

# Nota Técnica

DEE N° 007/2022

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS ECONÓMICOS



Ministerio de  
HACIENDA

GOBIERNO  
NACIONAL

## SITUACIÓN DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO DEL PARAGUAY

En el año 2003 se llevó a cabo la Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal), debido a varios aspectos que lo hacían insostenible. En ese contexto fue sancionada la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal", así la Caja Fiscal quedó compuesta por los Programas Contributivos Civiles (Administración Pública, Magistrados Judiciales, Docentes Universitarios, Magisterio Nacional) y Contributivos No Civiles (Fuerzas Armadas y Policía Nacional). En los últimos años, sucesivas leyes fueron creando nuevos sectores que anteriormente formaban parte del Sector Administración Pública. La alta fragmentación del sistema se refleja en la inequidad en cuanto a los diferentes requisitos de acceso a los beneficios. Esta heterogeneidad en los parámetros vigentes impacta negativamente en la sostenibilidad financiera. Este documento forma parte del [Informe de las Finanzas Públicas PGN 2023](#) y resume la situación actual del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público del Paraguay.

### Breve descripción del Sistema

El Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal) es la entidad previsional para trabajadores, jubilados y pensionados del del sector público (Administración Pública, Docentes Universitarios, Magistrados Judiciales, Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional).

Todos los trabajadores cotizantes de la Caja Fiscal aportan el 16% sobre el ingreso imponible, sin embargo, existen diferentes requisitos para el acceso a los beneficios de la jubilación. Por citar, los sectores de Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas no requieren de una edad mínima de jubilación/retiro, respectivamente, lo cual impone fuertes presiones al esquema solidario de la Caja.

Adicionalmente, se suma el impacto de dos tendencias que han afectado y seguirán afectando al sistema en los próximos años, en ausencia de reformas necesarias, por un lado, la jubilación masiva de docentes que han ingresado al sistema en los años 90 posterior a la reforma educativa, los cuales han comenzado a completar el requisito de años de aporte para la jubilación ordinaria.

Por otro lado, la baja relación de activos/pasivos principalmente para los sectores deficitarios, en el caso del Magisterio Nacional, la relación es de tan solo 2,4 activos por cada pasivo, mientras que en el caso de las fuerzas públicas, la relación llega a menos de 2 activos por cada pasivo (1,9 específicamente).

En el Anexo 1 del presente documento, se detallan los parámetros vigentes para la jubilación ordinaria. El cuadro evidencia la heterogeneidad existente entre regímenes y la disparidad en los beneficios acordados, con el mismo

nivel de aportes para los sectores involucrados.

### Situación del flujo financiero

En los últimos años, el sistema presenta un acelerado aumento del déficit global, explicado por el déficit de los sectores Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas. Entre los años 2017-2021, el déficit total de estos sectores fue de USD 1.034 millones<sup>1</sup>, de los cuales USD 688 millones corresponden a las Fuerzas Públicas y USD 346 millones al Magisterio Nacional<sup>2</sup>.

## El sistema presenta un acelerado aumento del déficit global, explicado por el déficit de los sectores Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas

Al cierre del 2021, el déficit global de la Caja Fiscal fue de USD 167 millones<sup>3</sup>, de los cuales USD 30 millones corresponde al Programa Civil, financiado con los recursos excedentes de los sectores superavitarios (Administración Pública, Docentes Universitarios y Magistrados Judiciales); y, USD 137 millones del Programa No Civil, financiado con impuestos generales.

El flujo negativo que arrastra el Programa Contributivo Civil desde febrero del año 2020 fue provocado por el aumento acelerado del déficit del Magisterio Nacional (Docentes), que registró un déficit de USD 94 millones, cubierto con el aporte de los demás sectores. Al cierre de julio del presente año, la Caja Fiscal concentra un resultado negativo global de USD 85 millones<sup>4</sup>, de los cuales aproximadamente un 20% es cubierto con

<sup>1</sup> Tipo de Cambio promedio de cada año. Fuente: BCP

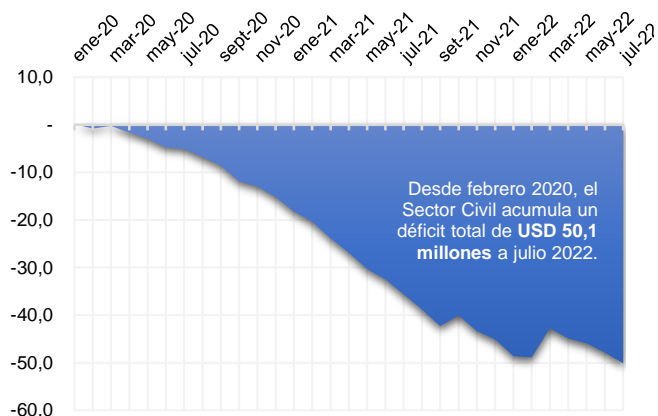
<sup>2</sup> Solo en el 2020 el déficit de estos sectores fue de USD 225 millones

<sup>3</sup> Tipo de Cambio promedio 2021: G. 6.774. Fuente: BCP

<sup>4</sup> Tipo de Cambio promedio enero-julio 2022: G 6.924. Fuente: BCP

recursos provenientes de sectores superavitarios (Sector Civil) y USD 80 millones cubiertos con recursos del Tesoro (Fuerzas Públicas).

**Gráfico 1. Evolución del Déficit Acumulado del Sector Civil, en millones de dólares.**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El cuadro 1 muestra el flujo acumulado de enero a julio de 2022. Se destacan los tres sectores deficitarios cuyas cotizaciones no son suficientes: Magisterio Nacional (Docentes) con USD 63 millones, Policía Nacional con USD 37 millones y Fuerzas Armadas con USD 43 millones.

**Cuadro 1. Déficit/Superávit por sectores acumulado a julio 2022, en millones de dólares.**

Sectores de la Caja Fiscal	Déficit/Superávit*
<b>Programa Contributivo Civil</b>	<b>-3,7</b>
Administración Pública	56
Docentes Universitarios	1,9
Magistrados Judiciales	1,3
Magisterio Nacional	-63,0
<b>Programa Contributivo No Civil</b>	<b>-80,0</b>
Policía Nacional	-37,2
Fuerzas Armadas	-42,8
<b>Total General</b>	<b>-84,9</b>

\*Tipo de cambio promedio ene-set 2021: G. 6.746. Fuente: BCP.  
Fuente: Ministerio de Hacienda.

### Inversiones de la Caja Fiscal

Desde el año 2013 se realizan inversiones de los excedentes correspondientes al Programa Contributivo Civil, con el propósito de mantener el valor de los recursos financieros, generando rentabilidad para hacer frente a los pasivos previsionales a largo plazo. Por dicho motivo, se inicia el proceso de inversiones en instrumentos que cumplan con los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad.

Los títulos valores para la inversión de los recursos financieros excedentes se determinan anualmente en la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN). En el

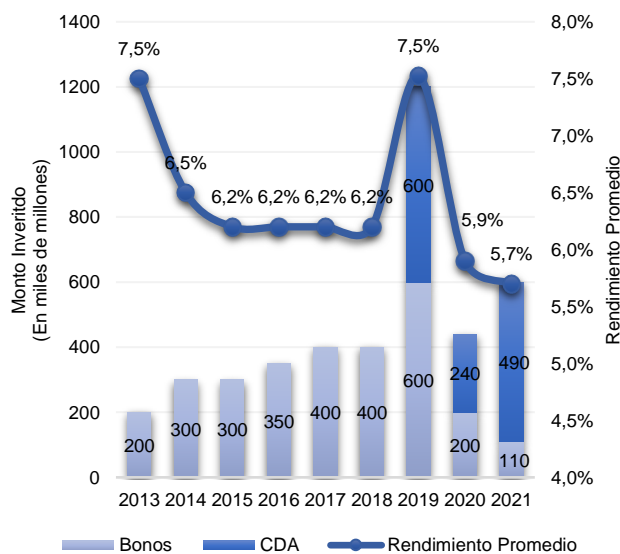
año 2013, la Ley del PGN otorga la primera autorización expresa para realizar las inversiones y señala textualmente los instrumentos financieros habilitados para las operaciones. En ese año se realiza la colocación de G. 200 mil millones en Bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) a 3 años de plazo y con una tasa de interés del 7,5%, la cual ha generado intereses por valor de G. 45 mil millones.

## El déficit global de la Caja Fiscal fue de USD 167 millones en 2021, el 80% corresponde al Programa Contributivo No Civil y se financia con impuestos generales.

En los años posteriores, las sucesivas leyes del PGN establecen las respectivas autorizaciones para invertir. A partir del año 2019, se autoriza la inversión en Bonos de la AFD, instrumentos emitidos o garantizados por Organismos Multilaterales con calificación AAA y Certificado de Depósito a Plazo (CDA) o a la vista en Bancos Nacionales con calificación mínima AA, iniciando así el proceso gradual de diversificación de la inversión.

A la fecha se ha invertido un total de G. 4,1 billones (USD 606,6 millones)<sup>5</sup>, de los cuales siguen vigentes G. 2,8 billones (USD 411 millones) y se ha recuperado G. 1,3 billones (USD 195 millones). Las inversiones vigentes cuentan con un plazo promedio ponderado de 3,9 años y rendimiento promedio ponderado de 6,63%, en miras a la diversificación gradual, el capital invertido se encuentra colocado un 53% en Bonos de la AFD y un 47% en CDA de bancos locales con calificación mínima "AA". El portafolio de inversiones ha generado a la fecha intereses de G. 748.152 millones (USD 108,3 millones), en tanto el interés a percibir es G. 330.193 millones (USD 47,8 millones).

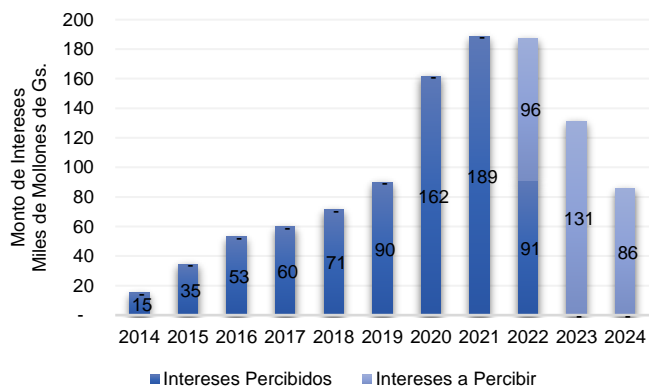
**Gráfico 2. Inversiones de la Caja Fiscal.**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

<sup>5</sup> Tipo de Cambio promedio enero-julio 2022: G 6.906. Fuente: BCP

**Gráfico 3. Monto de intereses percibidos y a percibir.**



**Fuente:** Ministerio de Hacienda.

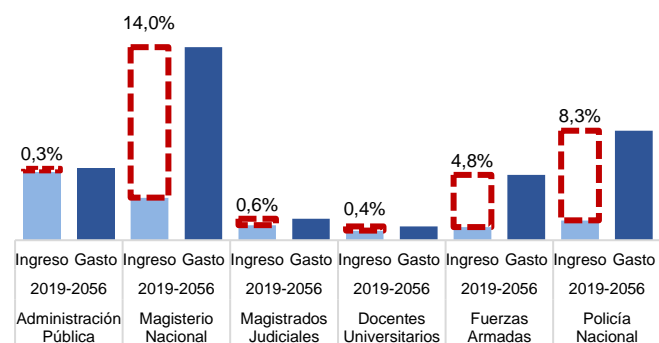
### Situación actuarial del Sistema

El análisis actuarial utiliza la metodología de Larraín, Viteri y Zucal (2013)<sup>6</sup>, la cual evalúa la situación general de la Caja a partir del análisis por separado de cada uno de los regímenes con los parámetros que contempla la normativa vigente y agrupados en Sectores Civiles (Administración Pública, Magistrados Judiciales, Docentes Universitarios y Magisterio Nacional) y No Civiles (Policía Nacional y Fuerzas Armadas).

Los resultados que se presentan en este informe se basan en datos actualizados al 2019 y en supuestos que han sido ajustados conforme al comportamiento y la tendencia histórica, considerando el horizonte comprendido entre los años 2019 y 2056.

El escenario base se construye con base en las normativas vigentes. En conjunto la Caja Fiscal muestra un valor presente descontado del Pasivo No Financiado de aproximadamente USD 11.408 millones (28,5% del PIB corriente), a valores del 2019. El Sector Civil presenta un déficit de USD 6.124 millones (15,3% del PIB), siendo el principal sector desfinanciado el Magisterio Nacional, con USD 5.603 millones (14,0% del PIB).

**Gráfico 4. Escenario Vigente (2019 - 2056): Valor Presente del Déficit por Sector (% del PIB).**



**Fuente:** Ministerio de Hacienda (Actualización del análisis actuarial – agosto del 2019).

<sup>6</sup> Análisis Actuarial y de Gobernanza de la Caja Fiscal y Caja Bancaria y Apoyo a Propuesta de Ley Régimen de Inversiones.

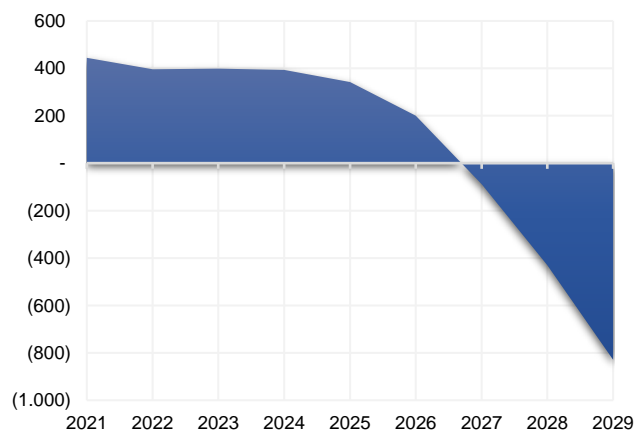
<sup>7</sup> Las reservas depositadas en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.

<sup>8</sup> Información adicional del sistema disponible en los siguientes enlaces:

### Proyección y Evolución de Recursos Excedentes

A julio de 2022, el total de recursos excedentes depositados en el BCP es de aproximadamente USD 383 millones<sup>7</sup>. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total acumulado cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual hay un alto riesgo de agotamiento de dichos recursos si no se avanza con las reformas que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema en el corto plazo<sup>8</sup>.

**Gráfico 5. Simulación del flujo de Reservas y Déficit proyectado, en millones de dólares.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

### Comentarios finales

El Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público presenta **retos importantes debido a las disparidades en el acceso a los beneficios** en diferentes sectores y a la **transición demográfica** que constituye una amenaza latente para garantizar los pagos futuros.

La causa principal de la actual situación financiera se sustenta en las **sucesivas modificaciones legales** que sufrió el sistema, resultando en una importante ampliación de los beneficios en ciertos sectores, mientras que los aportes se mantuvieron homogéneos.

Uno de los motivos que condujeron a la crítica situación del año 2003, fue la **heterogeneidad de regímenes y la disparidad en los beneficios acordados**, con los mismos aportes. **Luego de casi 20 años, esta situación vuelve a repetirse**, la situación financiera de la Caja Fiscal se acerca de manera peligrosa a un periodo crítico en cuanto a su situación financiera.

**En las condiciones actuales, la Caja Fiscal presenta dificultades de sostenibilidad financiera** que requieren de toda la atención por parte de los hacedores de políticas públicas y de toda la sociedad. En el próximo quinquenio, las reservas de la Caja depositadas en el BCP podrían agotarse, de no realizarse las reformas necesarias.

[https://www.economia.gov.py/application/files/2316/4927/2360/DDT\\_Situacion\\_del\\_Sis\\_tema\\_de\\_Jubilaciones\\_y\\_Pensiones\\_en\\_Paraguay.pdf](https://www.economia.gov.py/application/files/2316/4927/2360/DDT_Situacion_del_Sis_tema_de_Jubilaciones_y_Pensiones_en_Paraguay.pdf)  
<https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/caja.html>

**La Caja Fiscal requiere de una reforma urgente que permita hacer frente a los pasivos previsionales.** Sobre la base de la literatura y las evidencias empíricas de situaciones similares que se dieron en otros países, las alternativas de reforma se sustentan en ajustes en los parámetros (años de aporte, tasas, edad de retiro, entre otros), teniendo muy presente que los efectos de estos ajustes tendrán su impacto en mediano/largo plazo.

Para el éxito de toda reforma del sistema jubilatorio, **es crucial generar amplios consensos entre todos los sectores**, partiendo del reconocimiento de la difícil situación actual y entendiendo que estos consensos podrían implicar sacrificios de todos los sectores, pero con un objetivo común, que es dotar al Sistema de Jubilaciones del Sector Público de una senda de sostenibilidad financiera que garantice tanto a los actuales jubilados como a los futuros gozar de sus respectivas jubilaciones.

Policía Nacional	No Requiere	10 años	30%	Equiparado al activo
Docentes de Educación inclusiva	No Requiere	20 años	87%	Promedio 2 años
Guardaparques	No Requiere	30 años	100%	No establece
Trabajadores con discapacidad	55 años	20 años	100%	Promedio 5 años

**Fuente:** Ministerio de Hacienda.

## ANEXOS

### Anexo 1. Parámetros vigentes para la Jubilación ordinaria

Sector	Edad mínima	Años de aporte	Tasa sustitución	Base de cálculo
Administración Central	62 años	20 años	47% + 2,7% por año adicional de aporte	Promedio 5 años
Magisterio Nacional <sup>9</sup>	No Requiere	25 años	83%	Promedio 5 años <sup>10</sup>
Magistrados Judiciales <sup>11</sup>	50 años	24 años	94%	Último sueldo
Docentes Universitarios	No Requiere	25 años	83%	Promedio 5 años
Personal de enfermería y obstetricia	55 años	25 años	90%	Promedio 5 años
Médicos, odontólogos, bioquímicos, psicólogos	55 años	25 años	90% + 2% por año adicional de aporte	Promedio 3 años
Patrulla Caminera	No Requiere	15 años	55%	Equiparado al activo
Militares	No Requiere	15 años	50%	Equiparado al activo

<sup>9</sup> A las mujeres se les computa a partir de los 25 años de servicio, un año por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, no debiendo exceder a tres (Artículo 13° de la Ley N° 2.345/03 y Ley N° 3.613/09).

<sup>10</sup> La Remuneración Base será el promedio de los últimos cinco años, salvo que en dicho período hubiera incrementos de turnos y horas cátedra, en cuyo caso dicha base será el promedio de los últimos diez años.

<sup>11</sup> Recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia confirman que al Sector de Magistrados Judiciales le resulta aplicable el Decreto – Ley N° 23/54.