


PENSIONES SIN PREOCUPACIONES: PROPUESTAS PARA LAS PRESIONES FINANCIERAS



GUATEMALA, MARZO 2019

 Descargue los documentos completos de las propuestas de pasos urgentes para un buen gobierno en www.asies.org.gt

Antecedentes

Los cambios poblacionales por los que está pasando la región latinoamericana han obligado a reflexionar sobre el futuro de los sistemas de pensiones. Por ello, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) ha desarrollado el estudio “Pensiones y presiones. Las exigencias del sistema en las finanzas públicas”, que aborda la temática de la sostenibilidad del sistema bajo el umbral de las finanzas públicas como principal fuente de financiamiento a este.

Actualmente, Guatemala, posee un modelo de pensiones fragmentado que tiene como base tres sistemas: el régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado (de ahora en adelante régimen de Clases Pasivas), el programa de protección relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) y el Instituto de Previsión Militar (IPM); todos con una administración pública (FMI, 2018).

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en un estudio realizado para Latinoamérica en 2015, la sumatoria de los pensionados del programa IVS y del régimen de Clases Pasivas representaron el 98 % del total estos, dejando al IPM únicamente con el 2 % restante (FMI, 2018).

ASIES presenta cinco propuestas para abordar la temática del sistema de pensiones desde la perspectiva financiera, considerando que representa un riesgo para las finanzas públicas, de no atenderse.

Atendiendo lo anterior, el análisis realizado por ASIES presenta un enfoque en los dos sistemas que concentran a la población pensionada. Dado que la legislación actual establece que el Estado debe hacer contribuciones a ambos sistemas y que estos deberán provenir del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, es importante cuantificar los aportes que este realiza.

Régimen de Clases Pasivas

En 2017, el aporte del Estado para cumplir con el pago de pensiones del régimen de Clases Pasivas fue de 52.28 % sobre el total (48.72 % restante proviene de la cuota de trabajadores) y, se estima que para 2022 sea de 50.34 % (Ministerio de Finanzas Públicas, 2018).

A su vez, estos representaron el 4.26 % del total de ingresos tributarios para el año 2017. El Ministerio de Finanzas Públicas (2018) estima que para el año 2018 los aportes pasarán de representar el 4.14 % en 2018 a 3.09 % en 2022 respecto de los ingresos¹.

Sin embargo, en un escenario más conservador², los aportes del Estado representarán el 4.62 % en 2018 y 4.10 % para 2022 respecto a los ingresos tributarios.

Con base en las cifras expuestas, el Ministerio de Finanzas Públicas (2018) cataloga al régimen de Clases Pasivas como un riesgo fiscal macroeconómico al poseer una alta dependencia a buenos resultados fiscales del Estado año con año. A esto se suman las reformas que decretan incrementos a pensiones sin previos estudios actuariales y financieros, entre otros.

Programa IVS

El Estado arrastra un adeudo hacia el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) de Q32,207³ millones hasta mayo de 2018 para el

¹ Ingresos tributarios proyectados según Presupuesto multianual 2018-2022.

² Se eligió un escenario menos optimista basado en el supuesto de que en los últimos cuatro periodos no se ha alcanzado las metas de recaudación planteadas por las autoridades, por lo tanto, este escenario se refiere a una tendencia de crecimiento de recaudación moderada.

³ Sumatoria del endeudamiento del Estado hacia el IGSS en concepto de cuota patronal del Estado IVS y cuota como Estado para programa EMA e IVS.

programa IVS; esto representa el 78.50 % del total del endeudamiento hacia el IGSS (A.M Tsoc, comunicación personal, 13 de junio, 2018).

En otra perspectiva, la contribución del Estado como tal para el programa fue de Q145.02 millones (5.49 %) para 2017, muy por debajo del esperado (Q660.64 millones o 25 %) que decreta el Reglamento de Protección sobre Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (A.M Tsoc, comunicación personal, 13 de junio, 2018).

Lo anterior, como producto a la falta de cumplimiento de lo establecido en el artículo 40 de la Ley Orgánica del IGSS (de ahora en adelante ley orgánica) al no existir ningún impuesto específico que se destine a este, por lo que los ingresos tributarios son insuficientes para cumplir con las obligaciones del Estado hacia el Programa IVS (K.S. Enríquez, comunicación personal, 21 de mayo, de 2018).

Con base en lo anterior, es posible considerar a las obligaciones del Programa IVS como un riesgo fiscal macroeconómico para el Estado, ya que este debe incrementar sus ingresos tributarios para destinar mayores fondos hacia la reducción de la deuda y así, evitar más acumulación de la misma.

Asimismo, se suma la incertidumbre sobre el cumplimiento de lo establecido en la Ley orgánica que se encuentra en disputa entre el Ministerio de Finanzas Públicas e IGSS. Actualmente, el adeudo a este programa representa el 55 % del total de ingresos tributarios para el año 2017, por lo que no sería posible cancelarla en su totalidad sin incurrir a endeudamiento público (A.M Tsoc, comunicación personal, 13 de junio, 2018).

Propuestas

Considerando el estudio de diagnóstico realizado, ASIES presenta cinco propuestas para abordar la temática del sistema de pensiones desde la perspectiva financiera. Dada la consideración que ambos sistemas representan un riesgo fiscal para las finanzas públicas de no atenderse.

1.

Ampliación de la base tributaria como mecanismo para aumentar los ingresos tributarios*.

- a) Atraer inversión a través del fortalecimiento del Estado de Derecho para garantizar la certeza jurídica.
- b) Facilitar trámites administrativos para inscripción de empresas orientados a reducir el sector informal.
- c) Fortalecer programas de educación fiscal.

El incremento de los ingresos tributarios debiera permitir al Estado cumplir con las cuotas establecidas en ley para el caso del programa IVS y a su vez, abrirá espacios presupuestarios para reducir los adeudos que mantiene este hacia el IGSS.

* En la agenda nacional de ASIES del año 2015, se cuenta con el estudio "Vías para fortalecer los ingresos tributarios" en el cual se amplían propuestas orientadas a incrementar los ingresos tributarios del país.

2.

Aumento de cotizantes.

- a) Permitir la incorporación de patronos como afiliados al régimen de seguridad social.
- b) Permitir la inscripción de empresas con uno o dos trabajadores.
- c) Ofrecer a trabajadores por cuenta propia la incorporación al sistema de seguridad social, con una declaración de ingresos no menor al salario mínimo vigente.
- d) Promover la importancia de afiliarse al sistema de pensiones para incrementar el número de cotizantes jóvenes.

3.

Estudios actuariales y financieros.

- a) Reformar por adición el Decreto 63-88, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y el Acuerdo Gubernativo 1220-88, Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, que requiera un estudio actuarial y financiero para determinar la situación de las finanzas públicas respecto al régimen de Clases pasivas para poder aprobar incrementos a los montos de las pensiones.
- b) Incluir un artículo en dicha reforma que establezca que todo incremento aprobado a los montos de pensiones entrará en vigencia siempre que se apruebe el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

4.

Base de datos sobre empleados públicos activos y pensionados.

- a) Crear o actualizar la base de datos del número de cotizantes y pensionados del régimen de Clases Pasivas.
- b) Incluir en la base el número de dependientes de los pensionados, ya que las pensiones pueden ser heredadas.
- c) Adicionar toda variable que se considere necesaria con el fin de proporcionar mejor información para la realización de estudios actuariales y situación financiera del régimen.
- d) Crear un portal de información en línea por parte de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) que permita el fácil acceso a la información por parte de academia, sociedad civil y entre instituciones gubernamentales.

5.

Reforma paramétrica.

- a) Reformar el artículo 5, pensiones por jubilaciones, por retiro voluntario (numeral primero, ambos incisos), del Decreto 63-88 del Congreso de la República. Para este caso, se recomienda 1) Elevar de 20 a 25 años de servicio, cualquiera que sea su edad; 2) Haber cumplido 55 años de edad y tener acreditado 20 años de servicio.

El régimen de Clases Pasivas está catalogado como un riesgo fiscal macroeconómico, pues depende altamente de buenos resultados fiscales del Estado.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

10ª Calle 7-48 zona 9, Ciudad de Guatemala
Teléfono: (+502) 2201-6300
Fax: (+502)2360-2259
www.asies.org.gt
asies@asies.org.gt



/asiesgt



/asies_gt

Autor: Eduardo Antonio Olmedo Baires

Equipo de investigación DICE: Claudia García,
Andrés Navas y Pablo Urrutia.

Grupo Editorial: Ana Lucía Blas, Ana María de Specher,
Lilliana López y Guisela Mayén

Diagramación: Cesia Calderón

Impresión: Centro de Impresiones Gráficas
Guatemala, marzo de 2019

La elaboración y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS) y mediante una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank www.idrc.ca/thinktank.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista del IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank (TTI).



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.
Fotografía: ASIES.