



Ministerio de
Finanzas Públicas

Iniciativa que Reforma el Decreto No. 63-88, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado (Iniciativa 5563)

Guatemala, Enero de 2024

Índice

1. Antecedentes y escenario base del modelo de pensiones
2. Impactos de la iniciativa de Ley 5563
3. Sobre el financiamiento
4. Conclusiones



1. Antecedentes y Escenario base

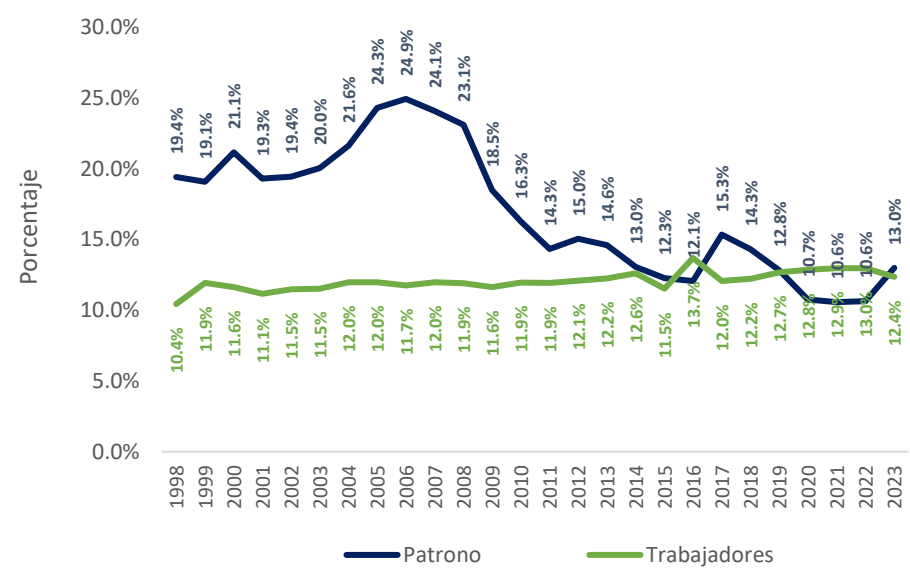
Componente contributivo

- La tasa de crecimiento acumulada de la masa salarial fue de 6.6% en los últimos 10 años
- La tasa de contribución del patrono ha disminuido, debido al tope de la jubilación, al crecimiento de los afiliados y los aumentos salariales.
- La tasa de contribución de los afiliados ha crecido de forma constante en el tiempo.

Evolución de la masa salarial sujeta a descuento de Montepío



Tasa promedio ponderada de contribución (en base a la masa salarial)

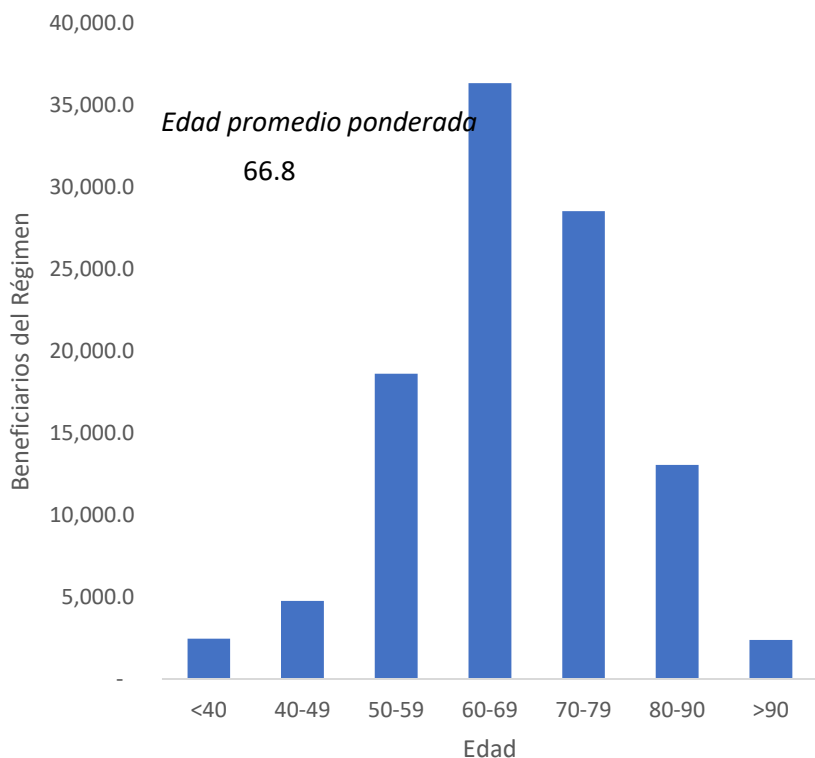


Fuente: SICOIN

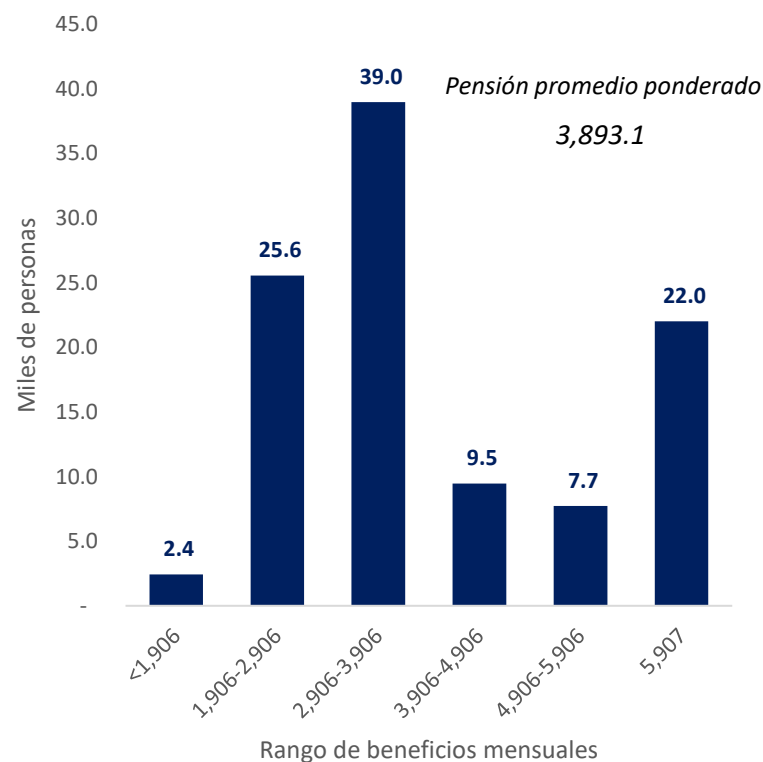
Componente pensional

Los gastos del Régimen ascendieron a 5,774.2 millones en 2023, de lo cual el 54.9% se financió con las contribuciones de los afiliados

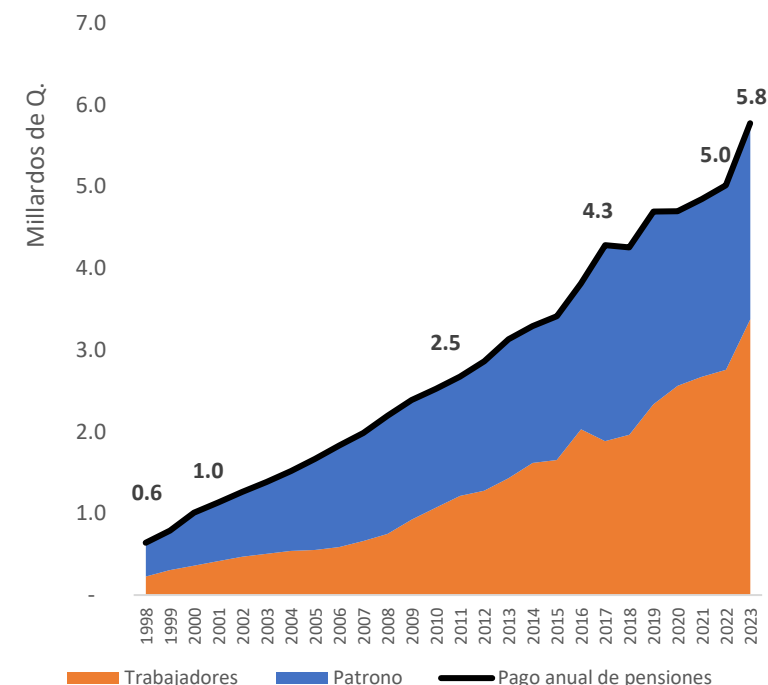
Edad de los beneficiarios del Régimen



Pensión mensual



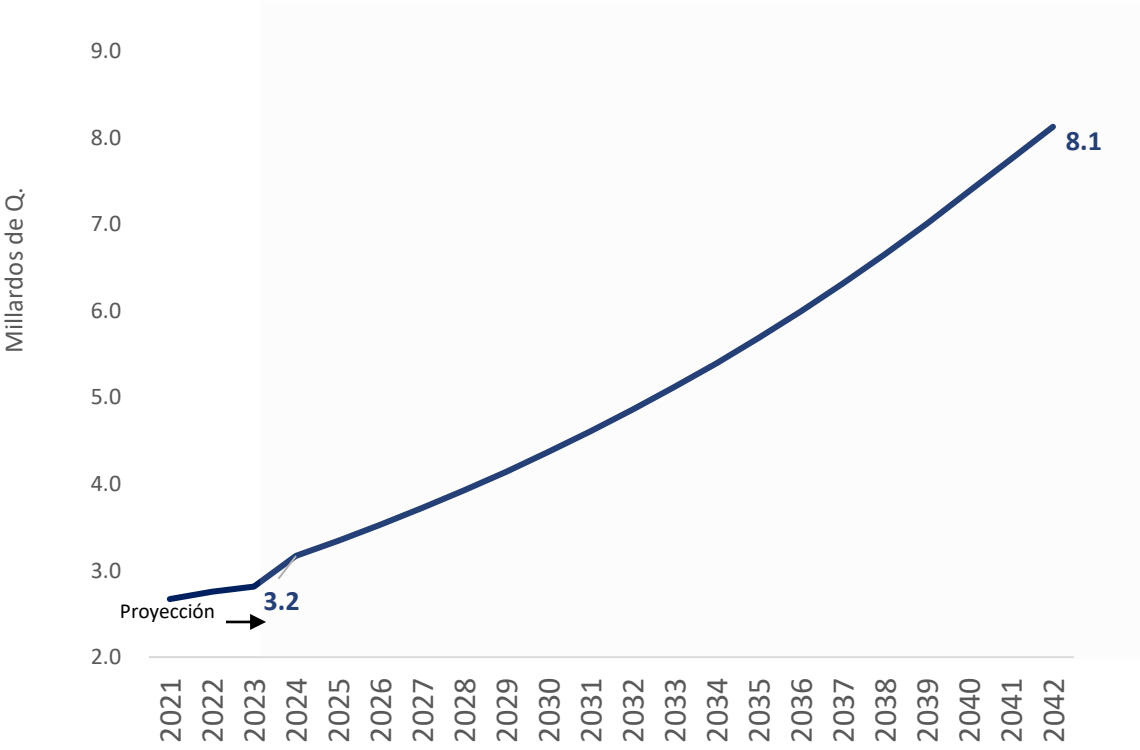
Pago anual de pensiones y su financiamiento



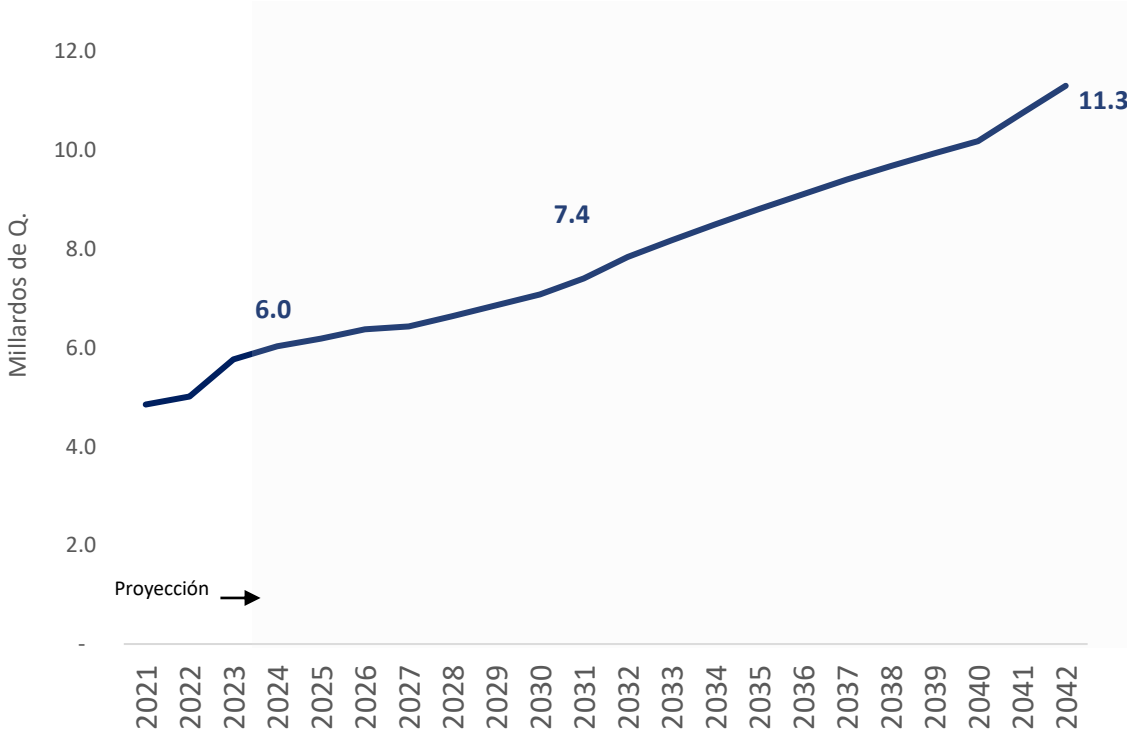
Fuente: Bases de datos a mayo 2023 obtenida de Clases Pasivas y SICOIN

Escenario base de mediano y largo plazo para contribuciones y pago de pensiones

Contribuciones de los empleados

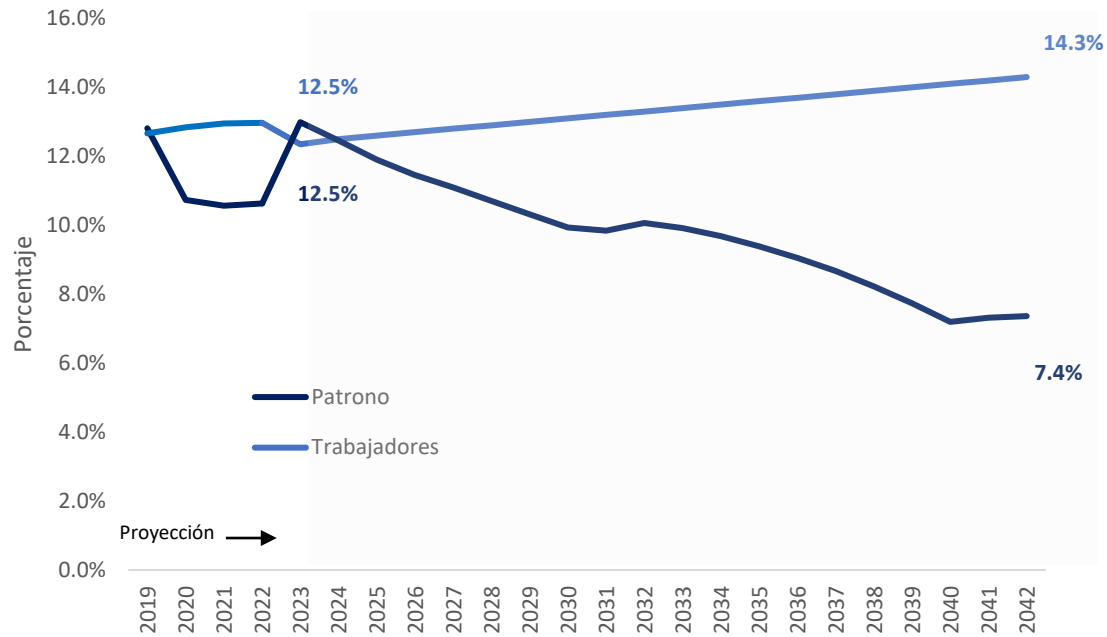


Pago de pensiones

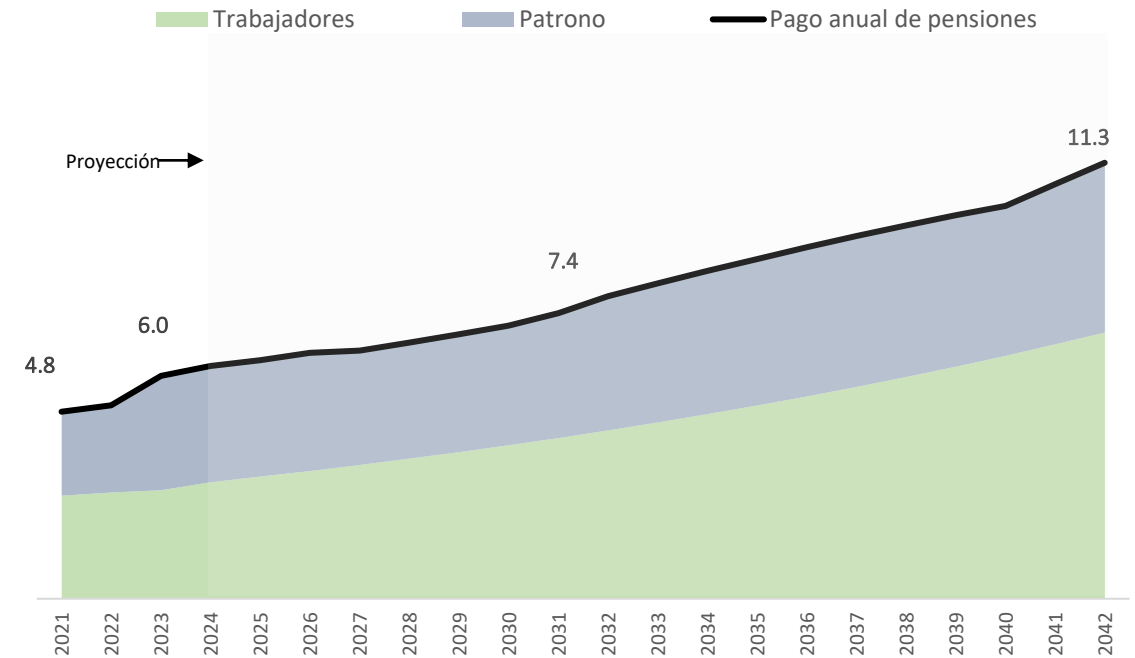


Escenario base de mediano y largo plazo para contribuciones y financiamiento del régimen

Tasa promedio ponderada de contribución
(en base a la masa salarial)



Financiamiento del régimen
En millardos de quetzales





2. Impactos de la iniciativa 55-63

Artículo 1 modifica la literal c), incrementando el porcentaje correspondiente a la cuota laboral de los trabajadores

Estimación del impacto de la propuesta de ley 5563 hacia las contribuciones del personal activo del Régimen de Clases Pasivas

Rango de salarios	Personas	Promedio de Salario Nominal	Estructura	Escenario actual			Escenario propuesta de ley 5563			Diferencia	
				Tasas	Tasa ponderada	Contribución anual aproximada (millones)	Tasas	Tasa ponderada	Contribución anual aproximada (millones)	Tasas	Impacto anual aproximado (millones)
<2000	1,526.0	1,522.6	0.6%	10.0%	0.06%	2.79	12.0%	0.1%	3.35	2.0%	0.56
2000-4000	45,004.3	3,568.5	18.5%	11.0%	2.04%	211.99	12.0%	2.2%	231.26	1.0%	19.27
4000-6000	68,998.9	4,498.7	28.4%	12.0%	3.41%	446.99	13.0%	3.7%	484.23	1.0%	37.25
6000-8000	44,409.9	7,014.7	18.3%	13.0%	2.38%	485.97	14.0%	2.6%	523.35	1.0%	37.38
8000-10000	61,017.0	8,913.4	25.1%	14.0%	3.52%	913.70	15.0%	3.8%	978.96	1.0%	65.26
10000-20000	21,212.5	12,452.3	8.7%	15.0%	1.31%	475.46	17.0%	1.5%	538.85	2.0%	63.39
>20000	831.3	23,832.1	0.3%	15.0%	0.05%	35.66	18.0%	0.1%	42.79	3.0%	7.13
Total					12.8%	2,572.55		13.9%	2,802.80		230.25

Versión original del Dictamen

Escenario propuesta de ley 5563			Diferencia	
Tasas	Tasa ponderada	Contribución anual aproximada (millones)	Tasas	Impacto anual aproximado (millones)
13.0%	0.1%	3.62	3.0%	0.84
13.0%	2.4%	250.53	2.0%	38.54
14.0%	4.0%	521.48	2.0%	74.50
15.0%	2.7%	560.74	2.0%	74.76
16.0%	4.0%	1,044.22	2.0%	130.53
18.0%	1.6%	570.55	3.0%	95.09
20.0%	0.1%	47.55	5.0%	11.89
	14.9%	2,998.70		426.15

Fuente: Información elaborada con reportes obtenidos de Guatenóminas a mayo e información complementaria del Estudio Actuarial de ONSEC

Nota: Solo se tiene información de administración central y se asume el mismo comportamiento para las demás entidades

Artículo 2 la normativa propone modificar los montos mínimos y máximos de las pensiones y jubilaciones, estableciendo tres segmentos diferentes:

1. **Pensiones por orfandad, viudez, invalidez o pensiones especiales**, las cuales no podrán ser menores al salario mínimo vigente ni mayores a los Q6,000
2. **Pensión para los extrabajadores civiles del Estado no profesionalizados**, cuya pensión no podrá ser menor de Q8,000 ni mayor de Q10,000
3. **Pensión para los extrabajadores civiles del Estado profesionalizados**, con una pensión no menor de Q10,000 ni mayor de Q12,000

Estimación del impacto de la propuesta de ley 5563 sobre el pago de pensiones actuales del Régimen de Clases Pasivas						
Tipo de Pensión	Jubilados	Escenario actual		Escenario de propuesta de ley		Diferencia
		Promedio pago de jubilación	Pago anual de pensiones (En millones)	Promedio pago de jubilación	Pago anual de pensiones (En millones)	
Pension civil por invalidez	2,485	3,810.5	135.1	5,000.00	176.4	41.38
Pension civil por jubilacion	78,719	4,151.4	4,653.9	9,500.00	10,548.3	5,894.48
Pension civil por orfandad	1,696	2,556.4	62.4	5,000.00	120.4	58.02
Pension civil por viudez	13,381	3,216.2	615.9	5,000.00	950.1	334.16
Pension civil viudez y orfanda	5,321	3,222.2	245.4	5,000.00	377.8	132.44
Pension esp. A favor de padres	1,502	2,287.4	49.6	5,000.00	106.6	57.04
Total	103,104		5,762.15		12,279.68	6,517.53

Fuente: Estimación propia con información obtenida del Régimen a mayo 2023

Nota: Se asume un promedio de Q9,500 para los jubilados dado que no se tiene detalle de sus puestos (profesionales o no profesionales)

El monto del impacto es menor al realizado en abril de 2022 (Q8,392.6 millones), dado que este disminuyó por el aumento del 10.0% a las pensiones, aproximadamente Q1,000 millones, y por una sobreestimación de Q300.0 millones por el supuesto de crecimiento de los pensionados de la estimación previa (estos disminuyeron con respecto a la base de abril 2022) y otras diferencias por el uso de promedios.

Comentarios al Artículo 2

- La Iniciativa de Ley menciona los términos “Profesionalizado” y “Profesionales”, por lo que se considera necesario definir cada uno de éstos, ya que el Acuerdo Gubernativo número 292-2021, que aprueba el Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración, en su Artículo 3 establece la escala de salarios de los puestos cubiertos por el Plan de Clasificación de Puestos vigente en el Organismo Ejecutivo y de otras entidades regidas por la Ley de Servicio Civil, que administra la Oficina Nacional de Servicio Civil -ONSEC-, con cargo a los renglones de gasto 011 Personal permanente y 022 Personal por contrato; e incluye una serie “Profesional” lo que podría ocasionar confusión en la aplicación de los montos mínimos y máximos propuestos, de las pensiones y jubilaciones.
- Es importante considerar también que el espíritu de la Ley del Régimen de Clases Pasivas del Estado está diseñado de tal forma que el contribuyente que cumpla con las condiciones establecidas en la Ley y conforme a los ingresos que aporte a lo largo de su vida laboral, así será el beneficio que perciba al momento de jubilarse o pensionarse. La iniciativa de mérito contradice en cierto sentido este principio ya que la pensión o jubilación estará en función del nivel de la profesionalización o no del contribuyente. Además, aumenta de manera considerable las pensiones y jubilaciones, situación que puede poner en riesgo la sostenibilidad del Régimen y de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Artículo 3, establece que es obligación del Estado, sin necesidad de requerimiento previo, revisar cada 4 años, las cuantías asignadas a pensiones y jubilaciones. Asimismo, establece que se debe contemplar el salario mínimo vigente, con relación al año 2019 y al IPC

a) Salario mínimo para los pensionados que no son ex trabajadores del Estado

b) Escala para los jubilados y pensionados no profesionalizados y ,

c) Escala para los jubilados y pensionados profesionalizados.



Estimación del impacto de la propuesta de ley 5563 sobre el pago de pensiones actuales del Régimen de Clases Pasivas						
Tipo de Pensión	Jubilados	Escenario actual		Escenario de propuesta de ley		Diferencia
		Promedio pago de jubilación	Pago anual de pensiones (En millones)	Promedio pago de jubilación	Pago anual de pensiones (En millones)	
Discapac. En el orden militar	581	2,867.9	23.9	3,635.00	30.1	6.24
Invalidez banvi	2	1,623.0	0.0	3,635.00	0.1	0.06
Invalidez de guatel	47	3,285.1	2.2	3,635.00	2.4	0.23
Jubilacion banvi	32	1,719.6	0.8	3,635.00	1.7	0.86
Jubilacion militar	332	3,080.2	14.6	3,635.00	17.2	2.58
Jubilaciones de guatel	1204	3,215.7	55.4	3,635.00	62.5	7.07
Montepio banvi	26	1,584.4	0.6	3,635.00	1.3	0.75
Montepio de guatel	486	2,906.1	20.3	3,635.00	25.2	4.96
Montepio militar	228	2,436.9	8.0	3,635.00	11.8	3.82
Montepio por disc. Militar	103	2,821.7	4.2	3,635.00	5.3	1.17
Orfandad guatel	6	2,455.0	0.2	3,635.00	0.3	0.10
Pension especial	3	7,600.7	0.3	7,600.66	0.3	-
Pension militar	38	2,421.0	1.3	3,635.00	2.0	0.65
Total	3,088		131.92		160.40	28.48

Fuente: Estimación propia con información obtenida del Régimen a mayo 2023

Para las literales b) y c) el impacto será cada 4 años, tanto para los pensionados y jubilados contenidos en el artículo 2, como del artículo 3 (revisión por ajuste de salario mínimo y por el IPC)

Jubilados potenciales

Edad promedio de los afiliados actuales


Edad/ ts	0-9	10-19	20-29	30-39	40-50	Total (ts)
<20	67	4	-	-	-	71
20-29	26,100	114	32	-	-	26,246
30-39	41,131	57,755	466	30	-	99,382
40-49	10,447	38,003	21,797	61	44	70,351
50-59	3,705	10,850	15,491	3,091	44	33,182
60-69	1,243	2,986	4,925	2,424	636	12,214
70-80	209	338	464	290	200	1,501
>80	9	5	14	11	14	53
Total (edad)	82,910	110,055	43,188	5,908	939	243,000


Salario promedio de los afiliados actuales

Edad/ ts	0-9	10-19	20-29	30-39	40-50	Total (ts)
<20	4,018	4,468	-	-	-	4,168
20-29	4,581	4,703	4,513	-	-	4,586
30-39	6,096	6,125	6,147	5,850	-	6,104
40-49	7,398	7,216	7,207	8,379	8,594	7,410
50-59	7,995	7,247	8,090	7,661	6,642	7,692
60-69	8,261	7,459	7,570	7,463	7,716	7,692
70-80	9,769	7,359	6,866	5,962	7,755	7,388
>80	8,710	8,103	8,187	3,453	4,948	6,252
Total (edad)	7,283	7,062	7,290	7,015	7,527	7,213

Fuente: Base de datos de Guatenóminas a mayo 2023 y estudio actuarial de ONSEC

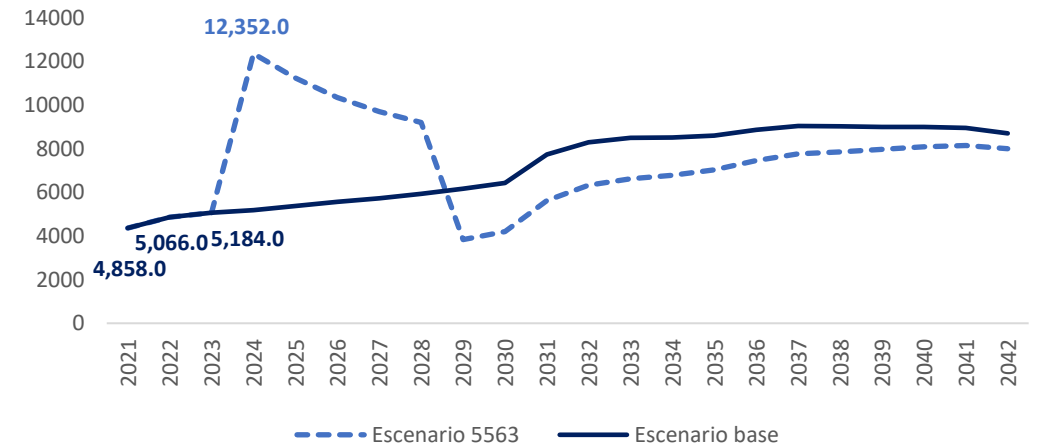
ts: Tiempo de servicio

 Personas con alta probabilidad de jubilarse en el corto plazo

 Personas con baja probabilidad de jubilarse en el corto plazo

- Se observa que existen 64,200 personas que cumplen la condición de jubilación y tendrían altos incentivos de jubilarse (área sombreada).
- Por lo que de aprobarse la ley, se estima que existirá una enorme presión de nuevos jubilados

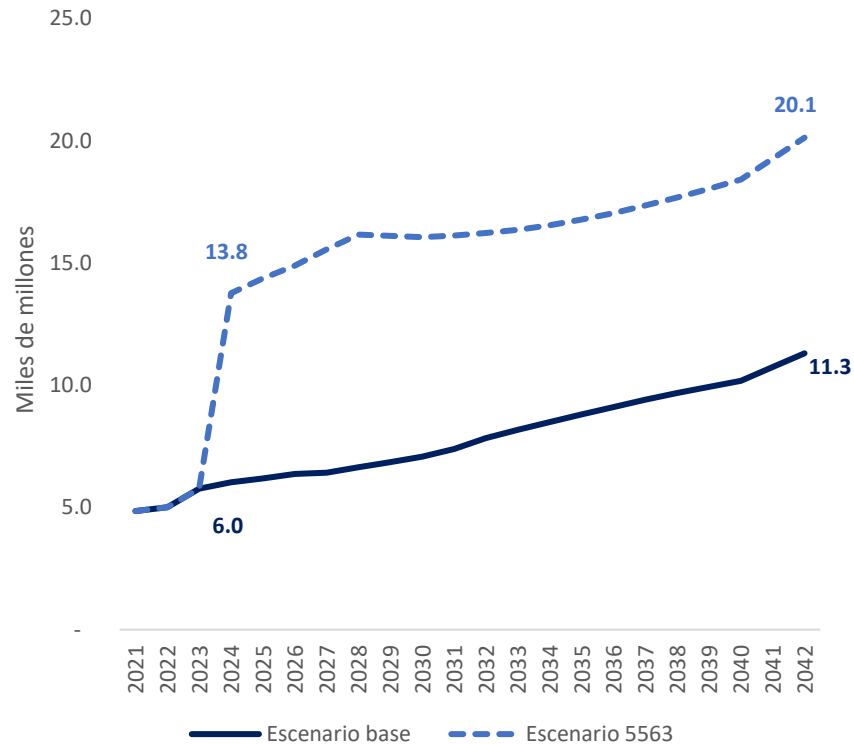
Nuevos jubilados (personas)



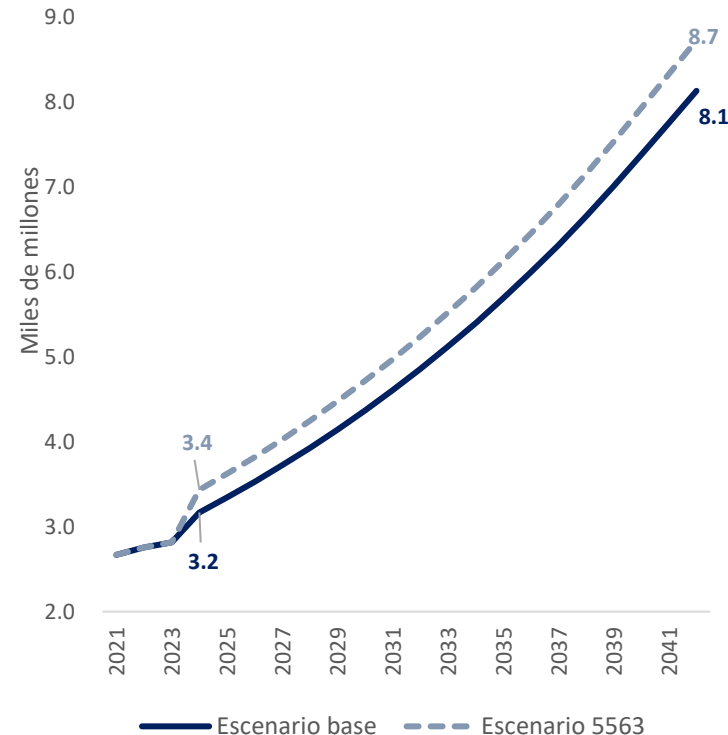
Impacto en el largo plazo de la iniciativa 5563

Considerando el aumento de los pensionados actuales y que los afiliados actuales con alta probabilidad de jubilación tengan el incentivo a jubilarse por el incremento planteado, se obtuvieron los siguientes resultados:

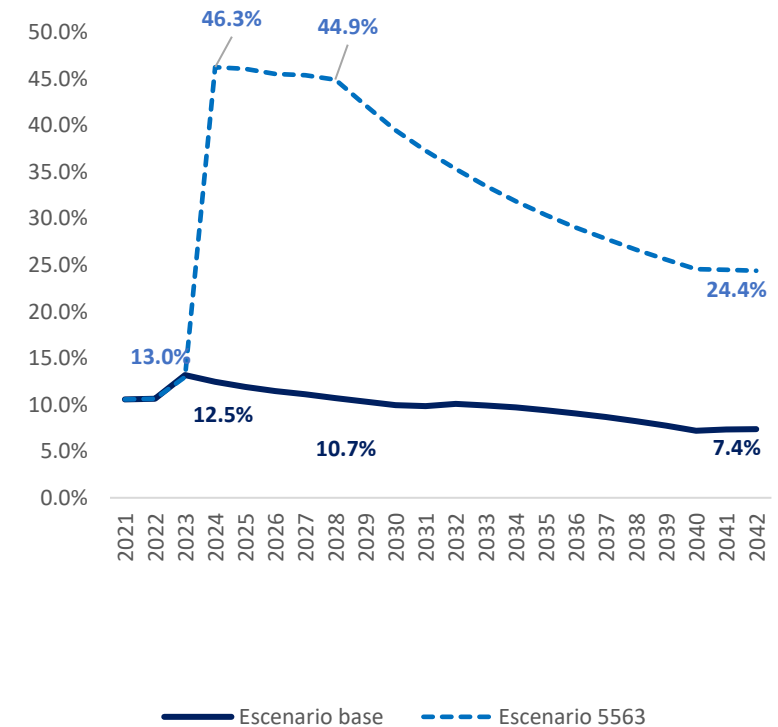
Pago de pensiones



Contribuciones de los empleados

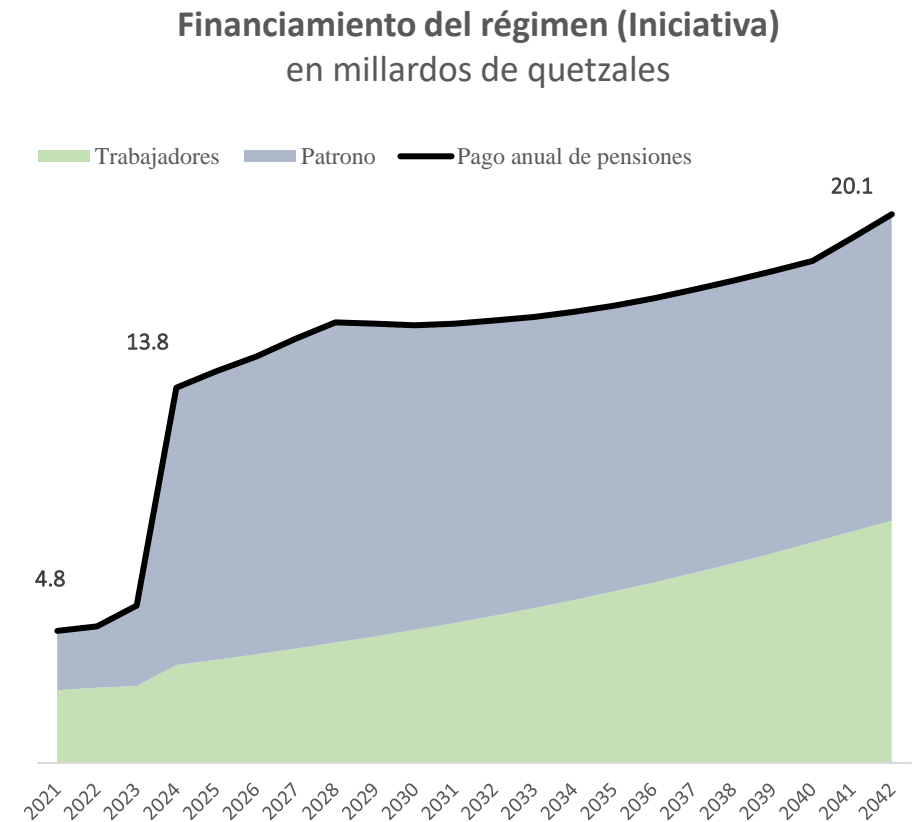
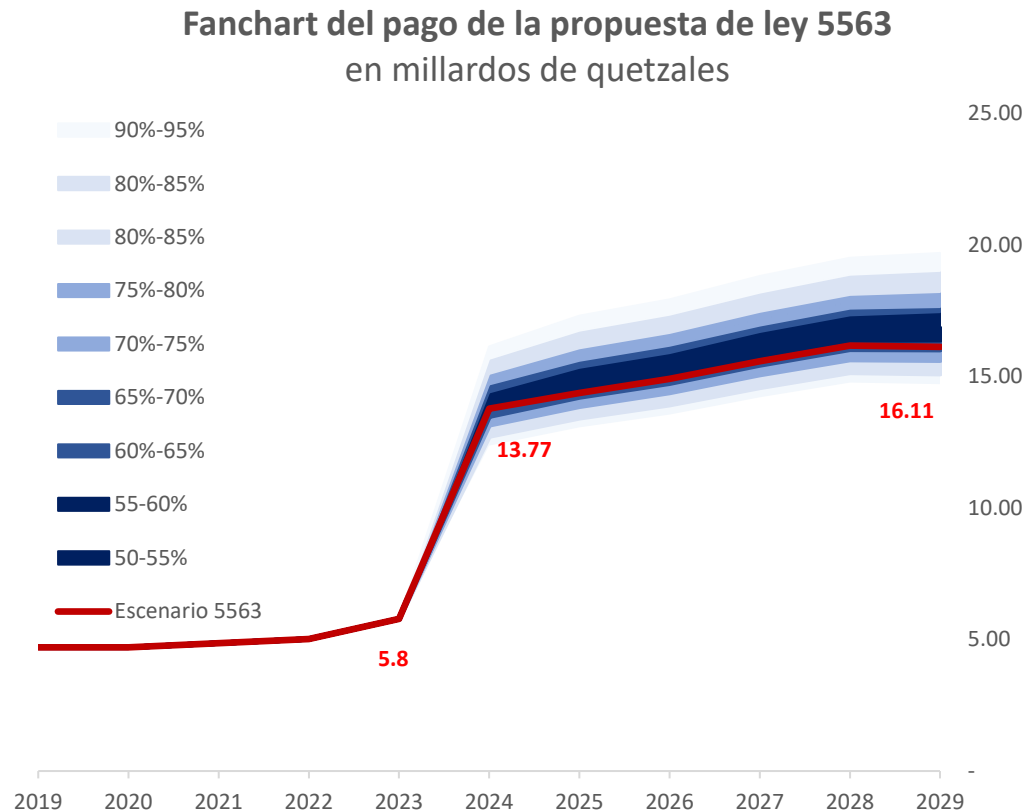


Tasa de contribución del patrono con base a la masa salarial (%)



Impacto en el largo plazo de la iniciativa 5563

- **El Fanchart** considera la incertidumbre alrededor del comportamiento de los supuestos utilizados y el comportamiento futuro de los afiliados del régimen, mostrando que existen mayores presiones hacia que el monto estimado aumente.
- **Del Financiamiento del Régimen** se observa que el Estado cubriría la mayor parte del pago de pensiones en los primeros años





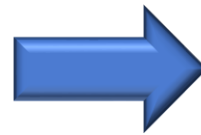
Ministerio de
Finanzas Públicas

3. Sobre el financiamiento

Fuentes de financiamiento

El gasto que genera esta propuesta (Q6,517.5 millones + Q28.5 millones) se financia con el aumento en las contribuciones sociales (Art. 1 Q230.2 millones), y el resto, es decir, Q6,315.7 millones, debería cubrirse como es usual con ingresos corrientes, lo cual puede presentar dos escenarios.

La desviación de recursos corrientes al pago de pensiones y jubilaciones como lo establece la norma, implicaría un recorte en el gasto público en otros rubros como bienes y servicios, remuneraciones y transferencias; afectado con ello la política pública.



Aumento de endeudamiento público para financiar los gastos que ya no podrán atenderse con ingreso corriente, lo cual genera un desequilibrio en las cuentas fiscales y afectará la sostenibilidad de la deuda.

Posible financiamiento de la iniciativa es prácticamente inviable

20% de la recaudación del ISR

En 2024, podría representar cerca de Q6,000 millones

Reduciría las asignaciones para pago de nómina, ByS, aportes, servicio de deuda, entre otros

Aumento en la tasa del IVA

Pasar de 12 a 14 en la tasa del impuesto, genera Q6,128 millones

Podría generar un conflicto social, ya que afecta los precios

Emitir Bonos del Tesoro

Solicitar al Congreso una Emisión de al menos Q6,300 en el primer año

Aumenta el costo financiero de la deuda (tasa mínima 8%)
El costo el 1er año Q504 millones y aumentaría geométricamente

El impacto en el primer año es equivalente a:

El presupuesto vigente de 14 entidades de la Administración Central

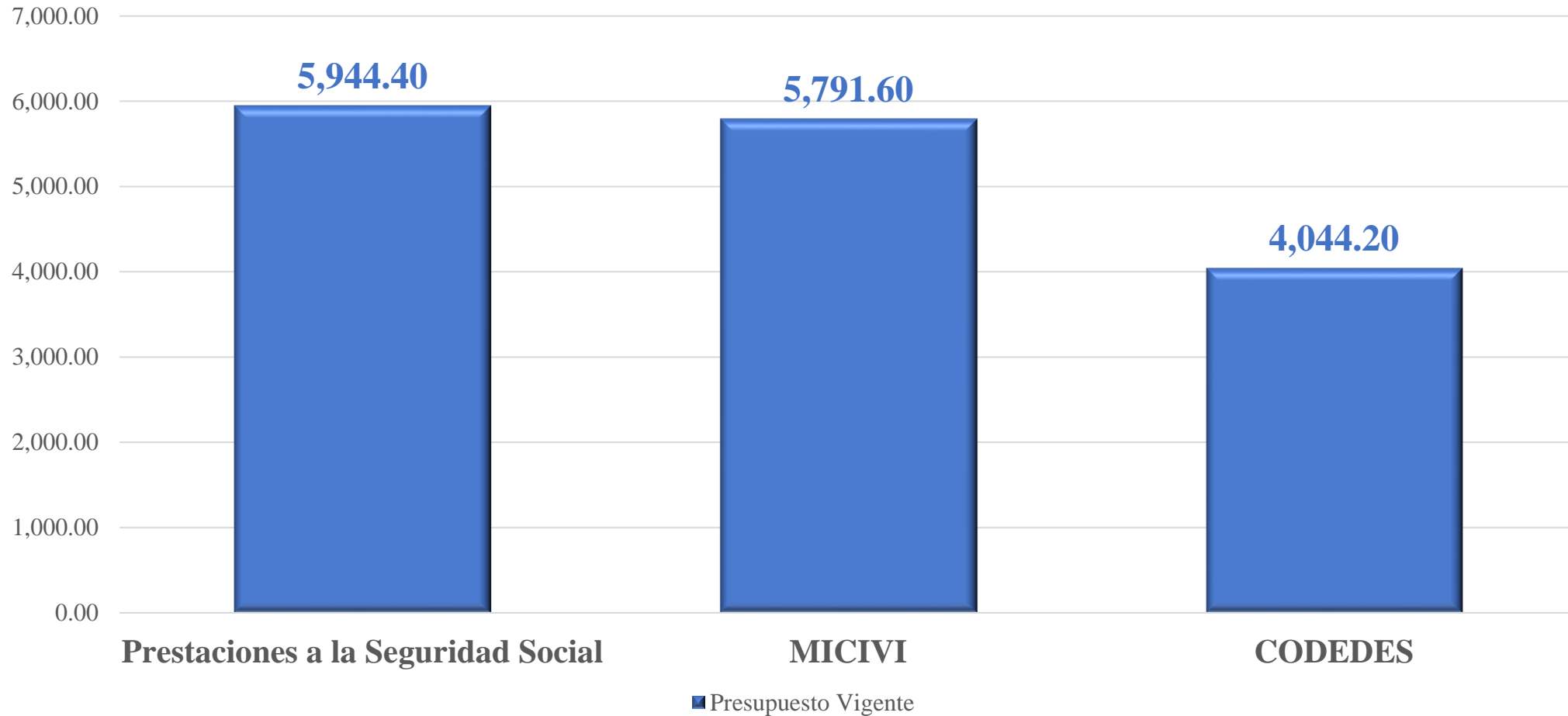
El presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Q5,791.6 millones)

Las remuneraciones previstas en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Q4,057.4 millones) y Ministerio de Gobernación (Q4,760.4 millones)

Al presupuesto vigente de la inversión real directa para todo el ejercicio 2024 (Q4,396.0 millones)

Comparación de presupuestos

Presupuesto Vigente 2023
Millones de quetzales





Ministerio de
Finanzas Públicas

4. Conclusiones

Conclusiones



Art. 1 El aumento en las tasas en los diferentes rangos de ingreso de las contribuciones de los empleados activos, genera un aumento en la tasa promedio de las contribuciones al montepío, que pasa de 12.8% en 2023 a 13.9% para el estimado de 2024. Esto implica un aumento en las contribuciones anuales de aproximadamente Q230.3 millones.

Art. 2 El impacto en las pensiones y jubilaciones se hizo sobre la base de la metodología utilizada en 2022, la diferencia estriba principalmente en que el número de pensionados disminuyó con respecto a lo previsto en dicho año y por el incremento otorgado del 10% a todos los pensionados que se materializó a finales de 2022. De esa cuenta, el impacto anual de esta medida es menor y se ubica en torno a los Q6,517.5 millones para 2024.

Art. 3 El impacto anual de esta medida para los pensionados que no son ex trabajadores del Estado se estima en Q28.5 millones

Tomando en cuenta los impactos de los artículos 1, 2 y 3, el efecto neto es negativo para las cuentas fiscales en Q6,315.7 millones, equivalente a 0.8% del PIB de 2024.

El impacto en el mediano y largo plazo continuaría creciente dado que los nuevos jubilados tendrían ese beneficio, en 20 años podría alcanzar los Q20 millardos de Q11.3 millardos en un escenario sin reforma

No hay financiamiento para esta iniciativa y las posibles opciones son prácticamente inviables, lo que pone en riesgo la sostenibilidad del modelo de pensiones, afectando la capacidad del sistema para contribuir en el futuro a los contribuyentes actuales

Importante que ONSEC haga un estudio actuarial



Ministerio de
Finanzas Públicas