

Objetivos:

- Dar seguimiento y PROFUNDIDAD al análisis del gasto público.
- Crear CONCIENCIA en la opinión pública y buscar INFLUIR en las decisiones de las autoridades.
- Intentar romper la INERCIA del Gasto Público, recomendando la mejor aplicación de los recursos, aplicando criterios de AUSTERIDAD, EFICIENCIA, RACIONALIDAD, PRIORIZACION y FOCALIZACION.
- Proponer criterios y herramientas que permitan la TRANSPARENCIA en la utilización de los recursos y de elementos que faciliten el CONTROL de la ciudadanía.

Asunción, septiembre de 2023

Asimetrías en el sistema previsional y triplicación de adultos para 2030 exigen urgentes reformas

Paraguay aún se enfrenta a grandes desafíos en materia de su sistema de seguridad social. Entre estos desafíos destacan el acceso y la cobertura de un sistema de pensiones y las grandes diferencias que se encuentran entre sus cajas jubilatorias. Es necesario realizar mejoras de manera a garantizar el correcto funcionamiento de estos sistemas, atendiendo el fenómeno de envejecimiento de la población prevista para las próximas décadas, que se calcula que para el 2030 se estaría triplicando.

Ante un contexto de alta informalidad laboral e incertidumbre respecto a la situación del país a largo plazo, el sistema de seguridad social cobra gran importancia dentro de la economía y del esquema del desarrollo en el Paraguay. En este sentido, el Observatorio del Gasto Público de Desarrollo en Democracia (DENDE) presenta un análisis de la situación actual del sistema previsional, en el que expone las principales características del mismo. Para este segundo informe, se analizaron las distintas cajas que componen el sistema de jubilaciones y pensiones, comparándolas entre sí para encontrar las principales similitudes así como las asimetrías que existen entre las mismas.

En general el análisis y/o discusión se centra en los “Regímenes” para los trabajadores dependientes con el 68% de la fuerza de trabajo equivalentes a casi 2 millones de personas (que cuentan con problemas de diseño, cobertura, etc. así como de control); pero, igualmente hay que resaltar que el Régimen para trabajadores independientes es “voluntario” (equivalente a casi 950.000 personas a finales del año 2022 y 32% de la población ocupada) cuyos son aportes son voluntarios y son menos de 900 aportantes y por tanto es una fuente potencial de requerimientos de ayudas estatales en el futuro cuando lleguen a la edad adulta.

A efectos de analizar las diferencias entre las cajas de jubilaciones y pensiones del país, se procedió a la actualización del esquema de comparación elaborado por Navarro, B. y Ortiz, E. (2014) en su estudio, divulgado por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)¹, donde se compararon las cajas jubilatorias en base a los criterios de: i) aporte patronal y obrero, ii) requisitos mínimos para acceder a la jubilación ordinaria y extraordinaria, iii) los haberes jubilatorios, iv) el cálculo de la base y, v) el ajuste de los beneficios que los jubilados o retirados reciben. A continuación, se presenta el cuadro con los resultados del análisis de las cajas del país:

| | IPS | Caja Bancaria | Caja Municipal | Caja Ferroviaria | CAJUBI | Caja de Jubilados de la ANDE | Fondo Parlamentario | Sistema Complement. de la EBY-MD |
|--|---|--|--|---|---|---|---|---|
| Aporte Patronal | 7,6%* | 17% | 10% | 10% | 15% | 12% | 0% | USD 4,4 Mill. por año |
| Aporte Obrero | 4,9%* | 11% | 10% | 10% | 6% | 7% | 22% | De 3,5% a 6% |
| Otros Aportes | 1,5% de los salarios por el Estado (aunque aún no se ha hecho efectivo) | 28% para aquellos que se acogen al retiro voluntario | 20% por parte de los afiliados voluntarios | 6% adicional por parte de Empresas Ferroviarias | 12,32% (2,32% por 40 años p/ reservas y 10% s/ beneficios de jubilados) | 19% para aquellos que se retiran antes y deseen continuar afiliados | 11% de los haberes del jubilado parlamentario + 27% del afiliado voluntario | 50% adicional semestral del salario imponible |
| Edad mínima para acceder a la Jubilación Ordinaria | 55/60 años | 60/55 años | 55 años | 50 años | 60 años | 60 años | 55 años | 55/60 años |
| Antigüedad mínima para acceder a la Jub. Ordinaria | 30/25 años | 30 años | 15 años | 25 años | 10 años | 25 años | 15 años | 10 años |
| Haber Jubilatorio/Beneficio (en %) | 80%/100% | 100%/85% | A partir de 45% | 100% | 80% | 66,70% | 80% | 0,93% a 28% del salario de referencia |
| Edad mínima para acceder a la Jubilación Extraordinaria | 65 años | - | 50 años | 40 años | 60 años | 60 años | 55 años | En función a jubilación por invalidez del IPS |
| Antigüedad mínima para acceder a la Jub. Extraordinaria | 15 años | 20 años | 20 años | 15 años | 5 a 9 años | 15 años | 10 años | 1 año (en caso de invalidez) |

¹ Navarro, B. y Ortiz, E. (2014). El sistema de pensiones del Paraguay: debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma. CADEP. Disponible en: <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Libro-Sistema-de-Pensiones-en-el-Paraguay.pdf>

| | | | | | | | | |
|--|----------|----------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|----------|--|-----------------------------------|
| Salario base (en base al promedio de los últimos meses) | 36 meses | 48 meses | 24 meses | 24 meses | 36 meses | 60 meses | 60 meses | 60 meses |
| Ajuste del valor de los beneficios | IPC | IPC | Según cálculo actuarial | Según cálculo actuarial | Salario del cargo activo | IPC | Porcentaje de aumento de dietas o al IPC | Aumentos otorgados a trabajadores |

* Los aportes al IPS del 12,5 (7,6% y 4,9%) son indicativos pues todos los años con la Ley Anual de Presupuesto se reduce este porcentaje.

** Según la edad de los aportantes.

Fuente: Elaboración propia, con base en Navarro, B. y Ortiz, E.

Para una mejor organización se separaron los datos de la Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda (hoy MEF), de manera a presentar los sectores de los que se compone. Estos datos se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

| | Empleados Públicos | Magistrados Judiciales | Docentes Universitarios | Militares | Policías | Maestros | Profesionales Médicos, Odontólogos y Bioquímicos | Personal de Enfermería y Obstetras | Patrulla Caminera |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Aporte Patronal | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Aporte Obrero | 16% | 16% | 16% | 16% | 16% | 16% | 16% | 16% | 16% |
| Edad mínima para acceder a la Jubilación Ordinaria | 62 años | 50 años | - | - | Comisarios*: 60 años Demás grados: 50 años | - | 55 años a 60 años | 55 años | - |
| Antigüedad mínima para acceder a la Jubilación Ordinaria | 20 años | 24 años | 25 años/28 años | 15 años a 30 años | 10 años a 30 años | 25 años/28 años | 25 años a 30 años | 25 años | 15 años a 30 años |
| Haber Jubilatorio/ Beneficio (en %) | 47% al 100% | 94% | 83%/87% | 50% a 100% | 30% a 100% | 83%/87% | 90% a 100% | 90% | 55% a 100% |
| Edad mínima para acceder a la Jubilación Extraordinaria | 50 años | 50 años | - | - | - | - | 55 años | - | - |
| Antigüedad mínima para acceder a la Jubilación Extraordinaria | 20 años | 10 a 23 años | 15 a 24 años (solo en casos de incapacidad física o intelectual comprobados) | - | - | 15 a 24 años (solo en casos de incapacidad física o intelectual comprobados) | 15 a 24 años (en estos casos se otorga media jubilación) | 12 años y 6 meses | - |
| Salario base (Promedio de los últimos meses) | 60 meses | 60 meses | 60 meses | Último sueldo | Último sueldo | 60 meses | 36 meses | 60 meses | Último sueldo |
| Ajuste del valor de los beneficios | Índice de Precios del Consumidor (IPC) | Índice de Precios del Consumidor (IPC) | Índice de Precios del Consumidor (IPC) | Equiparación a los sueldos del servicio activo (PGN) | Equiparación a los sueldos del servicio activo (PGN) | Índice de Precios del Consumidor (IPC) | Índice de Precios del Consumidor (IPC) | Índice de Precios del Consumidor (IPC) | Equiparación a los sueldos del servicio activo (PGN) |

* Suboficiales Superiores, Principales y Mayores

Fuente: Elaboración propia, con base en Navarro, B. y Ortiz, E.

Se evidencian notorias diferencias existentes entre las cajas, donde unas presentan mayores beneficios que las otras, e incluso donde algunos trabajadores podrían optar por más de una caja jubilatoria. El sistema actual potencia las desigualdades en materia de ingresos ya existentes durante el periodo de vida laboral, así como podría crear y/o potenciar a futuro los déficits; tanto en los sistemas contributivos como en los regímenes no contributivos.

Para dicho Observatorio resulta importante prestar atención a estos resultados, a fin de prever las posibles situaciones y tendencias de los años próximos. Buscar una solución, tanto a corto como a mediano plazo, es perentorio; de manera que se pueda aprovechar el bono demográfico con que cuenta el país y que se estima tendrá vigencia hasta mediados del 2030, año en que se espera que la población de 65 años y más represente una proporción incluso 3 veces mayor a la actual, según datos de varios informes.

Asimetrías podría converger en un esquema “Ponzi”

Síntesis de asimetrías o tratamientos diferenciados que se observan dentro del régimen previsional obligatorio para trabajadores dependientes

1. Desiguales tasas de Aportes tanto de empleados (3,5% al 22%) como de los empleadores (0% a 17%).
2. Edades de retiro disímiles, a partir de los casi 40 años en algunos casos (policías, militares y maestros).
3. Tasas de reemplazo con diferencias en los “beneficios” que van desde el 47% al 100%.
4. Actualizaciones con criterios dispares (Inflación o Salarios de empleados activos).
5. Periodos de contribución diferentes con años de aportes que van de 5 a 30 años o más.
6. Salario base para el cálculo del beneficio en función a i) el último sueldo; o, ii) en el otro límite como promedio de los últimos 60 meses.
7. Hay cajas con déficits financieros presentes y la mayoría presenta problemas en su análisis actuarial.

De no corregirse estas asimetrías, el sistema previsional del Paraguay podría converger en un esquema “Ponzi”, donde los aportantes actuales serían los que financien a los primeros beneficiarios, que claramente es insostenible en el largo plazo.

Es imprescindible llevar a cabo una reforma para asegurar la eficiencia del sistema previsional del Paraguay, para evitar que las distintas cajas sean conducidas a una situación de quiebra, exponiendo a la población de adultos mayores y a sus familias.

Por último, tomando en consideración el largo periodo de maduración y a fin de aprovechar el bono demográfico de nuestro país y de esa manera mejorar la cobertura del sistema de seguridad social en el mediano y largo plazo, se considera que lo más prudente es avanzar en el rediseño total de todo el sistema previsional tales como:

- Unificar la autoridad previsional;
- Reducir y uniformar los aportes obrero-patronal para trabajadores dependientes;
- Generalizar la obligatoriedad del aporte a los trabajadores independientes (Cuentapropistas y Patrones principalmente);
- Estandarizar i) los años de aporte, ii) la edad de jubilación, iii) la base de cálculo de los beneficios, así como las actualizaciones, etc.
- Excluir los servicios de salud de la Entidad Previsional y trasladarlo al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.