

INFORME SOBRE EL EFECTO FISCAL DEL PROYECTO DE LA CÁMARA 1399 Y DEL PROYECTO DEL SENADO 1428

Propone aumentar a \$1,000 la pensión mínima mensual de los maestros pensionados y demás beneficiarios del Sistema de Retiro de los Empleados Públicos del Gobierno de Puerto Rico.

PREPARADO POR LA OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

EFECTO FISCAL ESTIMADO:

Fijar en \$1,000 la pensión mínima mensual de maestros y empleados públicos retirados conlleva un aumento en el gasto público por concepto de *PayGo* de \$232.6 millones por año fiscal.

*En el resto de este Informe se podrá encontrar un análisis detallado acerca del efecto fiscal del P. de la C. 1399 y el P. del S. 1428

CONTENIDOS

I. Resumen Ejecutivo	2
II. Introducción	2
III. Descripción del Proyecto	3
IV. Datos	5
V. Supuestos y Metodología	7
VI. Resultados y Proyecciones	9

I. Resumen Ejecutivo

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (OPAL)¹ evaluó el efecto fiscal del Proyecto de la Cámara 1399 (P. de la C. 1399), junto con el Proyecto del Senado 1428 (P. del S. 1428), que proponen aumentar a \$1,000 la pensión mensual mínima codificada en Ley para los maestros y empleados públicos pensionados. Aquellos pensionados que ingresen una pensión menor, recibirán el aumento correspondiente a partir del 1^{ro} de julio de 2026.

Evaluada la medida, la OPAL concluye que su aprobación conllevaría un aumento en el gasto público por concepto del PayGo de aproximadamente \$232.6 millones por año fiscal.

Cabe destacar que la Orden de Confirmación del Plan de Ajuste de la Deuda del Gobierno de Puerto Rico establece una prohibición por un término de diez años sobre la aprobación de legislación que cree o amplíe beneficios

de pensión, lo que coloca esta medida en posible conflicto con dicha disposición.

II. Introducción

El Informe 2027-080 de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) presenta la evaluación del efecto fiscal del P. de la C. 1399² y el P. del S. 1428, que proponen establecer la “Ley para Ajustar la Pensión Mínima al Costo de Vida Actual”; enmendar la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951 y la Ley Núm. 160 de 24 de diciembre de 2013, a los fines de aumentar la pensión mínima; y para otros fines relacionados.

En este Informe se describen las principales disposiciones del Proyecto de Ley, se presentan los datos relevantes a su análisis, los supuestos y metodología empleados para llevar a cabo los estimados y, por último, presenta los resultados y proyecciones del impacto fiscal potencial de la entrada en vigor de la medida.

¹ La Ley Núm. 1-2023, Ley de Investigación, Análisis y Fiscalización Presupuestaria de Puerto Rico crea la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) adscrita a la Rama Legislativa. Su función primordial es medir el impacto fiscal de cada propuesta legislativa ante la consideración de la Asamblea Legislativa. En virtud del Artículo 2 de la Ley Núm. 1-2023, la OPAL desempeña un rol consultivo para la Asamblea Legislativa. La OPAL no participa de los procesos deliberativos ni de la toma de decisiones sobre los proyectos de ley, resoluciones y demás medidas ante la consideración de ambos cuerpos. La emisión de este Informe no implica un endoso o rechazo a la pieza legislativa aquí evaluada.

² Este documento puede ser citado como – Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (2026). Informe sobre el Proyecto de la Cámara 1399 y el Proyecto del Senado 1428 (20^{ma}. Asamblea Legislativa) que proponen elevar a \$1,000 la pensión mensual mínima de los maestros y empleados públicos pensionados. Disponible en: www.opal.pr.gov

III. Descripción del Proyecto^{3, 4}

Las principales disposiciones del P. de la C. 1399 y el P. del S. 1428 establecen lo siguiente:

“(…)

Sección 2.- Se enmienda el inciso (a) del Artículo 2-101 de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, para que lea como sigue:

“Artículo 2-101. — Anualidad por Retiro.

(a) Al separarse del servicio al cumplir, o después de cumplir las edades y haber completado el período de servicio que más adelante se indica, todos los participantes que no hubieren recibido el reembolso de sus aportaciones acumuladas tendrán derecho a percibir una anualidad por retiro. Dicha anualidad comenzará en la fecha que el participante radique la solicitud de retiro, pero en ningún caso antes de su separación.

...

...

...

...

[No obstante se-fija una pensión mínima de cuatrocientos (400) dólares mensuales para los participantes que se retiren de acuerdo con las disposiciones de esta Ley o de cualquiera de los planes de pensiones sobreseídos por ésta. Todo pensionado que esté recibiendo una pensión menor de trescientos (300) dólares mensuales recibirá efectivo el 1ro. de julio de 2007, un aumento de cien (100) dólares o la diferencia entre, lo que reciba de pensión al 30 de junio de 2007 y cuatrocientos (400) dólares mensuales, lo que sea menor.]

No obstante, se fija una pensión mínima de mil (1,000) dólares mensuales para los participantes que se retiraron de acuerdo con las disposiciones de este Capítulo 2. Todo pensionado que esté recibiendo una pensión menor de mil dólares (\$1,000) mensuales recibirá, a partir del 1ro de julio de 2026, el aumento necesario para que su pensión sea de mil (1,000) dólares.

³ Véase la medida del P. de la C. 1399, disponible en: [https://sutra.oslpr.org/SutraFilesGen/161976/PC1399\(A-152\).doc](https://sutra.oslpr.org/SutraFilesGen/161976/PC1399(A-152).doc)

⁴ Véase la medida del P. del S. 1428, disponible en: [https://sutra.oslpr.org/SutraFilesGen/162008/ps1428-26%20\(A-0152\).pdf](https://sutra.oslpr.org/SutraFilesGen/162008/ps1428-26%20(A-0152).pdf)

...

...

(b)...

...

...”

Sección 3.- Se enmienda el inciso (b) del Artículo 3.11 de la Ley Núm. 160 -2013, según enmendada, para que se lea como sigue:

“Artículo 3.11. — Pensión mínima.

(a) ...

(b) [Se fija una pensión mínima de quinientos dólares (\$500) mensuales para los participantes que se retiraron en o antes del 31 de julio de 2014. Todo pensionado que esté recibiendo una pensión menor de quinientos dólares (\$500) mensuales recibirá, a partir del 1ro de agosto de 2014, el aumento necesario para que su pensión sea de quinientos dólares (\$500) mensuales.]

Se fija una pensión mínima de mil dólares (\$1,000) mensuales para los participantes que se retiraron en o antes del 31 de julio de 2014. Todo pensionado que esté recibiendo una pensión menor de mil dólares (\$1,000) mensuales recibirá, a partir del 1ro de julio de 2026, el aumento necesario para

que su pensión sea de mil dólares (\$1,000) mensuales.

(c) ...

...”

Sección 4. - Cláusula de Separabilidad

Si cualquier cláusula, párrafo, artículo o parte de esta Ley fuera declarada inconstitucional o nula, dicha determinación no afectará las demás disposiciones de esta Ley, las cuales continuarán vigentes y aplicables. No obstante, se declara expresamente que las disposiciones aquí establecidas prevalecerán sobre cualquier disposición en conflicto contenida en cualquier otra ley de naturaleza estatal sea presente o prospectiva.

(...)”

En síntesis, el P. de la C. 1399 y el P. del S. 1428 proponen aumentar las pensiones mínimas de los maestros y empleados públicos retirados, conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 447-1951 y la Ley Núm. 160-2013, según enmendadas, a \$1,000 mensuales.

En el caso de los maestros pensionados, la aprobación de la medida representaría un aumento mensual de \$500 con respecto a la pensión mínima vigente de \$500. Por su parte, para los empleados públicos pensionados, cuya pensión

mínima vigente asciende a \$300 mensuales, el aumento sería de \$700 al mes.

IV. Datos

Conforme a la Ley Núm. 106-2017, según enmendada, el Fondo General garantiza el pago a los sistemas de pensiones públicos de Puerto Rico a través del sistema *pay as you go* (*PayGo*). Por consiguiente, el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico asigna partidas presupuestarias para el pago de sistemas de pensiones de los empleados de las respectivas agencias y corporaciones, siendo el sistema de retiro de maestros del Departamento de Educación el mayor receptor de estas partidas.

En la Gráfica 1 se presenta las asignaciones presupuestarias para el *PayGo* con cargo al Fondo General y a Fondos Especiales Estatales para los años fiscales 2024 a 2027.



Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos de los Presupuestos Certificados por la Junta de Supervisión y

Administración Financiera (2024-2027). Cifras redondeadas.⁵

Según se observa en la Gráfica 1, durante el año fiscal 2027 el Gobierno de Puerto Rico presupuestó un total de \$2,565.6 millones a los Sistemas de Retiro. De este total, el gasto de *PayGo* con cargo al Fondo General representa la mayor parte del gasto presupuestado con un 79%, mientras que el cargo contra Fondos Especiales Estatales representa el 21%. Durante el período observado, el presupuesto anual promedio destinado a estos sistemas de retiro asciende a aproximadamente \$2,604.6 millones.

De acuerdo con la valorización actuarial del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico (JRPR, 2026), para el año fiscal 2024, último dato disponible, el Sistema contaba con 94,973 miembros retirados y 11,117 miembros incapacitados. La Gráfica 2 presenta el desglose del censo de participantes del Sistema, incluyendo los miembros activos, retirados, incapacitados y beneficiarios.

⁵ Véase los Presupuestos Certificados para el Gobierno de Puerto Rico para los años fiscales 2024 a 2027, disponibles en: <https://juntasupervision.pr.gov/presupuestos/#link-CW>

Gráfica 2: Valorización Actuarial Sistemas
de Retiro Año Fiscal 2024

Categoría	Ley 447	Ley 1	Sistema 2000/ Ley 3	Total
Miembros activos				
Cantidad	5,636	25,466	N/A	31,102
Edad promedio	60.7	55.6	N/A	56.5
Salario promedio	39,363	37,817	N/A	38,097
Servicio acreditable promedio	35.7	28.0	N/A	29.4
Contribuciones acumuladas promedio del miembro	59,854	50,289	N/A	52,022
Miembros con derechos adquiridos que terminaron empleo				
Cantidad	4,398	7,783	N/A	12,181
Edad promedio	63.1	57.0	N/A	59.2
Beneficio básico mensual promedio del Sistema	571	585	N/A	580
Miembros retirados				
Cantidad	90,974	2,940	1,059	94,973
Edad promedio	73.6	64.7	69.1	73.2
Beneficio básico mensual promedio del Sistema	1,127	956	409	1,114
Beneficio mensual promedio administrado por el Sistema	70	2	2	67
Miembros incapacitados				
Cantidad	11,017	3	97	11,117
Edad promedio	75.0	58.0	58.7	74.8
Beneficio básico mensual promedio del Sistema	422	1,362	530	423
Beneficio mensual promedio administrado por el Sistema	206	26	57	205
Beneficiarios en pago				
Cantidad	16,133	7	3	16,143
Edad promedio	78.4	54.7	67.7	78.4
Beneficio básico mensual promedio del Sistema	432	248	230	432
Beneficio mensual promedio administrado por el Sistema	22	0	0	22

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos de la Junta de Retiro del Gobierno de Puerto Rico.

Según se observa en la Gráfica 2, para el año fiscal 2024 se contaba con 31,102 miembros activos, de los cuales 25,466

pertenecían a la Ley Núm. 1 y 5,636 a la Ley Núm. 447. En promedio, los miembros activos tenían 56.5 años, un salario de \$38,097 y 29.4 años de servicio acreditable. Asimismo, se identificaron 12,181 miembros con derechos adquiridos que terminaron empleo, con una edad promedio de 59.2 años y un beneficio básico mensual promedio de \$580.

Por otra parte, se contabilizaron 94,973 miembros retirados, de los cuales 90,974 eran parte de la matrícula de la Ley Núm. 447. Además, 2,940 pertenecían a la Ley Núm. 1 y 1,059 se identificaron pertenecientes al antiguo Sistema 2000/Ley 3.

Como parte de la evaluación de impacto fiscal, la OPAL cursó un requerimiento de información RQ-2027-04 a la Junta de Retiro (JR o Junta de Retiro). De acuerdo con su respuesta, se identificaron 48,948 pensionados del Sistema de Retiro de los Empleados Públicos con una pensión mensual de \$1,000 o menos durante el año fiscal corriente. Por parte del Sistema de Retiro para Maestros, se identificaron 4,533 pensionados con una pensión mensual igual o menor a \$1,000. Asimismo, los datos provistos por la JR incluyeron el origen de los pensionados beneficiados por la medida, es decir, si estos pertenecen al Gobierno Central, corporaciones públicas y/o Municipios.

A continuación, la Tabla 1 presenta los datos provistos por la Junta de Retiro en respuesta al requerimiento de información solicitado.

Tabla 1. Desglose de pensionados con retribución mensual de \$1,000 o menos (\$ en millones)

Entidades Gubernamentales	Pensionados	Beneficio de Pensión
Gobierno Central	38,135	\$ 297.70
Municipios	10,898	\$ 76.40
Corporaciones Públicas	4,448	\$ 35.10
Total	53,481	\$ 409.20

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en información provista por la Junta de Retiro en respuesta al RQ-2027-04.

Según se desprende de la información provista por la JR, la población beneficiaria de la medida asciende a 53,481 individuos que reciben una pensión agregada de \$409.2 millones anuales. Entre estos, el 71% son pensionados del Gobierno Central (incluyendo los 4,533 maestros), mientras que los pensionados de los Gobiernos Municipales corresponden al 20% y aquellos pensionados atribuibles a corporaciones públicas conforman un 8% del universo identificado.

Es importante mencionar que, si bien las pensiones de todos los servidores públicos están garantizadas por el Fondo General en virtud de la Ley Núm. 106-2017,⁶ la Entidad Gubernamental de la cual se retiró un servidor público es responsable de sufragar el beneficio acumulado del pensionado. Es decir, si el pensionado se retiró de una agencia que recibe asignaciones del Fondo

General, la Junta de Retiro gira el beneficio pagado contra la asignación de PayGo de dicha agencia.

Por otra parte, si se trata de una corporación pública que genera sus propios ingresos (fondo especial estatal), la JR debe remitir una factura al cobro por el beneficio pagado a los pensionados que se imputan a dicha entidad. El mismo mecanismo de factura es empleado para sufragar los beneficios pagados a pensionados que devengan pensiones por trabajo cotizado en municipios. Cabe resaltar que, aun si la Junta de Retiro no tiene éxito en recobrar el beneficio pagado a los pensionados, el beneficio permanece garantizado por el Fondo General.

V. Supuestos y Metodología

Para estimar el costo fiscal de la legislación propuesta se utilizaron los siguientes supuestos:

- Se presume como completos y correctos los datos censales provistos por la Junta de Retiro en respuesta al RQ-2027-04.
- Se presume una cantidad fija de pensionados identificados por la Junta de Retiro en el RQ-2027-04 para los periodos subsiguientes. Es decir, la baja en retirados de los sistemas será compensadas en relación 1-1 con nuevos

⁶ 3 LPRA sec. 9541

maestros y empleados públicos entrando al sistema de retiro.

Se reconoce que lo anterior pudiera variar producto del cambio demográfico, sin embargo, se optó por no estimar el cambio en el universo de retirados producto de la incertidumbre inherente.

- c) Basado en el supuesto anterior, se presume que el gasto en *PayGo* base se mantendrá fijo para los periodos subsiguientes. Por consiguiente, el efecto fiscal estimado solo variará en función de la diferencia entre la pensión mensual vigente de cada beneficiario y el nuevo mínimo pensionario de \$1,000.

El ajuste en la pensión para los empleados públicos y maestros beneficiarios de las disposiciones del P. de la C. 1399 y del P. del S. 1428 estaría dado por las siguientes ecuaciones:

$$\Delta P_i = 12(1000 - P_i) \quad (1a)$$

Donde ΔP_i representa el ajuste anual atribuible a un empleado público con derecho al ajuste de pensión propuesto; la constante **1000** es el nuevo mínimo pensionario de \$1,000 mensuales; mientras que la variable P_i representa la pensión actual del empleado público i . La constante **12** corresponde al número de meses en el año y permite expresar

en términos anuales el aumento mensual estimado en la pensión de un individuo i .

Por otro lado, en el caso de los maestros, el gasto por pensionado estaría dado por la siguiente ecuación:

$$\Delta M_j = 12(1000 - M_j) \quad (1b)$$

Donde ΔM_j representa el ajuste anual atribuible a un maestro con derecho al ajuste pensionario propuesto y la variable M_j representa la pensión actual del maestro j .

El efecto fiscal total de la medida estaría dado por la suma de los ajustes pensionarios agregados de los empleados públicos y maestros pensionados beneficiarios. La siguiente expresión algebraica describe lo antes descrito:

$$EF = \sum_{i=1}^{N_p} \Delta P_i + \sum_{j=1}^{N_m} \Delta M_j \quad (2)$$

Donde EF representa el efecto fiscal anual asociado a la aprobación del P. de la C. 1399 y/o P. del S. 1428; N_p representa el número de empleados públicos pensionados con derecho al ajuste; y N_m representa el número de maestros pensionados con derecho al ajuste. El término $\sum_{i=1}^{N_p} \Delta P_i$ representa el ajuste pensionario anual agregado correspondiente a los empleados públicos, mientras que el término

$\sum_{j=1}^{N_m} \Delta M_j$ corresponde al ajuste pensionario anual agregado correspondiente a los maestros.

VI. Resultados y Proyecciones⁷

En la Tabla 2 se presenta el costo fiscal de aprobarse el P. de la C. 1399 y/o el P. del S. 1428 desglosado entre el Gobierno Central, los Gobiernos Municipales y las Corporaciones Públicas.

Tabla 2. Efecto Fiscal del P. de la C. 1399 y/o P. del S. 1428 sobre los Gobiernos Centrales y Municipales y las Corporaciones Públicas (\$ en millones)

Entidades Gubernamentales	Efecto Fiscal	(%)
Gobierno Central	\$ 160.0	69%
Municipios	\$ 54.3	23%
Corporaciones Públicas	\$ 18.3	8%
Total	\$ 232.60	100%

Fuente: Elaborado por la OPAL. Cifras Redondeadas.

Se estima un costo fiscal agregado de \$232.6 millones de dólares por concepto del *PayGo*. Dicho costo se distribuye en \$160 millones para el Gobierno de Central, \$54.3 millones en recursos de los municipios y \$18.3 millones atribuibles a las corporaciones públicas.

Como hemos indicado, en principio las entidades gubernamentales deberán girar contra sus recursos para mantener el beneficio de las pensiones, pero, en cualquier caso, el Fondo General garantiza el pago de las pensiones, conforme provee la Ley Núm. 106-2017.

Por otra parte, en aras de representar el impacto provisto arriba, en la Tabla 3 se incluye un desglose considerando los antiguos sistemas de retiro ERS y TRS.

Tabla 3. Efecto fiscal del P. de la C. 1399 y/o P. del S. 1428 (en millones \$)

Año fiscal	2027	2028	2029	2030	2031
ERS	\$ 216.8	\$ 216.8	\$ 216.8	\$ 216.8	\$ 216.8
TRS	\$15.8	\$15.8	\$15.8	\$15.8	\$15.8
Efecto Fiscal Total	\$232.6	\$232.6	\$232.6	\$232.6	\$232.6

Fuente: Elaborado por la OPAL. Cifras redondeadas.

Para el año fiscal 2027 se estima un aumento de \$216.6 millones por concepto del *PayGo* del Gobierno de Puerto Rico con respecto al Sistema de Retiro de los Empleados Públicos del Gobierno de Puerto Rico, mientras que el Departamento de Educación verá un

⁷ Los estimados de costo preparados por la OPAL se basan en la información y los datos disponibles al momento de emitir el Informe. La OPAL evalúa la razonabilidad de los datos e información obtenida de agencias gubernamentales y otras fuentes, pero no asume responsabilidad por cambios o variaciones que puedan tener los mismos.

Los estimados son cálculos aproximados y descansan en supuestos que pueden variar a través del tiempo. Dichos estimados son preparados en función del deber ministerial de la OPAL, según lo establece la Ley 1 del 3 de enero de 2023 y su única intención es proveer a la Asamblea Legislativa un estimado del costo de las medidas bajo su consideración. Por lo tanto, la OPAL no asume ninguna responsabilidad por un uso no adecuado de la información provista.

aumento de \$15.8 millones por concepto del aumento propuesto.

Por último, mencionamos que la Orden de Confirmación⁸ del Plan de Ajuste de la Deuda emitida por el Tribunal de Título III de PROMESA, dispone en su párrafo sesenta y dos (62) una prohibición al Gobierno de Puerto Rico de aprobar legislación que cree nuevos derechos sobre pensiones o altere los derechos existentes por un periodo de diez (10) años siguientes a la Fecha de Efectividad del Plan, es decir, desde el 15 de marzo de 2022. De la misma manera, el párrafo 83.4 del Plan de Ajuste de la Deuda⁹ contiene una disposición análoga. En ese sentido, toda legislación que busque ampliar beneficios de pensiones a los empleados del Gobierno de Puerto Rico pudiera estar en tensión con el Plan de Ajuste del Gobierno de Puerto Rico y con su Orden de Confirmación.



Lcdo. Hecrian D. Martínez Martínez
Director Ejecutivo

Oficina de Presupuesto de la Asamblea
Legislativa

⁸ Order and Judgment Confirming Modified Eighth Amended Title III Joint Plan of Adjustment of the Commonwealth of Puerto Rico, the Employees Retirement System of the Government of the Commonwealth of Puerto Rico, and the Puerto Rico Buildings Authority, Case No. 17-bk-3283, ECF 19813. Disponible en: <https://cases.ra.kroll.com/puertorico/Home-DownloadPDF?id1=MTA4MTY5MQ==&id2=-1>

⁹ Modified Eighth Amended Title III Joint Plan of Adjustment of the Commonwealth of Puerto Rico, et al, Case No. 17-03286-LTS, ECF 19784. Disponible en: cases.ra.kroll.com/puertorico/Home-DownloadPDF?id1=MTA4MTQ3Mw==&id2=0