



Organización  
Internacional  
del Trabajo

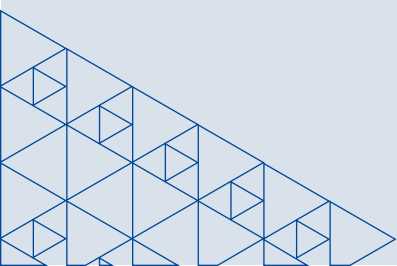
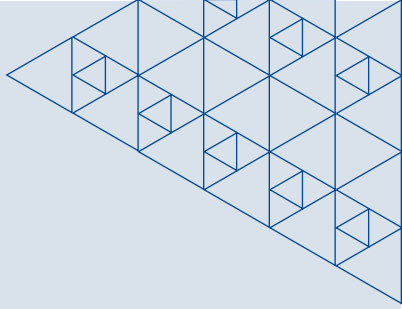
## ► El rendimiento jubilatorio en los principales regímenes del sistema previsional paraguayo

---

Hugo Bai  
Braulio Zelko

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 37 - 2023





# El rendimiento jubilatorio en los principales regímenes del sistema previsional paraguayo

Hugo Bai  
Braulio Zelko<sup>1</sup>

## Resumen

---

El rendimiento jubilatorio es un indicador relevante para evaluar los impactos redistributivos del sistema previsional. Mide la relación actuarial entre los aportes realizados por los trabajadores durante la etapa activa y las jubilaciones que perciben durante la etapa pasiva. Permite conocer la relación entre los aportes realizados por los y las trabajadores y la jubilación recibida. A través de la simulación de historias laborales, y considerando las reglas de acceso y de cálculo jubilatorio para cada subsistema, se estimó el rendimiento jubilatorio para el IPS y para los distintos colectivos amparados por la Caja Fiscal. Se trata de los dos principales componentes del sistema previsional paraguayo, que en conjunto concentran el 98% de los activos. Los resultados muestran la existencia de transferencias netas de recursos desde el sistema hacia las personas que consiguen jubilarse. Los jubilados por el IPS obtienen un rendimiento jubilatorio 2,6 a 3,8 veces superior a los aportes realizados a lo largo de su vida laboral. En la Caja Fiscal el rendimiento jubilatorio mínimo es 1,6 para los jubilados de la administración central que se retiran a los 62 años y el máximo es 4,5 para los magistrados judiciales que se jubilan a los 50 años. El subsidio a las jubilaciones es creciente con el ingreso. Esta situación contrasta con la alta proporción de trabajadores que no lograrán jubilarse y a que sus aportes constituyen una transferencia neta de recursos al sistema.

**Palabras clave:** Seguridad social, Paraguay, Rendimiento jubilatorio, Equidad, Fragmentación

**Códigos JEL:** H55, N36, E24

---

1. Hugo Bai, economista, investigador en el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, consultor externo del PNUD y de OIT. Braulio Zelko, economista, asesor económico en el Parlamento Nacional, consultor externo de OIT. Los autores agradecen los comentarios de Juan José Galeano, Director de la Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de Hacienda de Paraguay, Monica Recalde, directora general de seguridad social del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay, Diego Meza, analista estadístico senior del Instituto de Previsión Social de Paraguay, y Guillermo Montt, Helmut Schwarzer y Andrés Acuña-Ulate, especialistas en protección social de la OIT.

## Pension return on contributions across different Paraguayan social security regimes

Hugo Bai  
Braulio Zelko<sup>2</sup>

### Abstract

---

Pension return on contributions is a relevant indicator to evaluate a pension system's redistributive impact. It measures the actuarial relationship between workers' contributions during their active period and the pensions they receive during their passive period. Through work history simulations and considering the current pension rules for each pension regime, this paper estimates the pension return on contributions for IPS and the different subgroups covered by the Caja Fiscal. Together, IPS and the Caja Fiscal, cover 98% of workers contributing to a pension scheme in Paraguay. Results show the existence of net resource transfers from the system towards people who meet the requirements to receive a pension. IPS's pensioners receive a return 2,6 to 3,8 times their total contributions. In the Caja Fiscal, the minimum return is observed for central administration workers who retire at age 62 (a return of 1,6) and the maximum for judicial magistrates who retire at age 50 (a return of 4,5). This situation contrasts with the high share of workers who will not meet the requirements to receive a pension and whose contributions constitute a net resource transfer to the system.

**Keywords:** Social security, Paraguay, Pension returns, Equity, Fragmentation

**JEL Codes:** H55, N36, E24

---

2. Hugo Bai, economist, researcher at the PIT-CNT's Instituto Cuesta Duarte, UNDP and ILO consultant. Braulio Zelko, economist, economic advisor at the National Parliament, ILO consultant.

The authors are grateful for the comments received from Juan José Galeano, Director of the Economic Studies Directorate within Paraguay's Finance Ministry, Mónica Recalde, General Director of Social Security within the Ministry of Labour, Employment and Social Security, Diego Meza, Senior Statistical Analyst at the Instituto de Previsión Social, and Guillermo Montt, Helmut Schwarzer y Andrés Acuña-Ulate, ILO social protection specialists.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2023

Primera edición 2023



Esta es una obra de acceso abierto distribuida bajo la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>). Los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, conforme a los términos de la licencia mencionada. La OIT debe ser claramente reconocida como titular de la obra original. Los usuarios no están autorizados a reproducir el logo de la OIT en sus obras.

Bai, Hugo; Zelko, Braulio. *El rendimiento jubilatorio en los principales regímenes del sistema previsional paraguayo*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2023.

**Esta licencia CC no se aplica a los materiales protegidos por derechos de autor incluidos en esta publicación que no son pertenecientes a la OIT. Si el material se atribuye a una tercera parte, la parte que utilice dicho material será la única responsable de obtener las autorizaciones necesarias por parte del titular de los derechos**

Todo litigio que resulte de la presente licencia o en relación con ésta, que no pueda ser resuelto de manera amistosa será sometido a arbitramento de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por cualquier laudo arbitral resultante de dicho arbitraje el cual constituirá la resolución definitiva de dicho litigio.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org).

---

ISSN 2523-5001 (pdf web)

---

Las denominaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publins](http://www.ilo.org/publins).

## ▶ Índice

▶	Introducción	<b>07</b>
▶	Las reglas de acceso a las jubilaciones en un sistema altamente fragmentado	<b>10</b>
	Instituto de Previsión Social (IPS)	11
	Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal)	13
	Otros regímenes	15
▶	Antecedentes de análisis sobre impacto distributivo intrageneracional	<b>17</b>
▶	Metodología	<b>19</b>
▶	Estimación del rendimiento jubilatorio	<b>21</b>
	Rendimiento jubilatorio en el IPS	23
	Rendimiento jubilatorio en la Caja Fiscal	28
	Análisis de sensibilidad del rendimiento jubilatorio ante cambios paramétricos	33
▶	Reflexiones finales	<b>36</b>
▶	Bibliografía	<b>39</b>

## ► Introducción

Pese a los avances recientes, Paraguay mantiene importantes desafíos de cara a la consolidación de un sistema de seguridad social más integrado, amplio, inclusivo y equitativo. Entre otras debilidades, Paraguay tiene un régimen contributivo de jubilaciones y pensiones fragmentado con distintas instituciones y programas que presentan diferencias importantes en cuanto al esquema de aportes, los requisitos para acceder a una jubilación y el monto de las prestaciones que brindan (Montt et al., 2021).

Este documento estima el rendimiento jubilatorio individual en distintos subsistemas del régimen de jubilaciones y pensiones de Paraguay, comparando la relación actuarial existente entre los aportes realizados por los trabajadores durante la etapa laboral activa y las jubilaciones que percibirán durante la etapa pasiva.

El análisis evalúa la existencia de desigualdades entre los diferentes regímenes detectando posibles fuentes de inequidad intrageneracional. También se analizan las diferencias en los rendimientos jubilatorios en función del género de la persona, el tipo de actividad en la que se desempeña, y la edad a la que se jubila, entre otras dimensiones. Asimismo, se calcula el impacto en el rendimiento jubilatorio ante un escenario de postergación de la edad de retiro, el aumento en la tasa de cotización y la baja en la tasa de reemplazo.

El rendimiento jubilatorio es uno de los aspectos a considerar al momento de evaluar posibles cambios al sistema. Su estudio permite identificar las contribuciones netas que realizan las personas al sistema o los subsidios netos que perciben de éste. También expone la situación de aquellas trabajadoras y trabajadores que, producto de su baja densidad de cotización, no podrán acceder a una prestación contributiva. Para estas personas, sus aportes no tienen como contrapartida ningún beneficio asociado.

Este artículo contribuye al debate sobre el sistema previsional paraguayo, sobre la base del respeto a los principios consagrados en la *Recomendación sobre*

*los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) ratificado por Paraguay en el año 2021. Estas normas y recomendaciones respaldan y le dan forma a la organización de la seguridad social como derecho humano. Velan por la cobertura universal basada en la solidaridad social, la adecuación y la previsibilidad de las prestaciones, la no discriminación, la inclusión social, la solidaridad en la financiación, la sostenibilidad financiera teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad, igualdad de género, la participación social y la responsabilidad última del Estado.*

Este estudio contribuye a la comprensión del sistema de seguridad social paraguayo y se suma a análisis previos y recomendaciones del sistema de jubilaciones y pensiones.

A inicios del siglo, OIT (2002) planteaba la necesidad de promover esquemas de convergencia para igualar las reglas de acceso y de beneficio dentro de cada país y también la incorporación de la progresividad en los rendimientos. Casalí y Velázquez (2016) analizaron la existencia de insuficiencias en la cobertura del sistema y señalaron debilidades desde el punto de vista de su diseño. Entre otras, destaca la fragmentación del régimen contributivo y plantean la necesidad de un marco regulatorio que tienda a corregir los desequilibrios de algunas instituciones y programas. También subrayan la necesidad de incorporar un pilar no contributivo que permita ampliar progresivamente la cobertura de las personas mayores en coordinación con el pilar contributivo. Velázquez (2019) y Zavattiero (2022) repasan el desarrollo de la institucionalidad del trabajo, el empleo, la seguridad social y la protección social en Paraguay entre 1870 y 2013, identificando el paso de la formación de cajas jubilatorias, la formación del Instituto de Previsión Social, el desarrollo de programas no contributivos y, en último término, el desarrollo incipiente del Sistema de Protección Social ¡Vamos!.

Respecto del régimen jubilatorio y de pensiones, Montt et al. (2021) abordan los desafíos de diseño, la fragmentación del régimen y la baja coordinación institucional, en el que las ocho cajas previsionales operan bajo lógicas de financiamiento y de repartición de beneficios heterogéneas. A partir de las políticas desarrolladas para atender la emergencia por la COVID-19, que han permitido aumentar la cobertura del sistema, plantean la necesidad de mantener y desarrollar nuevos programas, ampliar la cobertura hacia los trabajadores informales y aumentar la inversión en protección social empleando diversas fuentes de ingreso para aumentar el espacio fiscal. Por su parte, Bai y Zelko (2022) analizan la densidad de cotizaciones al IPS. Encuentran que, en promedio, los cotizantes realizaron



aportes durante el 28% del tiempo potencial, un bajo registro consistente con la elevada informalidad observada en el país. La densidad de cotizaciones es más baja entre los trabajadores más jóvenes, en los de menores ingresos, en empresas que residen fuera de la capital y en sectores como la construcción o el servicio doméstico. En las condiciones actuales, los autores estiman que un 57,3% de los trabajadores no alcanzaría los 15 años de aportes exigidos para jubilarse a los 65 años.

El análisis del presente documento suma a este entendimiento del sistema previsional de Paraguay. Complementa los avances precedentes, aportando evidencia sobre la existencia de subsidios cruzados en el sistema previsional paraguayo y sus efectos distributivos. Dada la disponibilidad de datos se enfoca en el funcionamiento de las dos principales cajas de jubilaciones y de pensiones: el Instituto de Previsión Social y la Caja Fiscal, con sus respectivos regímenes específicos. En su conjunto, IPS y la Caja Fiscal cubren al 97% de la población que aporta a los regímenes de jubilaciones y pensiones.

## ► Las reglas de acceso a las jubilaciones en un sistema fragmentado

Paraguay cuenta con diversos esquemas previsionales de naturaleza contributiva que dan cobertura legal obligatoria a trabajadores dependientes del sector formal y voluntaria a los trabajadores por cuenta propia. También existen diversas prestaciones de tipo no contributivo, con financiamiento público, destinadas a otorgar protección en la vejez a los sectores más vulnerables de la población.

Al igual que en otros países de la región (Filgueira, 2015), el sistema de seguridad social contributiva paraguayo se encuentra fragmentado y con escasa armonización, existiendo condiciones de acceso y reglas para el cálculo de las prestaciones que varían según el organismo, y a veces también a la interna de éstos, lo que implica un trato desigual dentro de una misma cohorte de afiliados.

Actualmente existen diversos programas administrados por seis cajas previsionales generales y dos complementarias:

- Instituto de Previsión Social (IPS)
- Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal)
- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay
- Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal
- Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo
- Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios

Las cajas para trabajadores de la ANDE y la binacional Itaipú operan como sistemas complementarios.

El IPS y la Caja Fiscal son las instituciones con mayor alcance del sistema previsional, al concentrar el 98% del total de cotizantes (Tabla 1).

▶ Tabla 1

Aportantes y pasivos por caja previsional en Paraguay, 2019

Organismo	Cotizantes	Proporción	Pasivos	Proporción
IPS	620.124	72,3%	60.640	51,0%
Caja Fiscal	219.068	25,5%	55.073	46,3%
Caja Bancaria	12.728	1,5%	2.835	2,4%
Caja Municipal	5.617	0,7%	s/d	s/d
Caja Ferroviaria	3	0,0%	411	0,3%
Total	857,540	100%	118,959	100.0%

Nota: No se dispone de información de la Caja Parlamentaria.

Fuente: Boletín Estadístico MTESS 2019. Datos de la Caja Municipal corresponden a 2015.

El sistema también está conformado por las cajas de jubilaciones y pensiones de los trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y de la ITAIPU binacional, que tienen carácter complementario ya que sus asegurados están cubiertos por el IPS.

En 2009, con la Ley N° 3.856, se realizaron avances en la articulación de los diferentes subsistemas al permitir la acumulación de aportes realizados a las diferentes cajas previsionales. Bajo este mecanismo se reconocen y totalizan los distintos períodos de cotizaciones, los cuales deben ser parciales, sucesivos y no simultáneos, a efectos del cómputo previsional. De esta manera, se les permite a los afiliados que tengan aportes a múltiples institutos, acceder a una prestación, cuyo cálculo se realiza a prorrata en función de los períodos de cotización reconocidos, y cada organismo previsional se encarga de financiar la cuota parte de la prestación que le corresponde.

## Instituto de Previsión Social (IPS)

El IPS brinda cobertura previsional obligatoria a los trabajadores y trabajadoras dependientes del sector privado y al personal de un conjunto de entes descentralizados del Estado. Además, otorga cobertura de salud para los afiliados y sus familias y cubre riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En 2013 se autorizó la incorporación voluntaria al Fondo de Jubilaciones y Pensiones para los trabajadores independientes, empleadores y amas de casa. Por su parte,

en 2015 se incorporó obligatoriamente a las trabajadoras del servicio doméstico y en 2016 a los propietarios y/o responsables de las microempresas (Bai y Zelko, 2022).

Las trabajadoras y los trabajadores que cotizan al régimen general aportan para el régimen previsional y el seguro de salud el 9% de su salario, mientras que los empleadores aportan el 14%. A partir de esta cotización global equivalente al 23% del salario nominal, 12,5 puntos porcentuales (p.p.) se destinan al financiamiento de las jubilaciones y pensiones, 9 p.p. al seguro de salud y 1,5 p.p. a cubrir los gastos de funcionamiento del organismo<sup>3</sup>.

La normativa permite el acceso a una jubilación ordinaria a los 60 años con un mínimo de 25 años de servicios reconocidos. En este caso al afiliado le corresponde una tasa de reemplazo o sustitución del 100% sobre el salario promedio de los últimos 3 años. La jubilación de IPS tiene un tope máximo equivalente a 10 salarios mínimos. También se puede acceder a una jubilación ordinaria anticipada con 55 años y un mínimo de 30 años de servicios reconocidos, lo que otorga una tasa de reemplazo de 80%. En este último caso, la tasa de reemplazo aplicada aumenta a razón de 4 puntos porcentuales por cada año que se postergue la solicitud de retiro desde los 56 a los 59 años, obteniéndose una tasa de reemplazo máxima de 96% para este último caso.

Con el objetivo de aumentar la cobertura en la vejez, en 2011 se crea la jubilación proporcional que flexibiliza el régimen jubilatorio administrado por el IPS. En este caso se exige a la persona 65 años y un mínimo de 15 años de aportes reconocidos. El haber jubilatorio se determina como una proporción de la jubilación ordinaria con 25 años de servicios reconocidos al IPS. Las tasas de reemplazo para esta causal aumentan a razón de 4 puntos porcentuales (p.p.) por cada año de contribución, desde un mínimo de 60% para los trabajadores que computen 15 años de servicio con 65 años, hasta un máximo de 100% para quienes completen 25 años de servicio a esa edad.

El salario básico jubilatorio se calcula sobre los salarios promedio de los 36 meses anteriores al último aporte. Las prestaciones se ajustan anualmente por el Índice de Precios al Consumo (IPC) para garantizar el mantenimiento de su poder de compra a lo largo del tiempo.

---

3. De acuerdo a la normativa, el Estado debería aportar un 1,5% adicional.

## Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal)

La Caja Fiscal es la entidad previsional que da cobertura a los trabajadores del sector público, administrando los programas previsionales destinados al personal civil y no civil.

La cobertura al personal civil se divide en: administración pública, magisterio nacional, docentes universitarios y magistrados judiciales. La cobertura no civil incluye a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales. En los últimos años, sucesivas leyes fueron creando nuevos sectores que anteriormente formaban parte del sistema que cubre a los trabajadores de la administración pública <sup>4</sup>.

Producto de su delicada situación económico-financiera, en 2003 la Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal introdujo un conjunto de modificaciones paramétricas. Entre ellas, se aumentó temporalmente la tasa de aporte a la Caja Fiscal a 16% para todos los trabajadores amparados. La reforma mantuvo diferencias en el acceso y tratamiento de las prestaciones entre programas y al interior de estos.

A los trabajadores de la administración central se les exige una edad mínima de 50 años con 20 años de servicio para poder retirarse. Para estos funcionarios se prevé una tasa de sustitución de 47% incrementada en 2,7 p.p. por cada año de servicio adicional acumulado por encima de 20. El porcentaje resultante se multiplica por el cociente entre la edad de la persona y 62, con un tope de 1. Por su parte, para estos trabajadores se prevé una jubilación obligatoria a los 62 años, con un mínimo de 10 años de servicios registrados.

Los docentes universitarios y del magisterio no tienen requisito de edad mínima para jubilarse, pudiendo acceder a la jubilación ordinaria a partir de los 25 años de servicio, con una tasa de sustitución del 83%, o del 87% al completar los 28 años de servicio. Por su parte, las mujeres del magisterio nacional computan a partir de los 25 años de servicio, un año más de servicio por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, con un máximo de 3 hijos.

---

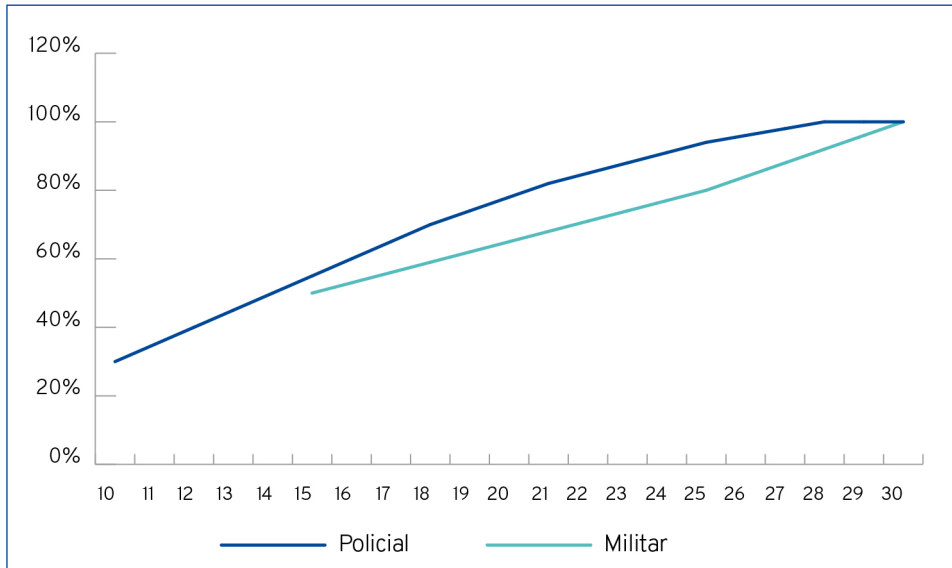
4. Dichos subsistemas específicos otorgan cobertura a enfermeros, obstetras, agentes de la patrulla caminera, guardaparques, médicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), odontólogos y bioquímicos del MSPBS, médicos de todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y Empresas Públicas, trabajadores con discapacidad de la función pública y psicólogos del MSPBS (Galeano y Coronel, 2022).

A los magistrados judiciales se les exige una edad mínima de 50 años con 24 años de aporte registrados para acceder a la jubilación, y lo hacen con una tasa de sustitución del 94%.

Los funcionarios militares y policías tampoco tienen una edad mínima para acceder a una jubilación. El único requisito es contar con 15 años de servicio reconocidos en el caso de las Fuerzas Militares y 10 años para las Fuerzas Policiales. La tasa de reemplazo aumenta con la cantidad de años cotizados, siendo algo superiores para el personal policial respecto del militar (Gráfico 1).

### ► Gráfico 1

Tasas de reemplazo de régimen militar y policial



Fuente: Elaboración propia en base a normativa previsional.

Las prestaciones del programa civil se ajustan con una frecuencia anual de acuerdo a la evolución del IPC y para el cálculo del beneficio se toman como base el salario promedio percibido durante los últimos cinco años de servicio. Por su parte, para las Fuerzas Armadas y la Policía, el salario base para el haber de retiro se encuentra equiparado al sueldo del trabajador en actividad.

Existe un conjunto de nuevos regímenes especiales integrados por el personal de enfermería y obstetras, médicos, odontólogos, psicólogos y patrulla

caminera, que tienen requisitos de acceso y tasas de reemplazo variables, pero que en general, al igual que sucede con el resto de las actividades amparadas por la Caja Fiscal, se trata de condiciones jubilatorias beneficiosas (Galeano y Coronel, 2022).

## Otros regímenes

El resto del sistema se conforma por un conjunto de entidades de pequeña dimensión que otorgan beneficios de jubilación ordinaria, extraordinaria, retiro voluntario, pensión de invalidez y pensión de sobrevivencia para colectivos específicos de trabajadores.

Algunas de estas instituciones incorporan otro tipo de prestaciones generosas como la jubilación por exoneración (Caja Bancaria y de la ANDE), jubilación reducida (Caja Parlamentaria) y auxilio por reclusión que exige tan sólo 1 año de aporte (Itaipú). Existe diversidad en la gama de beneficios, las tasas de reemplazo y los requisitos para acceder a ellas (Navarro y Ortiz, 2014).

Las tasas de aporte difieren según la caja, llegando a alcanzar un 28% en el caso del régimen bancario. Además, la mayor parte de estas entidades tienen otras fuentes de financiamiento como por ejemplo aportes del Estado por diversos conceptos, aportes sobre las pensiones recibidas y en algunos casos ingresos obtenidos de los activos que conforman las reservas o fondos de pensiones.

La Tabla 2 consolida las diferencias en distintos parámetros de acceso y cálculo jubilatorio de IPS y los distintos regímenes de la Caja Fiscal.

► Tabla 2

## Reglas de acceso y cálculo jubilatorio en IPS y Caja Fiscal

	IPS	CAJA FISCAL				
	Régimen General	Administración central	Magistrados judiciales	Mag. nacional y Doc. universitarios	Militares	Policías
Aporte patronal (%)	7,61 *					
Aporte personal (%)	4,89 *	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00
Requisitos Jubilación (edad / años de aporte)	55/30 anticipada 60/25 ordinaria 65/15 proporcional	50 / 20	50 / 24	No/ 25 o 28	No/ 15	No/ 10
Tasa de reemplazo (edad / años de aporte)	80 anticipada 100 ordinaria	(47 + 2,7 por año de aporte adicional) *edad/62	94	83 u 87	50 (15 años) 100 (30 años)	30 (10 años) 100 (30 años)
Período de referencia para el cálculo de beneficios	36 meses	60 meses	60 meses	60 meses	Equiparado al sueldo del personal activo	Equiparado al sueldo del personal activo
Ajuste de beneficios	IPC	IPC	IPC	IPC	IPC	IPC

\* Surge de asignar proporcionalmente el 12,5% global asignado a jubilaciones y pensiones.

Fuente: Elaboración propia en base a normativa previsional (Ministerio de Hacienda, 2022).



## ► Antecedentes de análisis sobre impacto distributivo intrageneracional

A nivel internacional, las comparaciones entre los aportes que realizan los cotizantes y las prestaciones que obtienen una vez que se retiran identifican transferencias o subsidios implícitos en las pensiones contributivas en la mayor parte de los casos. Este tipo de abordaje también es utilizado frecuentemente para comparar impactos distributivos entre esquemas alternativos.

Bosch et al. (2018) analizan 34 sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe. En la mayoría de los casos, los beneficios otorgados superan a los aportes realizados por los trabajadores y trabajadoras. Se advierten claros elementos de progresividad entre quienes logran jubilarse al ofrecer tasas de sustitución más altas para los sectores de menores ingresos. Sin embargo, en muchos casos, los trabajadores y trabajadoras de altos ingresos reciben subsidios monetarios sustancialmente mayores que los de los trabajadores y trabajadoras de bajos ingresos. El componente de mayor regresividad suele estar asociado a aquellos aspectos del diseño que castigan o desprotegen a los trabajadores con cotizaciones esporádicas.

Por su parte, Carbajal y Zunino (2019) centran su estudio en posibles inequidades intrageneracionales asociadas a la existencia de distintos regímenes jubilatorios con condiciones de aportación y retiro diferentes dentro del sistema jubilatorio uruguayo. A partir de 8 trayectorias salariales que aproximan distintos perfiles educativos y de género, emplean un indicador de rendimiento jubilatorio para mostrar la existencia y la magnitud de heterogeneidades entre los diferentes subsistemas.

A partir de una base de historias laborales de Banco de Previsión Social (BPS) uruguayo, Caporale y Zunino (2021) simulan historias laborales completas y trayectorias de ingresos salariales, lo que les permite comparar diferentes niveles de contribuciones e ingresos por jubilaciones para distintos individuos. Para analizar diferencias entre subsistemas, utilizan el *social security wealth*, indicador que computa el valor presente neto esperado del flujo de aportaciones y jubilaciones cuando se inicia la carrera laboral de los individuos. Este estudio muestra desigualdades relevantes en las transferencias que reciben los individuos

debido a la aplicación de diferentes reglas jubilatorias en cada régimen, e incluso heterogeneidades al interior de cada uno de ellos.

Con un nivel mayor de agregación, Forteza y Mussio (2012) utilizan el enfoque de ciclo de vida para evaluar el impacto distributivo del BPS en Uruguay. En base a registros administrativos, simulan el ingreso por trabajo declarado a lo largo de la vida y los flujos de contribuciones y beneficios de los afiliados a los programas. A partir de estas estimaciones construyen medidas de estándar de distribución y redistribución del ingreso laboral a lo largo de la vida a través del sistema de seguridad social, concluyendo que estos programas reducen la desigualdad del ingreso. En particular, el Índice de Gini del ingreso laboral se reduce de 0,600 a 0,582 por efecto de la seguridad social.

Son escasos los estudios específicos para Paraguay en materia de rendimiento jubilatorio. En base a registros administrativos de IPS y la simulación de 100.000 historias laborales, Meza (2022) estima que un asegurado requerirá un gasto que es 4 veces más que el total de contribuciones que realizó a la caja como aportes.

## ► Metodología

Para analizar los impactos distributivos de los distintos regímenes de jubilaciones y pensiones del sistema de seguridad social paraguayo, en particular para hacerlo desde una perspectiva intrageneracional, es relevante conocer en qué medida las jubilaciones se encuentran respaldadas por contribuciones previas o si incluyen un componente de subsidio.

El trabajo de Burkhauser y Warlick (1981) presenta una metodología útil a los efectos de medir los impactos distributivos a la interna de una generación. Este enfoque se enmarca dentro del esquema conceptual del enfoque del ciclo de vida, en el que se distingue a las personas en función de las etapas que suceden a lo largo de la vida, su vínculo con la generación de ingresos y sus necesidades de consumo. La metodología utilizada por Burkhauser y Warlick (1981) compara el valor presente de las contribuciones realizadas al sistema y los beneficios percibidos. De esta manera, las contribuciones al sistema (VAC) se definen como la suma de las contribuciones realizadas por el trabajador y su empleador ( $w$  es el salario,  $t_{ak}$  y  $t_{bk}$  son las tasas de aporte) valuadas momento de retiro ( $R$ ) a través de una tasa de descuento ( $r$ ).

$$VAC = \sum_{k=1}^R W_k (t_{ak} + t_{bk}) (1 + r)^{R-k}$$

Por su parte, los beneficios percibidos (VAJ) se definen como el flujo de prestaciones ( $b_k$ ) ajustadas por la probabilidad de vida ( $p_k$ ), expresadas al momento del retiro a partir de una tasa de descuento ( $r$ ).

$$VAJ = \sum_{k=1}^{99-R} \frac{p_k \times b_k}{(1 + r)^{k-1}}$$

La tasa de descuento opera como una aproximación al retorno de largo plazo que podría obtener un ahorrista por sus colocaciones financieras. En este trabajo la tasa de interés utilizada es de 2% anual por sobre la evolución del IPC <sup>5</sup>.

En base a estos indicadores se define el rendimiento jubilatorio (RJ) como:

$$RJ = \frac{VAJ}{VAC}$$

Un RJ=1 implica que el valor actual de las contribuciones coincide con el valor actual de lo que se espera percibir por concepto de jubilaciones. Por su parte, un RJ>1 representa una jubilación que recibe subsidios cruzados, a través del aporte de otros activos, intereses devengados de los fondos de reserva, erogaciones de los fondos de reserva o mediante financiamiento público. Un RJ<1 supone que las jubilaciones que el individuo percibe no logran compensar los aportes realizados. Esto último puede ser particularmente relevante en aquellas trayectorias laborales que, por su baja densidad de cotización, no alcanzan los requisitos necesarios para acceder a una jubilación contributiva, por lo que los aportes realizados por estas personas terminan constituyendo una transferencia neta al sistema.

La estimación del RJ para el IPS y los distintos regímenes que integran la Caja Fiscal se realiza en base a la simulación de historias laborales tipo, considerando las reglas de acceso y cálculo jubilatorio de cada subsistema.

En la estimación del VAC se utilizan las curvas salariales promedio provistas por el IPS, y para el VAJ se utilizan las tablas de mortalidad del conjunto de la población paraguaya, considerando la expectativa de vida de la persona al momento de retiro y el sexo. Si bien es esperable que existan diferencias entre la expectativa de vida promedio del conjunto de la población y los beneficiarios en cada uno de los regímenes que conforman el sistema, no se dispone de tablas específicas para los colectivos amparados por cada organismo.

Otra limitante del trabajo es que el cálculo no incorpora el hecho de que las personas puedan dejar una pensión por sobrevivencia. Su incorporación afectaría al alza el valor del VAJ, y por consiguiente aumentaría la estimación de RJ, lo que implicaría que el subsidio asociado a la prestación sería mayor. Tampoco se incorpora al análisis las jubilaciones por invalidez.

---

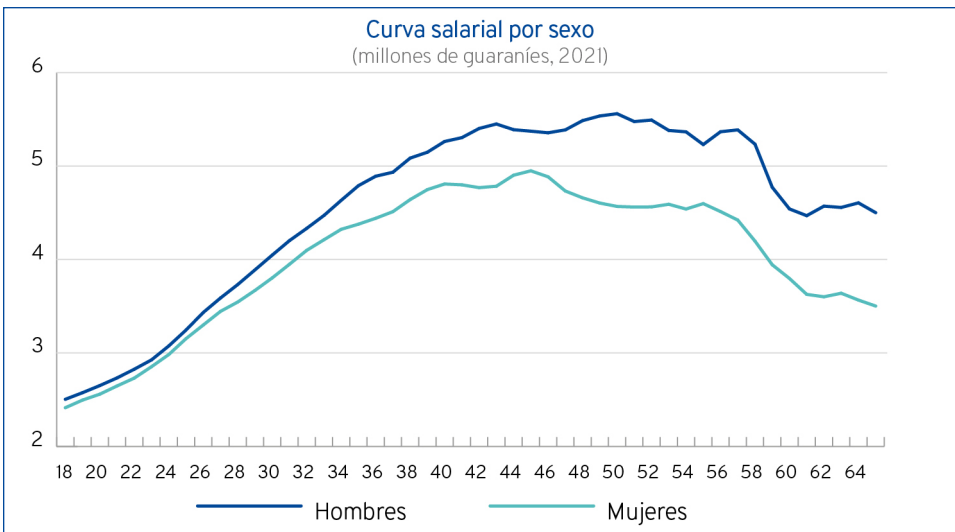
5. Se toma como tasa de descuento un proxy de la tasa de crecimiento tendencial del salario real a largo plazo.

## ► Estimación del rendimiento jubilatorio

Para la estimación del flujo de aportes se utilizaron curvas salariales basadas en el promedio salarial de los cotizantes al régimen general del IPS y al servicio doméstico en 2021, por lo que comprende a los asalariados formales del sector privado. Las curvas por sexo muestran una trayectoria relativamente similar durante los primeros años de la vida laboral, con una leve diferencia en favor de los hombres. A partir de los 30 años la brecha salarial favorable a los hombres aumenta significativamente. En ambos casos se observa una trayectoria creciente hasta aproximadamente los 40 años en que el nivel salarial se estabiliza para tornarse decreciente entre los 55 y 65 años. Este tramo descendente coincide con el retiro de cotizantes (Gráfico 2).

### ► Gráfico 2

Curvas salariales de afiliados a IPS por sexo



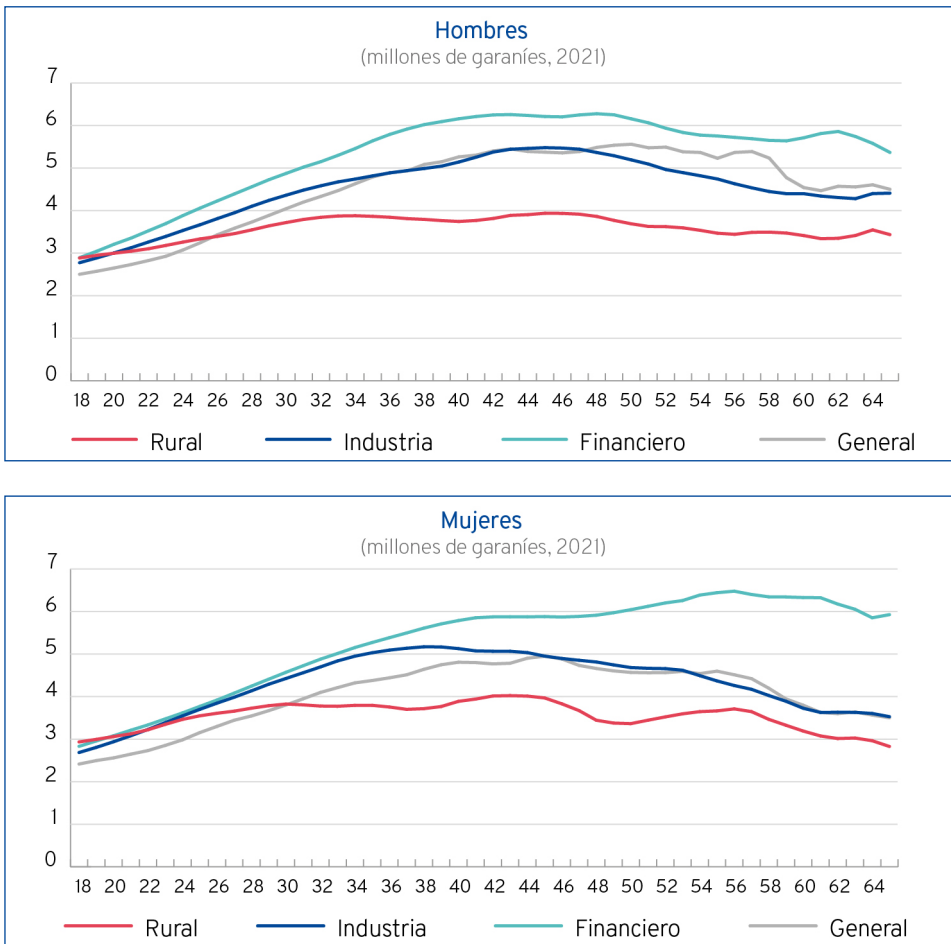
Nota: La curva refleja el promedio salarial de hombres (azul) y mujeres (verde) cotizantes a IPS a medida que envejecen.

Fuente: Elaboración propia en base a IPS.

Las trayectorias salariales difieren significativamente según el sector de actividad en que se desempeña el o la cotizante. Para reflejar esa diversidad y ver cómo impacta en el rendimiento jubilatorio, el análisis también considera la curva salarial del sector rural, de la industria y del sector financiero. Son trayectorias diferentes asociadas al nivel medio de calificación requerido y especificidades propias de cada sector como el entorno competitivo y poder de negociación de los salarios (Gráfico 3).

► Gráfico 3

Curvas salariales de sectores rural, industria y financiero

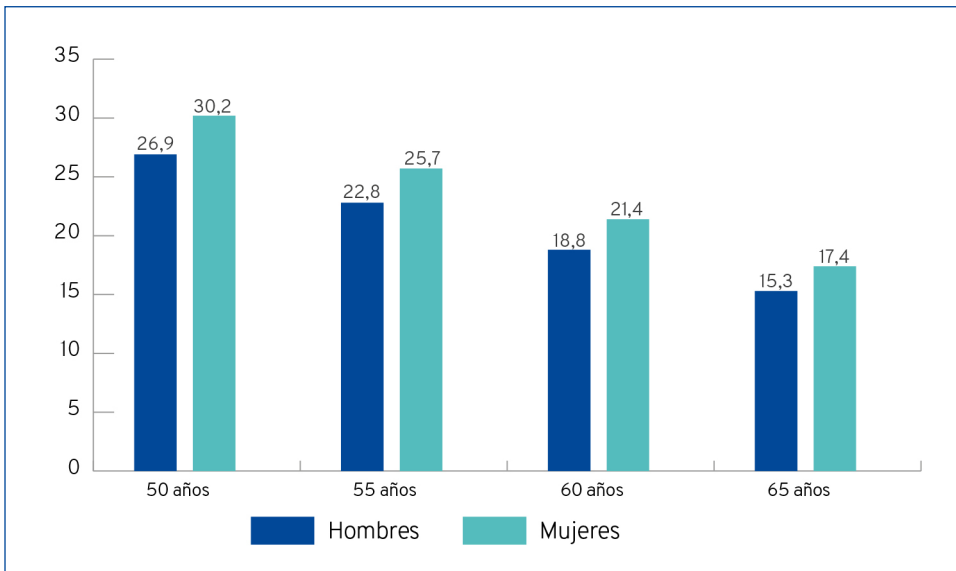


Fuente: Elaboración propia en base a IPS.

Para estimar el flujo de egresos asociado al pago de una jubilación contributiva se utilizaron las tablas de mortalidad del conjunto de la población correspondientes al año 2019. La elección del año tuvo como objetivo evitar las distorsiones en la mortalidad ocasionadas por la pandemia de la COVID-19. Como es usual, las mujeres presentan una expectativa de vida mayor a los hombres. A los 50 años las mujeres tienen una sobrevida esperada de 30,2 años y los hombres de 26,9 años. El diferencial favorable a las mujeres se reduce a 2,1 años a los 65 años (Gráfico 4).

► Gráfico 4

Años de sobrevida esperados en el uso de la jubilación



Fuente: Elaboración propia en base a IPS.

## Rendimiento jubilatorio en el IPS

Las estimaciones del rendimiento jubilatorio en el IPS se realizaron considerando las opciones jubilatorias existentes (ordinaria y proporcional), bajo el supuesto de que los individuos se jubilan al momento de generar causal jubilatoria. Los resultados obtenidos dependen, además de los supuestos asumidos, de la densidad de cotización que alcancen los individuos a lo largo de su vida laboral,

que transcurre entre los 18 años y el momento del retiro, en caso de producirse, con un tope de edad de 65 años <sup>6</sup>.

Bajo estos supuestos, las personas alcanzan la jubilación a los 65 años para densidades de cotización entre 30% y 50%, a los 60 años para 60% y 70%, y a los 55 años entre 80% y 100%. En su estudio sobre densidad de cotización, Bai y Zelko (2022) encuentran que en promedio los cotizantes aportan un 28% del tiempo potencial. La mitad de los cotizantes tuvo una densidad de cotización inferior o igual al 20%.

Los afiliados al IPS acceden a una tasa de reemplazo creciente desde el 60% hasta el 100% para densidades del 30% al 70%, para luego caer al 80% en densidades de 80% o más, de nuevo, bajo el supuesto de que los individuos se jubilan al momento de obtener el causal jubilatorio.

Como es de esperar, los afiliados al IPS que logran acceder a una prestación percibirán jubilaciones por un monto mayor a las contribuciones realizadas en su etapa activa. En efecto, los trabajadores que acceden a una prestación pueden obtener beneficios 2,6 a 3,6 veces superiores a las contribuciones realizadas en actividad en el caso de los hombres, y de magnitudes muy similares en el caso de las mujeres (2,6 a 3,8). Los resultados son consistentes con los encontrados en Bosch et al. (2018) y Meza (2022), que ubican a Paraguay como uno de los sistemas de beneficio definido con mayor tasa de retorno implícita entre los países de la región, reflejando un subsidio relativamente alto en la tasa de reemplazo.

Los gráficos dan cuenta de cómo evolucionan las principales variables a medida que aumenta la densidad de cotización. Los mayores rendimientos jubilatorios se observan con densidades de cotización cercanas al 60%, en donde los trabajadores se encuentran en condiciones de jubilarse con 60 años y una tasa de reemplazo del 100%, teniendo una expectativa de vida por delante de 18,8 y 21,4 años para hombres y mujeres respectivamente.

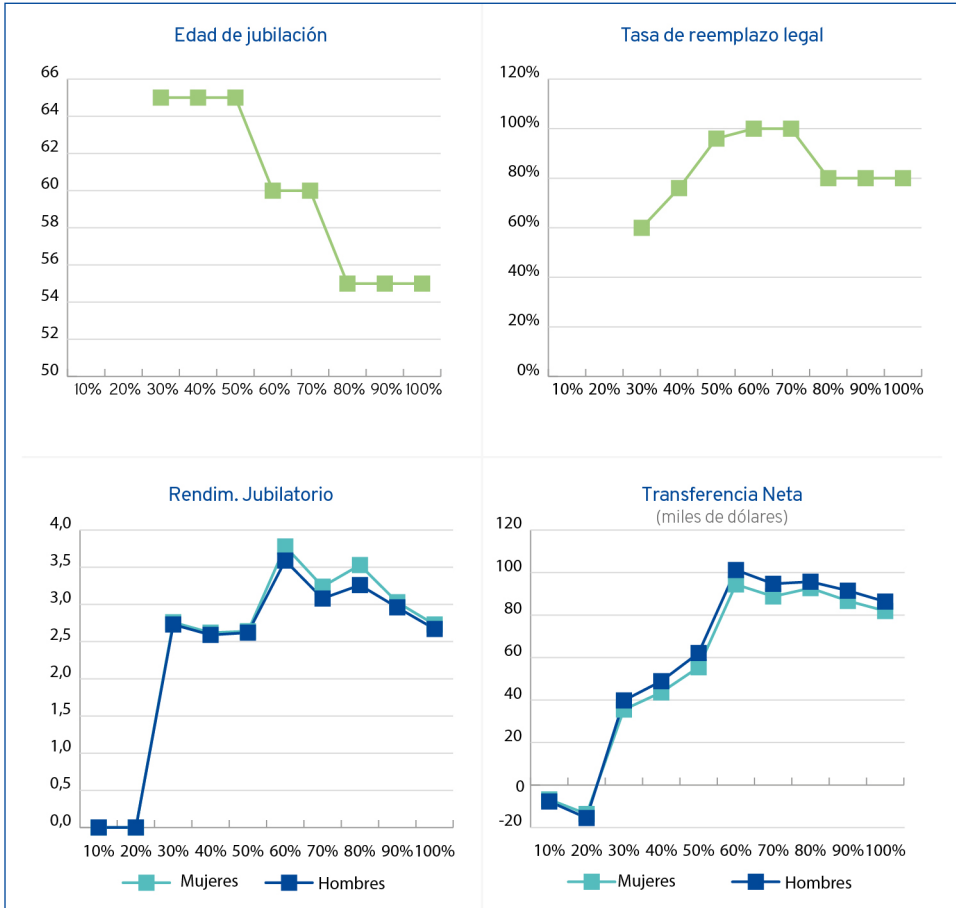
---

6. El rendimiento jubilatorio estimado en este análisis no considera las pensiones de los herederos de jubilados y jubiladas de IPS con un tiempo de aporte igual o mayor a 15 años.



Gráfico 5

Rendimiento jubilatorio y transferencia neta en el IPS



Nota: El eje horizontal de los gráficos representa la densidad de cotización.  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos del IPS y normativa previsional.

Por su parte, los trabajadores con densidad de cotización inferior al 30% que no logran alcanzar los 15 años de contribuciones mínimos exigidos para acceder a una jubilación, tendrán un rendimiento jubilatorio igual a cero. Estas personas realizan una transferencia neta al sistema, por aportes realizados que no tienen contrapartida. Si se consideran los niveles salariales promedio del IPS, la transferencia neta que realizan estos trabajadores se encuentra próxima a los USD 10.000 por persona.

Esta situación se modifica completamente cuando las personas consiguen la causal jubilatoria. En este caso, las personas que acceden a una causal jubilatoria reciben del sistema una transferencia neta que va desde los USD 35.000 a los USD 100.000 para un salario promedio, dependiendo de la densidad de cotización alcanzada a lo largo de la vida laboral.

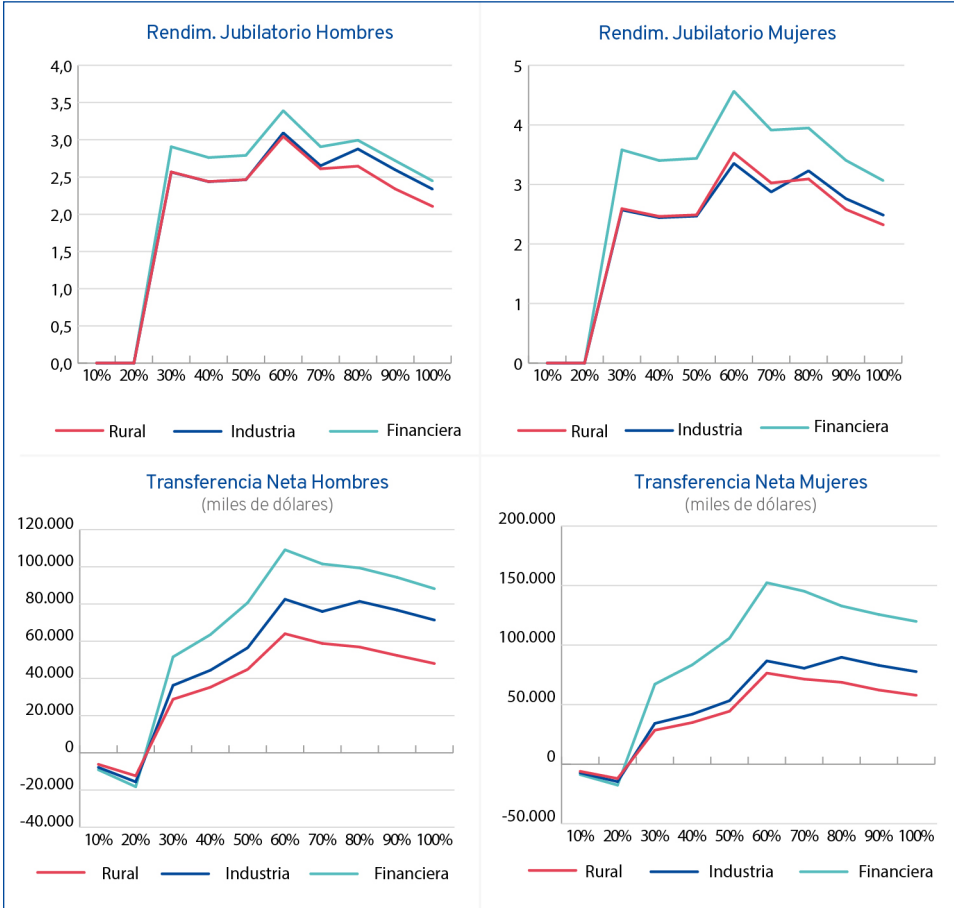
Es importante analizar estos resultados en el marco de lo proyectado en Bai y Zelko (2022). En las condiciones actuales, más de la mitad de los cotizantes al IPS no accederán a una jubilación contributiva, por lo que tendrán un rendimiento jubilatorio nulo y realizarán una transferencia neta al sistema. En el otro extremo, algo más del 40% de los cotizantes sí lograrán acceder a una jubilación, obteniendo un rendimiento jubilatorio entre 2,6 y 3,8 que determina la percepción de una transferencia neta o subsidio por parte del sistema. Este resultado muestra signos de regresividad del sistema, máxime cuando el déficit en los organismos, en la particular en el caso de la Caja Fiscal, se financia a través de recursos fiscales.

El rendimiento jubilatorio varía según la trayectoria salarial de la persona. El análisis para las curvas salariales medias de los sectores de actividad seleccionados muestra que el rendimiento jubilatorio y el monto de la transferencia es mayor para los cotizantes del sector financiero. Producto de sus mayores ingresos en el tramo final de la carrera laboral (Gráfico 3), las trabajadoras del sector financiero presentan diferenciales aún mayores con relación a los hombres.

En el otro extremo, los trabajadores del sector rural que presentan una curva salarial menos empinada tienen rendimientos jubilatorios menores. En el caso de los trabajadores de la industria, el rendimiento jubilatorio se ubica en niveles cercanos a los del sector rural hasta densidades de cotización del 70% y es algo mayor para densidades más altas. Considerando el valor absoluto de la transferencia recibida, la industria muestra niveles más altos que el sector rural, especialmente en el caso de los hombres (Gráfico 6).

Gráfico 6

Rendimiento jubilatorio y transferencia neta por grupos de actividad



Fuente: Elaboración propia en base a datos del IPS y normativa previsional.

Si bien los rendimientos jubilatorios son superiores a 2 en todos los casos analizados, se tornan más importantes para trabajadores con niveles salariales más altos. Al considerar los salarios percibidos en los últimos 3 años para el cálculo jubilatorio, el sistema es más generoso con aquellos trabajadores que presentan curvas salariales más empinadas. Este rasgo constituye una fuente de regresividad adicional del sistema, ya que no solo subsidia exclusivamente a quienes logran jubilarse, sino que esas transferencias se concentran con mayor intensidad entre aquellos trabajadores y trabajadoras con salarios más elevados.

## Rendimiento jubilatorio en la Caja Fiscal

Las estimaciones para la Caja Fiscal se realizaron considerando las condiciones jubilatorias establecidas en las normas vigentes para los servicios referidos al personal civil y no civil. Al no contar con curvas salariales para estos colectivos, se aplicaron las correspondientes al IPS transformadas en base al salario promedio extraído del Boletín de Seguridad Social elaborado por el MTESS ajustado a valores de 2021.

Evidencia regional muestra que las transiciones entre el estado contributivo y el no contributivo suelen ser menos frecuentes en el empleo público (Forteza et al., 2009). A diferencia de la mayor parte de los trabajadores privados, una proporción importante de los funcionarios públicos cotizan ininterrumpidamente desde que ingresan a trabajar en el Estado hasta que se jubilan. Por ello, a efectos de facilitar la interpretación de los resultados, se optó por su presentación en función de los años de aporte legal requeridos, y no en términos de densidad de contribución.

La reforma realizada en 2003 mantuvo diferencias en el acceso y tratamiento de las prestaciones entre programas y al interior de los mismos.<sup>7</sup> Los resultados se presentan agrupados considerando la similitud de las condiciones de acceso y cálculo de la prestación para los colectivos comprendidos en este organismo.

### Administración central

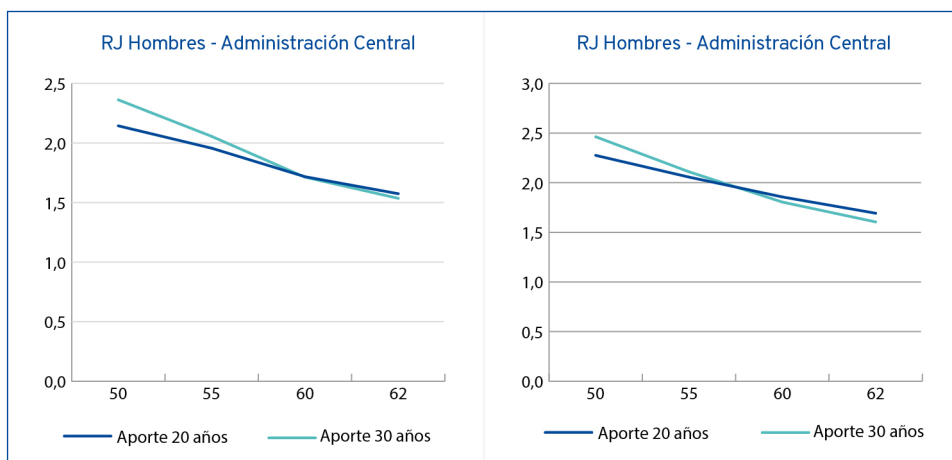
Los rendimientos jubilatorios simulados para un trabajador medio de la administración central son mayores a 1 en todos los casos, lo que implica la presencia de un subsidio implícito en la jubilación obtenida. Este mayor nivel de ingresos cobrados respecto a los aportes realizados varía con la edad a la que se haga uso de la opción jubilatoria. El rendimiento jubilatorio para los trabajadores que alcanzan 20 años de servicios cotizados y se jubilan a los 50 años es de 2,1 en hombres y 2,3 en las mujeres. Estas cifras decrecen con la edad de jubilación hasta que a los 62 años -edad de retiro obligatoria- se ubican en 1,6 y 1,7 para hombres y mujeres respectivamente.

Los rendimientos jubilatorios presentan variaciones menores al aumentar a 30 la cantidad de años cotizados. En este caso se observan leves incrementos en los rendimientos jubilatorios para los retiros a los 50 y 55 años, y un comportamiento oscilante en el resto de los casos analizados.

Desde la perspectiva del equilibrio actuarial individual no se observan diferencias marcadas en el porcentaje de subsidio que percibe el beneficiario en función de los años cotizados. En cambio, se observa un moderado descenso de dicho subsidio con la edad del retiro (Gráfico 7).

▶ Gráfico 7

Rendimiento jubilatorio de la Caja Fiscal - Administración central



Fuente: Elaboración propia en base a normativa previsional.

Al estimar el monto de la transferencia neta que perciben los individuos, se observa que es significativamente más alta en el caso de quienes cotizan 30 años. Esto se debe a que, en valor absoluto, el aumento de los beneficios percibidos, por efecto de la mayor tasa de reemplazo que perciben por los 10 años adicionales de contribuciones, supera a los aportes realizados durante esos años. En efecto, las transferencias netas se encuentran cercanas a los USD 50.000 por persona en el caso de los jubilados de la administración central a los 50 años con 20 de servicios computados, y a los USD 80.000 para los jubilados a esa edad que computen 30 años de servicios.

### Magisterio, docentes universitarios y judiciales

En esta sección se presentan las estimaciones de rendimientos jubilatorios a diferentes edades para trabajadores y trabajadoras del magisterio nacional

y docentes universitarios y también para los magistrados judiciales. Si bien son colectivos con condiciones de acceso y cálculo jubilatorio diferentes, comparten la característica de requerir una determinada cantidad de años de cotización para acceder a una tasa de reemplazo que se mantiene fija pese a continuar trabajando y cotizando. A diferencia de los trabajadores de la administración central o el personal no civil que cuentan con una variedad de tasas de reemplazo ante diferentes combinaciones de edad y o años de aporte, para estos dos grupos de trabajadores existe un esquema más sencillo en el que una vez que se alcanza el requisito de años cotizados, no hay mayores incentivos para postergar la jubilación.

Esto es particularmente válido para los magistrados judiciales que tienen derecho a jubilarse con una tasa de reemplazo de 94% una vez que cumplen 24 años de aportes al sistema. En el caso de maestros y docentes universitarios hay un matiz al producirse un único salto: la tasa de reemplazo sube de 83% a 87% cuando el trabajador pasa de cotizar 25 a 28 años.

El rendimiento jubilatorio es cercano a 4 para maestros, maestras y docentes que se jubilan a los 50 años y baja a cerca de 2 en las personas que se jubilan a los 62 años. El monto del subsidio implícito asciende a más de USD 140.000 en el primer caso y decrece hasta alcanzar los USD 60.000 a los 62 años.

Para todas las edades de retiro analizadas, el rendimiento jubilatorio de los trabajadores de la enseñanza es levemente superior para quienes cotizan 25 años. Desde esta perspectiva del equilibrio actuarial individual, esto implica que el diferencial de tasas de reemplazo de 4 puntos porcentuales no compensaría los 3 años de cotización adicionales, aunque a los 50 y 55 años la transferencia neta es levemente mayor para quienes cotizan 28 años.

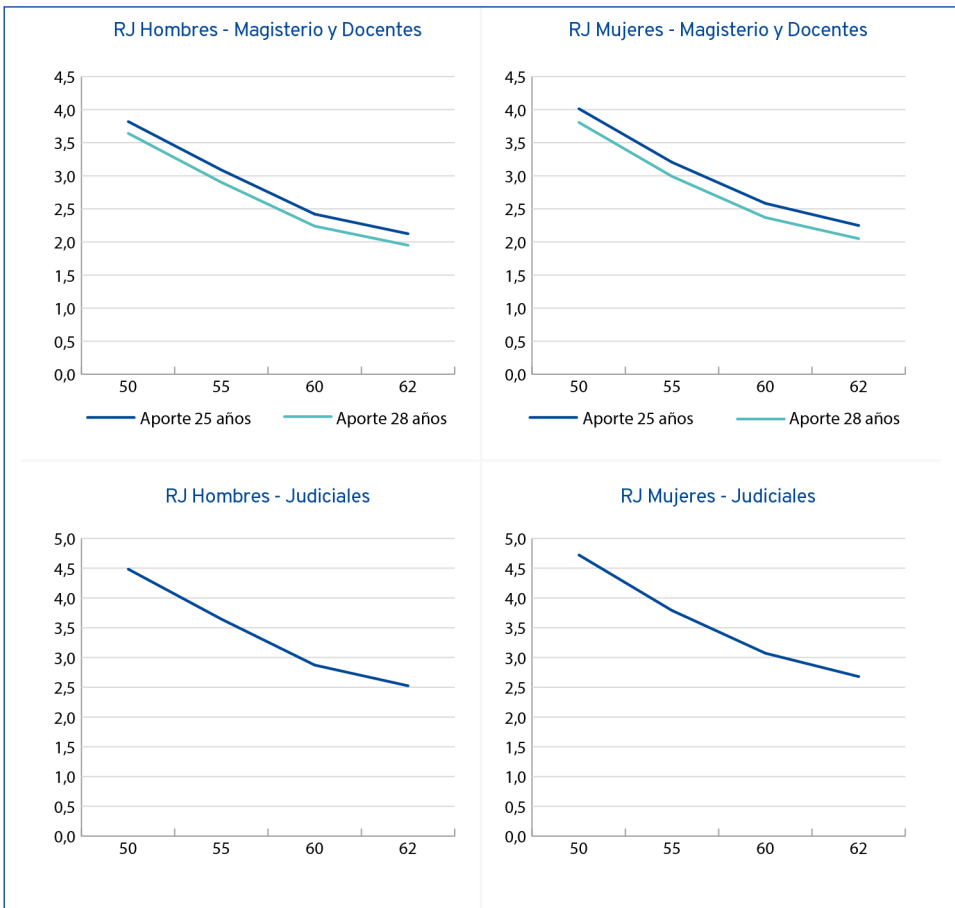
Por su parte, los magistrados judiciales alcanzan rendimientos jubilatorios aún mayores, dado que obtienen una tasa de reemplazo mayor y se les exige una menor cantidad de años cotizados. Cuando la persona se jubila a los 50 años el rendimiento jubilatorio es de 4,7 y 4,5 en mujeres y hombres respectivamente, lo que equivale a una transferencia neta de USD 170.000. El régimen que ampara a los magistrados judiciales presenta los mayores rendimientos jubilatorios, por lo que, desde la perspectiva individual, es el subsistema con mayor desequilibrio actuarial entre los analizados.

En ambos colectivos los rendimientos jubilatorios estimados dan cuenta de subsidios implícitos que se tornan significativamente más importantes a medida que la persona consigue jubilarse con menor edad puesto que, con un monto similar

de aporte se financian períodos más largos de sobrevivencia. Las curvas de rendimiento jubilatorio presentan una pendiente negativa más marcada en comparación con las de los trabajadores de la administración central. Esto los posiciona como regímenes con fuertes incentivos para jubilarse a edades relativamente más tempranas, provocando desequilibrios actuariales individuales especialmente altos entre los magistrados judiciales (Gráfico 8).

► Gráfico 8

Rendimiento jubilatorio de la Caja Fiscal - Magisterio, docentes universitarios y judiciales



Fuente: Elaboración propia en base a normativa previsional.

## Personal no civil: militares y policías

El personal policial y militar también se analiza conjuntamente ya que son colectivos con requisitos para el acceso y cálculo jubilatorio similares. Las diferencias radican en las tasas de reemplazo algo superiores para policías y a que éstos pueden jubilarse a partir de los 10 años cotizados mientras que a los militares se les exige un mínimo de 15 años de servicios. Ante carreras laborales idénticas, las mayores tasas de reemplazo a las que accede el personal policial determinan que alcancen un mayor rendimiento jubilatorio, con la excepción de 30 años cotizados en que ambos colectivos se retiran con el 100% del último salario.

Dado el mayor rango de años cotizados posibles, para el personal policial se simuló los casos de 10, 20 y 30 años de servicios mientras que para el personal militar se estimó el rendimiento jubilatorio con 15, 25 y 30 años cotizados.

Todas las estimaciones muestran rendimientos jubilatorios mayores a la unidad, por lo que la jubilación contributiva de estos colectivos también incluye un subsidio implícito, que al igual que en los regímenes anteriores se torna decreciente con la edad.

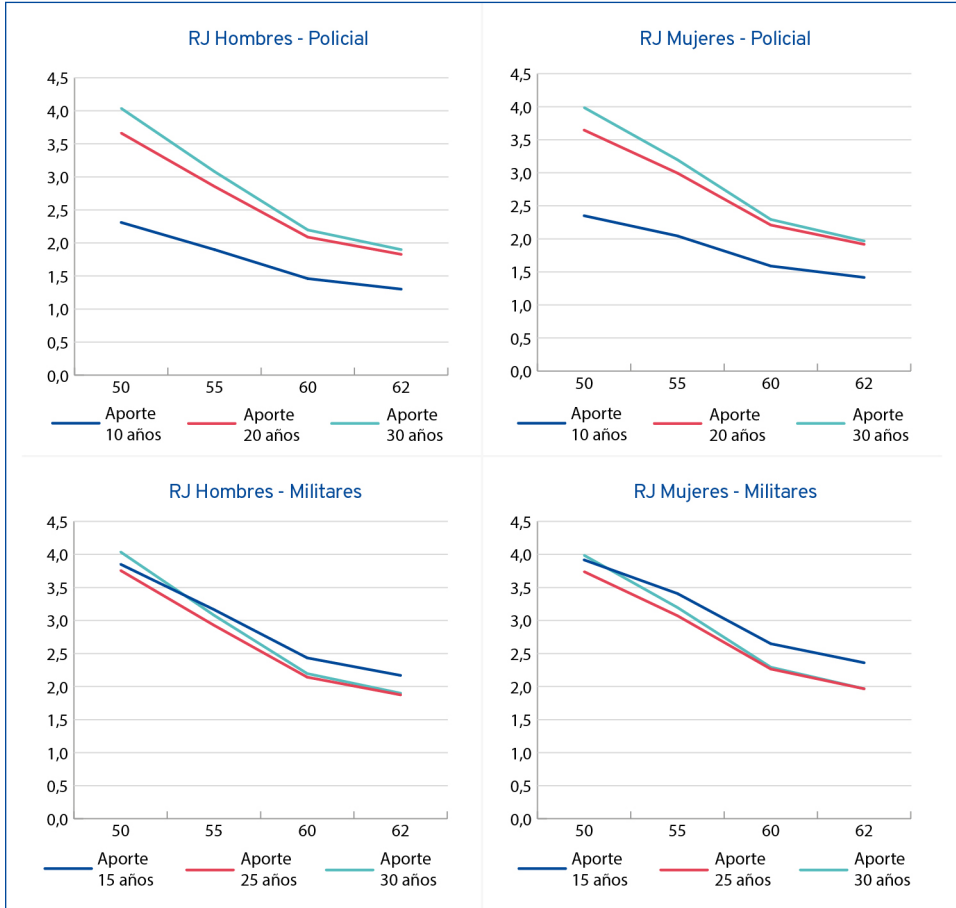
Tanto para el personal policial como militar, una carrera completa de 30 años cotizados a los 50 años determina un rendimiento jubilatorio de 4,04 para hombres y de 3,99 para mujeres, con una transferencia neta de aproximadamente USD 180.000 y USD 164.000 respectivamente. El rendimiento jubilatorio decrece con la edad hasta ubicarse en 1,90 y 1,97 para hombres y mujeres, con una transferencia próxima a los USD 62.000 en ambos casos.

Los rendimientos jubilatorios no se modifican sustancialmente para carreras laborales más cortas salvo algún caso específico. En el caso de los militares, quienes se jubilan con 15 años cotizados presentan rendimientos jubilatorios algo superiores, aunque el monto del subsidio es sensiblemente menor. En el caso del personal policial, con 20 años cotizados se alcanzan rendimientos jubilatorios levemente menores pero esta caída se vuelve más pronunciada para carreras de tan solo 10 años (Gráfico 9).



Gráfico 9

Rendimiento jubilatorio de la Caja Fiscal – Militares y policías



Fuente: Elaboración propia en base a normativa previsional.

### Análisis de sensibilidad del rendimiento jubilatorio ante cambios paramétricos

En esta sección se analiza cuánto varía el rendimiento jubilatorio ante cambios marginales en distintos parámetros de cada subsistema. Esto requiere definir un escenario de jubilación base asociado a una determinada edad y años de aporte en cada régimen sobre el cual procesar los cambios mencionados.

Los escenarios de base para el IPS son el de la jubilación ordinaria que se obtiene a los 60 años con 25 años de aporte y la jubilación anticipada que exige 30 años de aporte a partir de los 55 años. En el caso de la Caja Fiscal, para todos los colectivos amparados se optó por un escenario base de jubilación a los 50 años con diferentes años de aporte: 20 en la administración central, 25 para los trabajadores de la enseñanza, 24 para funcionarios judiciales, 25 para militares y 20 años cotizados en el caso de los policías.

A partir de estos escenarios de base, se estima la variación en el rendimiento jubilatorio ante la postergación del retiro en un año, un aumento en la tasa de cotización de 1 punto porcentual y un descenso en la tasa de reemplazo de un punto porcentual. Los 3 cambios mencionados se consideran aisladamente y sin que se modifique ningún otro parámetro del sistema<sup>7</sup>.

El rendimiento jubilatorio muestra caídas de diferente magnitud ante el escenario de jubilarse un año más tarde. El mayor descenso se observa para la jubilación ordinaria en el IPS, en que la persona accede a la misma tasa de reemplazo, pero cobra la prestación durante un año menos. Si bien esta situación es igual a la de los regímenes que integran la Caja Fiscal con la excepción de la administración central, la caída es más pronunciada ya que se estima a los 60 años, cuando el impacto proporcional de percibir un año menos la jubilación es más alto en comparación con que esto se produzca a los 50 años. La menor caída en la administración central obedece a que la postergación del retiro incrementa la tasa de reemplazo, algo que también ocurre con la jubilación anticipada del IPS que se produce a una edad mayor.

El rendimiento jubilatorio cae entre 5,7% y 7,5% ante un incremento de 1 punto porcentual en la tasa de aporte al sistema. El descenso es más pronunciado para los cotizantes al IPS ya que el cambio opera sobre una tasa de aporte de 12,5%, menor al 16% vigente en la Caja Fiscal. Al reducir 1 punto porcentual la tasa de reemplazo, la mayor caída en el rendimiento jubilatorio se da para los trabajadores de la administración central que a los 50 años con 20 años aporte computados acceden a una tasa de reemplazo de 37,9%, tasa sensiblemente más baja a las que ofrecen el resto de los regímenes (Tabla 3).

---

7. Cabe mencionar que para la jubilación anticipada del IPS o los trabajadores de la administración central, la postergación de la edad de retiro determina un cambio en la tasa de reemplazo que es contemplada en el análisis.

► Tabla 3

Cambios en el rendimiento jubilatorio ante un cambio paramétrico marginal

	Edad / Años cot.	Hombres			Mujeres		
		edad + 1	tasa ap. + 1	TR - 1	edad + 1	tasa ap. + 1	TR - 1
IPS (anticipada)	55 / 30	-3,9%	-7,3%	-1,2%	-2,2%	-7,5%	-1,4%
IPS (ordinaria)	60 / 25	-11,9%	-7,5%	-1,1%	-11,5%	-7,6%	-1,0%
Adm central	50 / 20	-1,4%	-5,6%	-2,3%	-3,1%	-6,1%	-2,6%
Magisterio y doc	50 / 25	-3,9%	-5,8%	-1,0%	-5,5%	-6,0%	-1,2%
Judiciales	50 / 24	-3,8%	-6,0%	-1,1%	-5,1%	-5,7%	-1,1%
Militares	50 / 25	-4,3%	-5,9%	-1,3%	-4,5%	-5,9%	-1,3%
Policial	50 / 20	-4,1%	-5,7%	-1,1%	-4,7%	-6,0%	-1,4%

Fuente: Elaboración propia en base a normativa previsional

## ► Reflexiones finales

El estudio del rendimiento jubilatorio es una herramienta relevante para evaluar la existencia de desigualdades en el tratamiento a la interna del sistema previsional, identificar componentes de carácter regresivo y aspectos asociados al financiamiento y sostenibilidad económico-financiera a mediano y largo plazo.

Es un ejercicio útil para evidenciar oportunidades de mejora en el diseño del sistema y dotarlo de una mayor progresividad, que no agota el análisis. Sin perjuicio de su relevancia, este no es el único aspecto a tener en cuenta para evaluar posibles cambios paramétricos que modifiquen el acceso a las jubilaciones y pensiones.

Un rendimiento jubilatorio igual a uno en que se verifica neutralidad actuarial para los beneficiarios no necesariamente es un objetivo a alcanzar ni un aspecto deseable en un sistema. La realidad laboral de vastos sectores de la población justifica la presencia de un subsidio en la etapa de retiro, provocando que los seguros sociales se tornen híbridos al requerir financiamiento por parte del Estado. Por otra parte, las conclusiones que surjan del análisis del equilibrio individual no deben extrapolarse linealmente al equilibrio financiero general del sistema. Para esto último deben contemplarse además factores demográficos, económicos, así como la rentabilidad de eventuales fondos de reserva<sup>8</sup>, entre otros.

El trabajo realizado muestra que los regímenes jubilatorios de los dos principales institutos previsionales de Paraguay tienen rendimientos jubilatorios por encima de la unidad, lo que implica la presencia de un subsidio implícito para aquellas personas que logran reunir los requisitos para acceder a una jubilación. Este desequilibrio actuarial individual es regresivo si su financiamiento recae sobre aquellos sectores con baja densidad de cotización que, si bien realizan aportes al sistema, no llegan a completar los años de servicio requeridos para jubilarse.

Para estos trabajadores, los años cotizados no reportan ningún beneficio y suponen una transferencia al sistema. En el caso del IPS la transferencia promedio realizada por trabajadores que no generan causal ronda los USD 10.000 per cápita.

---

8. El IPS administra un fondo de reserva, mientras que a nivel internacional destacan las experiencias del Canadian Pension Plan y el fondo de pensiones noruego.

En un escenario en que amplios sectores de la población han realizado aportes al sistema, pero no podrán jubilarse por el régimen contributivo y que tampoco tienen acceso garantizado a prestaciones no contributivas, los niveles de subsidio vigentes en los diferentes regímenes contributivos evidencian signos de regresividad dentro del sistema.

El rendimiento jubilatorio observado varía según el régimen analizado, evidenciando signos de inequidad intrageneracional. Cada unidad monetaria (guaraníes) cotizada al régimen previsional obtendrá un rendimiento distinto según sea aportado al IPS o a cada uno de los sistemas que conforman la Caja Fiscal. Asimismo, dentro de cada subsistema, el rendimiento diferirá según la densidad de cotización que tenga cada persona a lo largo de su vida laboral, o su equivalente en años de cotización, el sector en el que se inserte y en menor medida su sexo.

Si bien la comparación de los resultados obtenidos no es lineal ya que parte de edades y años cotizados distintos según el régimen analizado, los rendimientos jubilatorios más bajos son los que obtienen los trabajadores de la administración central que logran reunir 20 años de servicios a los 62 años. Igualmente, estos trabajadores recibirán una transferencia neta del sistema equivalente a aproximadamente USD 25.000 per cápita. En el otro extremo se encuentran los magistrados judiciales que se jubilen a los 50 años, que obtienen un rendimiento jubilatorio próximo a 4,5 con una transferencia neta cercana a los USD 170.000.

Los cotizantes al IPS que logran cumplir los requisitos para una jubilación ordinaria o anticipada alcanzan rendimientos de entre 2,6 y 3,8, que implican transferencias superiores a USD 80.000. Adicionalmente, los trabajadores con mejor desempeño salarial obtienen rendimientos jubilatorios más altos, un resultado que también interpela al sistema desde el punto de vista distributivo entre quienes logran acceder a una prestación.

El análisis de sensibilidad mostró que la caída del rendimiento jubilatorio ante la postergación del retiro en un año es relativamente más intensa en el caso de la jubilación ordinaria del IPS, a la que se accede con mayor edad y con una tasa de reemplazo fija de 100%. Si se incrementara la tasa de aporte en un punto porcentual, la caída del rendimiento jubilatorio es más pronunciada para los cotizantes al IPS ya que el cambio opera sobre una tasa de aporte de 12,5%, menor al 16% vigente en la Caja Fiscal.

Los subsidios implícitos en las jubilaciones del régimen contributivo no necesariamente son un problema. En muchos casos, la existencia del subsidio

podría justificarse a partir de trayectorias laborales que no logran autofinanciar una prestación suficiente para sobrellevar los años posteriores al retiro del mercado de trabajo. De todas formas, una mirada global sobre la equidad intrageneracional del sistema requiere analizar la situación de quienes se jubilan y sus diferencias, y considerar la alta proporción de trabajadores que no logra cumplir los requisitos para acceder a una prestación contributiva.

Un análisis integral sobre los efectos distributivos del sistema requiere considerar al régimen contributivo junto con el régimen no contributivo que otorga protección a los sectores más vulnerables. La pensión mínima no contributiva equivale a USD 93. Por tanto, el subsidio total otorgado a estos sectores de la población en la vejez es sensiblemente inferior al que perciben quienes logran acceder a una jubilación por el régimen contributivo.

El trabajo aporta evidencia de que el sistema previsional paraguayo presenta signos de inequidad intrageneracional importantes entre sus distintos regímenes. Adicionalmente, dada la alta proporción de trabajadores que no llegarían a jubilarse, los subsidios no se encuentran correctamente focalizados hacia la población más vulnerable. Atendiendo a los objetivos del sistema y a partir del análisis de la densidad de cotización, es necesario repensar los parámetros del régimen previsional en su conjunto con miras a mejorar su impacto redistributivo y el cumplimiento del cometido de la suavización del consumo en la etapa pasiva.

## ▶ Bibliografía

- Bai, H. y B. Zelko. “La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay”. *Informes Técnicos OIT Cono Sur*, No. 32.
- Bosch, M. Oliveri, M. Berstein, S. García-Huitrón, M. y Altamirano A. (2018). “Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe”. BID.
- Burkhauser, R. V., & Warlick, J. L. (1981). “Disentangling the annuity from the redistributive aspects of social security in the United States”. *Review of Income and Wealth*. 27(4), 401-421.
- Caporale, F. y Zunino G. (2021). “Desigualdades intrageneracionales en el sistema de seguridad social de Uruguay”. Observatorio de Seguridad Social de CINVE.
- Carbajal, F. y Zunino, G. (2019). “Desigualdades intrageneracionales en el sistema de seguridad social de Uruguay”. PNUD, Uruguay.
- Casalí, P. y M. Velásquez (2016). *Paraguay: Panorama de la Protección Social – Diseño, Cobertura y Financiamiento*. OIT.
- Filguera, F. (2015). “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas” en Cecchini, S. et al (eds). *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.
- Forteza, A. y Mussio, I. (2012). “Assessing Redistribution in the Uruguayan Social Security System” *Journal of Income Distribution*, 21, (1), 65-87
- Forteza, A., Apella, I., Fajnzylber, E., Grushka, C., Rossi, I. and Sanroman, G., (2009). “Contributions to Social Security in Argentina, Chile and Uruguay: Densities, Transitions and Duration.” *Económica*, LVII, 127-63.
- Galeano, J. y Coronel L. (2022). “Situación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público en Paraguay”. Ministerio de Hacienda.

Meza, D. (2022). “La modificación de parámetros y la forma de cálculo de las jubilaciones de vejez y su efecto sobre la Tasa Implícita de Retorno del IPS”. Póster presentado en el VII Encuentro de Investigadores de la Sociedad Científica del Paraguay, 7-11 de noviembre 2022.

Montt, G., C. Schmidlin y M. Recalde (2021). “La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19”. *Informe Técnico OIT Cono Sur*, No. 18.

Navarro, B. y Ortiz E. (2014), “El sistema de pensiones del Paraguay: debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma”. CADEP

OIT (2002). “Seguridad social: un nuevo consenso”. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Velásquez, D. “El Desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en Paraguay (1870-2013)”, *Informes Técnicos OIT Cono Sur*, No. 13.

Zavattiero, C. “La economía política de la protección social en Paraguay”, *Informes Técnicos OIT Cono Sur*, No. 34.



## ▶ Otros títulos de nuestra serie

**Informe Técnico N°36:** La industria vitivinícola en Chile: el enfoque de las cadenas mundiales de suministro para el análisis y la mejora del cumplimiento normativo en el mundo del trabajo

Gerhard Reinecke, Nicolás Torres

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°35:** Consideraciones para la definición de un régimen tributario y de aporte a la seguridad social simplificado en Paraguay

Oscar Cetrángolo

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°34:** La economía política de la protección social en Paraguay

Claudina Zavattiero

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°33:** Evolución y desafíos del sector servicios globales en Uruguay: condiciones laborales, brechas de género y orientaciones de política

Vivian Couto, Álvaro Lalanne

Para revisarlo haga clic aquí

---

- 
- Informe Técnico N°32:** La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay
- Hugo Bai, Braulio Zelko
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°31:** Uruguay: Dificultades de acceso y sostenimiento de las mujeres jóvenes en el trabajo en el contexto pandémico
- María Julia Acosta, Gastón Dfáz, Cecilia Gazzano, Juan Rivas
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°30:** El impacto de la pandemia y las políticas de empleo juvenil en Paraguay
- Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°29:** Análisis de los datos que surgen del Registro Obrero Patronal de Paraguay: El desafío para la producción de estadísticas a partir de registros administrativos
- Horacio Santander
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°28:** Cuidados y mercado laboral en Uruguay
- Verónica Amarante
- Para revisarlo haga clic aquí
- 
- Informe Técnico N°27:** Informalidad laboral en tiempos de la COVID-19: análisis del mercado laboral chileno
- Andrés Bustamante, Marcela Cabezas, Andrés Gutiérrez, David Niculcar, Joaquín Nilo
- Para revisarlo haga clic aquí
-

---

**Informe Técnico N°26:** Cadenas de Suministro Mundiales y Trabajo Decente en los países del Cono Sur: Upgrading económico y social.  
Análisis de las cadenas textil, vestuario y automotriz en Paraguay.

José Veláztiqui, Juan Cresta y Julio Ramírez

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°25:** Situación y perspectivas de la jornada de trabajo en América Latina

Andrés Marinakis

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°24:** Diálogo social tripartito en seguridad y salud en el trabajo. Marcos regulatorios, avances y desafíos en seis países de América Latina.

Carmen Bueno, Paula Álvarez

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°23:** Transferencias no contributivas y su aporte a los procesos de formalización: Experiencias y lecciones del Cono Sur para Paraguay.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Valentina Jorquera

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°22:** Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay.

Dionisio Borda, Ignacio González, Verónica Serafini, Robert Marcial González, María Luz Rodríguez

Para revisarlo haga clic aquí

---

---

**Informe Técnico N°21:** Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores.

Guillermo Montt, Gustavo Setrini, Lucas Arce

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°20:** Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay.

Guillermo Montt, Charles Knox-Vydamov y Valentina Jorquera.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°19:** El trabajo en plataformas durante la pandemia por COVID-19: Los derechos fundamentales y el caso chileno.

Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°18:** La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Mónica Recalde.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°17:** Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile.

Antonia Asenjo, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°16:** Consideraciones para una Constitución Laboral.

Francisco Tapia.

Para revisarlo haga clic aquí

---

---

**Informe Técnico N°15:** Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica.

Guillermo Montt, Félix Ordóñez e Ignacio Silva.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°14:** El derecho de la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución.

Guillermo Montt, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°13:** El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013).

David Velázquez.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°12:** La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: el caso de Chile.

Carmen Bueno.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°11:** Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile.

Lysette Henríquez.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°10:** Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina.

Roxana Maurizio.

Para revisarlo haga clic aquí

---

---

**Informe Técnico N°9:** ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino.

Fabio Bertranou, Pablo Casalí y Oscar Cetrángolo.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°8:** Upgrading económico y social en las Cadenas Mundiales de Suministro de Servicios Globales: El caso de Uruguay.

Vivian Couto.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°7:** Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización.

Carlo Ferraro y Sofía Rojo.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°6:** Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay.

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico N°5:** Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización.

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.

Para revisarlo haga clic aquí

---

---

**Informe Técnico Nº4:** El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano plazo.

Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico Nº3:** Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización.

Horacio Santander.

Para revisarlo haga clic aquí

---

**Informe Técnico Nº2:** Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados.

Carmen Bueno y Pablo Páramo.

Para revisarlo haga clic aquí

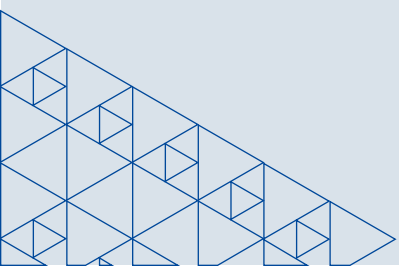
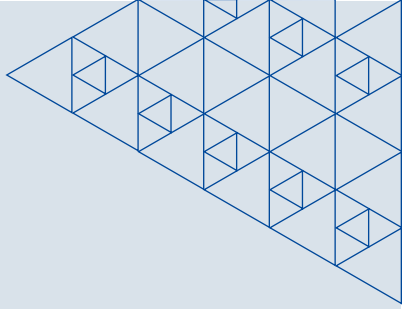
---

**Informe Técnico Nº1:** El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo.

Fabio Bertranou.

Para revisarlo haga clic aquí

---





Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT  
para el Cono Sur de América Latina

---

Tel: +56-2 2580-5500  
E-mail: [santiago@ilo.org](mailto:santiago@ilo.org)  
[www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)

---

Santiago de Chile

