistemas de retiro fueran económicamente sostenibles. En un análisis del año 1988, los actuarios advirtieron que a menos que se aumentaran las aportaciones, el SRE se quedaría sin dinero para alrededor del año 2012. Si bien es cierto que se ha intentado reformar las pensiones, es evidente que los cambios no fueron suficientes.

Más recientemente, en lugar de depositar las aportaciones de los empleados a cuentas del Sistema 2000 para fondar beneficios futuros, los planes han desviado las aportaciones de esos participantes para pagar los beneficios de retirados. El cambio a *pay-as-you-go* requerirá



que el gobierno pague los beneficios de los retirados actuales, lo cual permitirá que las aportaciones de los empleados sean ahorradas en cuentas de aportaciones definidas para financiar sus beneficios de retiro (como siempre se debió haber hecho).

Pronto se agotarán los activos de los planes de los sistemas de SRE, SRM y SRJ. Para mantener los pagos de los beneficios, los planes se convertirán al financiamiento de *pay-as-you-go* mediante el cual el gobierno pagará los beneficios directamente del presupuesto actual. Todas las agencias gubernamentales (incluyendo el gobierno central), las corporaciones públicas y los municipios participantes, deberán aportar al Departamento de Hacienda las cantidades necesarias para los pagos mensuales de pensión para cada uno de sus retirados y beneficiarios.

Los beneficios de los planes híbridos están basados en el rendimiento de las inversiones del fondo. Debido al agotamiento de los activos, no existe un rendimiento de inversión cuantificable. Los rendimientos de las cuentas híbridas se basarán en el rendimiento de un bono de gobierno.

Congelación de Acumulaciones de Beneficios bajo los sistemas SRM y SRJ

Los miembros del SRM contratados antes del 1 de agosto de 2014 y los miembros del SRJ contratados antes del 1 de julio de 2014 están actualmente acumulando beneficios bajo sus planes de retiro de balance de efectivo. Los miembros del SRE ya han hecho una transición a planes híbridos de balance en efectivo. Para evitar crear obligaciones de pensiones futuras y estabilizar el sistema para beneficio tanto de los futuros retirados del gobierno como para todos los contribuyentes, se congelarán los planes tan pronto sea posible. Los miembros retendrán los beneficios que han acumulado hasta el momento, sujeto a la fórmula de reducción de beneficios que se discute más adelante. Los beneficios futuros estarán basados en las aportaciones y los ingresos en las nuevas cuentas de retiro de aportación definida. Esto resultará en un trato consistente entre los sistemas de SRE, SRM, y SRJ, donde los empleados aportarán a cuentas de AD segregadas en lugar de a cuentas conceptuales. Los empleados tendrán la certeza de que sus aportaciones y los rendimientos de sus inversiones serán salvaguardadas para su retiro.

El Nuevo Plan de Aportación Definida

Algunos empleados del Estado Libre Asociado cubiertos por los planes de los sistemas SRM y SRJ participan de la pensión de BD tradicional, la cual paga una cantidad fija basada en los ingresos finales del empleado y sus años de servicio. Otros empleados (mayormente en el SRE, pero incluyendo algunos maestros y jueces recién contratados) participan en un plan híbrido de "balance en efectivo", donde cantidades equivalentes a sus aportaciones se acreditan a una cuenta teórica. Sin embargo, los participantes de los planes híbridos de



balance en efectivo no reciben los rendimientos de inversión sobre sus cuentas híbridas y no hay una cuenta separada donde se segregan sus aportaciones.

En adelante, todos los empleados del Estado Libre Asociado participaran de cuentas de retiro de aportación definida (AD). El tipo de plan de retiro más común hoy día es también un plan de AD – el plan 401(k).

El Estado Libre Asociado no incurrirá en ninguna obligación financiera futura con los participantes bajo el plan de AD, ya que el plan será financiado únicamente con las aportaciones de los empleados sin garantías de rendimiento de la inversión. El plan de AD será administrado profesionalmente y se invertirá por separado de los sistemas existentes, de modo que los empleados puedan estar seguros de que sus aportaciones se guardan para su retiro. Las aportaciones de cada empleado al plan de AD serán invertidas y administradas por separado, y no se fusionarán ni con fondos de los sistemas SRE, SRM y SRJ heredados ni con los fondos de otros participantes del plan de AD. El plan de AD estará diseñado para mantener los costos administrativos al mínimo mientras se les provee a los empleados una opción razonable de alternativas sencillas de inversión. Los planes de patronos grandes, incluyendo el Federal Thrift Savings Plan son modelos para este nuevo plan.

Participación en el Seguro Social

Actualmente, los maestros, policías y jueces no cotizan en el Seguro Social. No aportan al programa, y el gobierno tampoco hace aportaciones al Seguro Social a nombre de ellos. Los maestros, policías y jueces tampoco son elegibles para beneficios del Seguro Social al retirarse. Contrario a otros miembros del SRE, los maestros, policías y jueces dependen totalmente de sus pensiones gubernamentales para ingresos durante su retiro. Esto los pone en un riesgo particularmente cuando los planes de retiro del gobierno no se les proveen los fondos adecuados.

La Junta de Supervisión pretende que todos los futuros empleados coticen al Seguro Social. El Seguro Social les proveerá a los empleados fuentes de ingresos diversificadas, y la fórmula de beneficios progresivos del Seguro Social proveerá mayor seguridad para los empleados con los salarios más bajos. Sin embargo, el Seguro Social requiere una aportación de un 6.2% de la paga tanto del patrono como del empleado. En cambio, un empleado de carrera típico del gobierno que se retira con un salario de \$35,000 tendrá derecho a un beneficio de Seguro Social de \$16,000, además del beneficio que el empleado acumula en su cuenta de retiro de aportación definida.

Debido a que los empleados gubernamentales recién contratados aportarán al Seguro Social y recibirán beneficios del mismo, para éstos podría ser más apropiada una tasa de aportación requerida menor a la del plan de retiro de aportación definida. También hay que considerar si se debe ampliar la participación en el Seguro Social a los trabajadores más jóvenes que ya



están empleados por el gobierno. La participación de los empleados gubernamentales actuales en el Seguro Social podría requerir un referéndum por aquellos que se afecten.

Reducción de un 10 por ciento del total de los pagos de beneficios

Las asignaciones a través del presupuesto se están reduciendo y con toda probabilidad los bonistas no serán repagados en su totalidad. Los participantes de los planes de retiro, al igual que otros acreedores no asegurados, tendrán una reducción en las cantidades que les serán pagadas.

Esta reducción será en promedio de un 10% para todo el universo de participantes de los sistemas de retiro. La reducción será efectiva 90 días después de la aprobación del Plan de Ajuste bajo el Título III de PROMESA. Aunque la reducción promedio de los beneficios será un 10%, las reducciones se implementarán progresivamente para que no haya una reducción para aquellos que tienen un plan de retiro y beneficios del Seguro Social por debajo del nivel de pobreza de \$1,000 al mes.

Los actuarios de la Junta de Supervisión y del Gobierno han calculado que el siguiente enfoque resultará en reducciones que promedian un 10%:

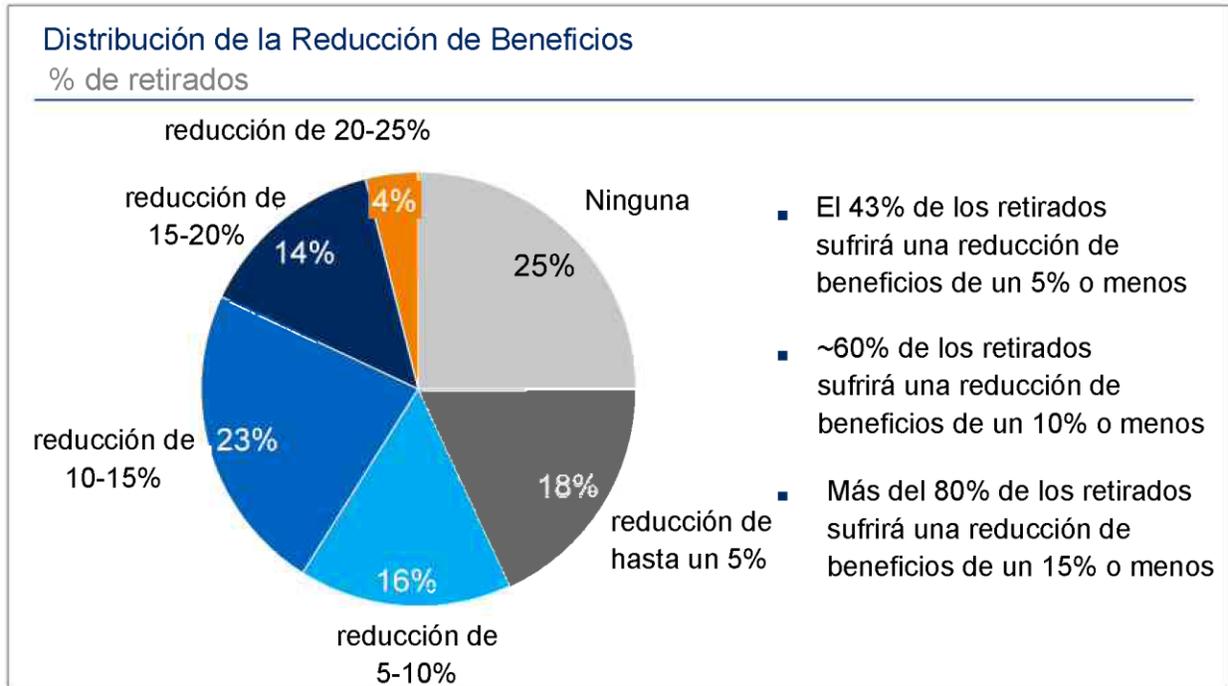
- Determinar la pensión mensual promedio añadiendo la cantidad regular de la pensión mensual, la pensión de la ley especial, el bono para el plan de salud, y una duodécima parte del Bono de Navidad y el Bono de Medicina;
- Reducir estos beneficios mensuales en un 25%; y
- Añadir hasta \$150 al mes (\$250 al mes para aquellos que no están cubiertos por el Seguro Social) para reducir el efecto de las reducciones para aquellos con los beneficios más bajos.

Esta fórmula equivale a darle a cada beneficiario una reducción de un 25% en los beneficios mensuales que reciben en exceso de \$600 para los retirados que reciben Seguro Social, y \$1,000 para aquellos sin Seguro Social. Estas cifras se ajustarán según se aumente el umbral del nivel de pobreza Federal.

Bajo este plan, alrededor del 25% de los retirados actuales no recibirán una reducción en sus beneficios, y el 18% de los retirados recibirán reducciones de menos de un 5%. Muy pocos retirados tendrán una reducción de más de un 20%, y ninguno tendrá una reducción de un 25% o más. El Diagrama 3 muestra la distribución de las reducciones de los beneficios para los retirados.



Diagrama 3: Distribución de la Reducción en Beneficios



Los siguientes ejemplos ilustran cómo funcionarán las reducciones para siete casos hipotéticos.

- **Ana** es una maestra retirada con un beneficio mensual total del SRM de \$875. Ella también recibe \$300 al año como parte de un Bono de Navidad (\$200), más un Bono de Medicina (\$100). Ana no recibe el beneficio del plan de salud. \$300 al año equivale a \$25 al mes. Esto significa que su pensión mensual promedio para propósitos de este cálculo es $\$875 + \$25 = \$900$.

Una reducción de un 25% de \$900 es \$225. Por lo tanto se le añadirá esa cantidad, lo que significa que se restablece su pensión totalmente y ella no tendrá una reducción en sus beneficios mensuales.

- **Bianca** está retirada bajo el SRE con un beneficio mensual de \$575. Ella también recibe Seguro Social, \$100 al mes para el plan de salud, así como los Bonos de Navidad y de Medicina equivalentes a \$25 al mes. Su pensión mensual para propósitos de este cálculo es de $\$575 + \$100 + \$25 = \700 .

Una reducción de un 25% de \$700 es \$175. La cantidad que debe volverse a añadir es de \$150 debido a que ella recibe un beneficio de Seguro Social. Esto significa que su reducción es de \$175 menos \$150 lo que equivale a \$25 al mes. Esto representa una reducción de un 4% a los \$700 en beneficios de Bianca.

- **Carlos** está retirado bajo el SRE con un beneficio mensual de \$775. Él también recibe Seguro Social, \$100 al mes para el plan de salud, así como los Bonos de Navidad y de



Medicina. Su pensión mensual para propósitos de este cálculo es de $\$775 + \$100 + \$25 = \900 .

Una reducción de un 25% de \$900 es \$225. La cantidad que debe volverse a añadir es de \$150 debido a que está recibiendo beneficios de Seguro Social. Esto significa que su reducción es de \$225 menos \$150 lo que equivale a \$75 al mes. Esto representa una reducción de un 8% a los beneficios de \$900 de Carlos.

- **Diego** es un policía retirado bajo el SRE con un beneficio mensual de \$1,775. Él también recibe un Bono de Navidad y de Medicina. Diego no optó por el plan de salud para retirados. Su pensión mensual para propósitos de este cálculo es de $\$1,775 + \$25 = \$1,800$.

Una reducción de un 25% de \$1,800 es \$450. La cantidad que debe volverse a añadir es \$250 debido a que no está recibiendo un beneficio de Seguro Social. Esto significa que su reducción es de \$450 menos \$250 lo que equivale a \$200 al mes. Esto representa una reducción de un 11% a los beneficios de \$1,800 de Diego.

- **Eva** está retirada bajo el SRE con un beneficio mensual de \$1,475. Ella también recibe Seguro Social, \$100 al mes para cuidado de la salud para retirados, así como los Bonos de Navidad y de Medicina. Su pensión mensual para propósitos de este cálculo es de $\$1,475 + \$100 + \$25 = \$1,600$.

Una reducción de un 25% de \$1,600 es \$400. La cantidad que debe volverse a añadir es \$150 debido a que está recibiendo beneficios de Seguro Social. Esto significa que su reducción es de \$400 menos \$150 lo que equivale a \$250 al mes. Esto representa una reducción de un 16% a los beneficios de \$1,600 de Eva.

- **Félix** es un juez retirado bajo el SRJ con un beneficio mensual de \$5,033. Él también recibe \$100 al mes para el plan de salud para retirados, así como bonos de Navidad, Verano, y Medicina, por un total de \$800 al año. Su pensión mensual para propósitos de este cálculo es de $\$5,033 + \$100 + \$800/12 = \$5,200$.

Una reducción de un 25% de \$5,200 es \$1,300. La cantidad que debe volverse a añadir es \$250 debido a que no recibe un beneficio de Seguro Social. Esto significa que su reducción es de \$1,300 menos \$250 lo que equivale a \$1,050 al mes. Esto representa una reducción de un 20% a los \$5,200 de beneficios de Felix.

- **Gilberto** está retirado bajo el SRE con un beneficio mensual de \$575. Él también recibe Seguro Social, así como los bonos de Navidad y Medicina. El no optó por la cobertura de plan de salud para retirados. Su pensión mensual para propósitos de este cálculo es de $\$575 + \$25 = \$600$.

Una reducción de un 25% de \$600 es \$150. La cantidad que debe volverse a añadir es \$150 debido a que está recibiendo beneficios de Seguro Social. Esto significa que se restablece totalmente su pensión y no tendrá reducción alguna.



Estos ejemplos están resumidos en la Tabla 4.

Tabla 4: Ejemplos de Cálculos de Reducciones de Beneficios

Ejemplo de Nombre	Ana	Blanca	Carlos	Diego	Eva	Félix	Gilberto
Sistema de Retiro	SRM	SRE	SRE	SRE – Policía	SRE	SRJ	SRE
Seguro Social	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Pensión Base Mensual	\$875	\$575	\$775	\$1,775	\$1,475	\$5,033	\$575
Plan de Salud	\$0	\$100	\$100	\$0	\$100	\$100	\$0
Navidad/Medicina	\$25	\$25	\$25	\$25	\$25	\$67	\$25
Valor total de la Pensión	\$900	\$700	\$900	\$1,800	\$1,600	\$5,200	\$600
Reducción de un 25%	\$225	\$175	\$225	\$450	\$400	\$1,300	\$150
“Adición”	\$225	\$150	\$150	\$250	\$150	\$250	\$150
Reducción Neta	\$0	\$25	\$75	\$200	\$250	\$1,050	\$0
Por ciento de Reducción	0%	4%	8%	11%	16%	20%	0%

Otras características de la reducción del 10%

Algunos individuos actualmente retirados y aquellos que se retiren en el futuro recibirán por lo menos parte de sus beneficios basados en su participación en las cuentas de balance en efectivo. Para propósitos de los cálculos de las reducciones, sólo se considerarán las cantidades atribuibles a los beneficios acumulados a la fecha de la aprobación de PROMESA el 30 de junio de 2016. La pensión atribuible a las aportaciones después de dicha fecha y antes de establecer las cuentas reales de aportación definida no estarán sujetas a reducción alguna. Las aportaciones hechas a las cuentas reales de aportación definida estarán en cuentas separadas, de titularidad individual y protegidas contra reducciones.

El “adición” para aquellos cubiertos por el Seguro Social es de \$150 en lugar de \$250 debido a que estos retirados también reciben beneficios del Seguro Social financiados parcialmente por los patronos. La combinación de beneficios del Seguro Social y del sistema con toda probabilidad los mantendrá por encima de los niveles de pobreza. En el caso improbable de que no sea así, puede haber una disposición donde los retirados pueden suministrar evidencia



de que los recortes reducen sus beneficios totales a menos del nivel de pobreza de \$1,000 al mes y se hará un ajuste. Por ejemplo, si Blanca en el ejemplo anterior no recibe por lo menos \$300 en beneficios mensuales del Seguro Social, entonces su reducción de \$25 sería restablecida.

La Junta de Supervisión anticipa que las reducciones vendrán primero de los bonos de Medicina y Navidad, luego del subsidio para el plan de salud, y luego de cualquier otro beneficio bajo las leyes especiales. Por ejemplo, la reducción de \$250 de Eva tomaría la forma de un terminación de los bonos de Navidad y de Medicina lo cual equivale a \$25 al mes, además de la eliminación de los \$100 para el plan de salud, más una reducción de \$125 en su pensión mensual de \$1,475.

La Junta de Supervisión entiende que una reducción promedio de un 10% en las pensiones es apropiada y necesaria. El objetivo es un enfoque balanceado para restablecer el balance fiscal de Puerto Rico mientras nos aseguramos que los recortes a los beneficios de retiro ocurran de manera progresiva y protegiendo a las personas más vulnerables. La cantidad de recortes a los beneficios de las pensiones es mucho menor que el nivel de reducción de los pagos de los bonos, los gastos públicos o los costos del sistema de salud proyectadas en el plan fiscal. La Junta de Supervisión interesa conocer otros enfoques que lograría una reducción de un 10% y que podrían ser preferibles a los descritos arriba.