



ESTUDIOS Y PROYECCIONES ACTUARIALES
DEL
RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES
2018 - 2100
DEL
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

RESUMEN EJECUTIVO
INFORME ACTUARIAL – AÑO 2018

El Estudio Actuarial del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social fue elaborado por:

Asesoría Actuarial
Instituto de Previsión Social
3er. Piso, Edif. Boquerón
Paí Perez y Pettirossi
Asunción, Paraguay
+ 595 21 208913
www.ips.gov.py

Econ. Act. Mtr. Víctor Hugo Molinas Gwynn (Director)
vmolinas@ips.gov.py

Econ. MAE Marcela María Leguizamón Noguera
mleguiza@ips.gov.py

MSc. Natalia Mariela Acevedo Giménez
nacevedo@ips.gov.py

MSc. Heriberto Fabián González Colmán
hfgonzal@ips.gov.py

MSc. Diego Bernardo Meza Bogado
dbmeza@ips.gov.py

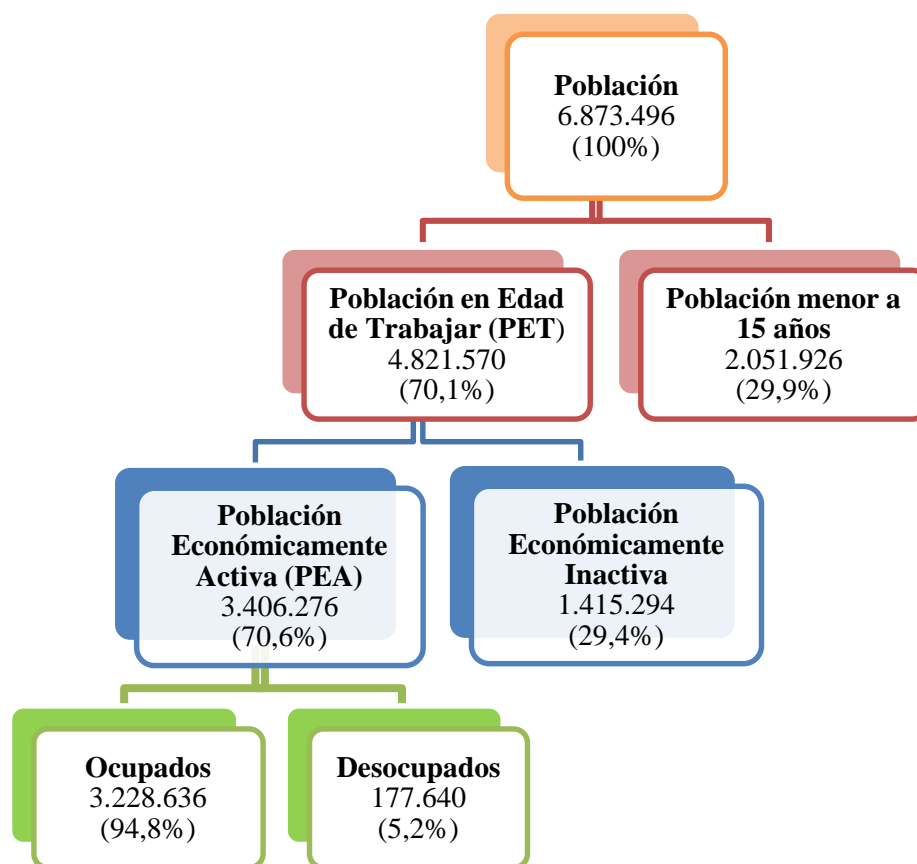
MSc. José Gabriel Velázquez Franco
jgvelazq@ips.gov.py

RESUMEN EJECUTIVO

En el Paraguay el Sistema de Jubilaciones y en particular el administrado por el IPS, la financiación se encuentra basada en los aportes obrero-patronales de los asalariados, por lo que conocer el universo de potenciales afiliados resulta importante.

De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), la población paraguaya en el año 2017 es de 6.873.496 personas, de los cuales 4.821.570 tienen 15 o más años de edad, que para los fines de este informe será considerada como la población en edad de trabajar (PET), ésta representa un 70,1% de la población total. Una subpoblación de interés lo conforman las personas que están ocupadas y las desocupadas, quienes forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA), o también llamada Fuerza de Trabajo, la cual está compuesta por un total de 3.406.276 personas, quienes representan el 70,6%¹ de la PET, este último número es conocido como la Tasa de Participación laboral. La tasa desocupación o desempleo abierto afectó al 5,2% de la PEA, lo que implica que alrededor de 177.640 personas estaban sin trabajo y buscaron activamente empleo en el periodo de referencia de la encuesta (últimos 7 días). La estructura poblacional se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 1: Estructura Poblacional. Año 2017



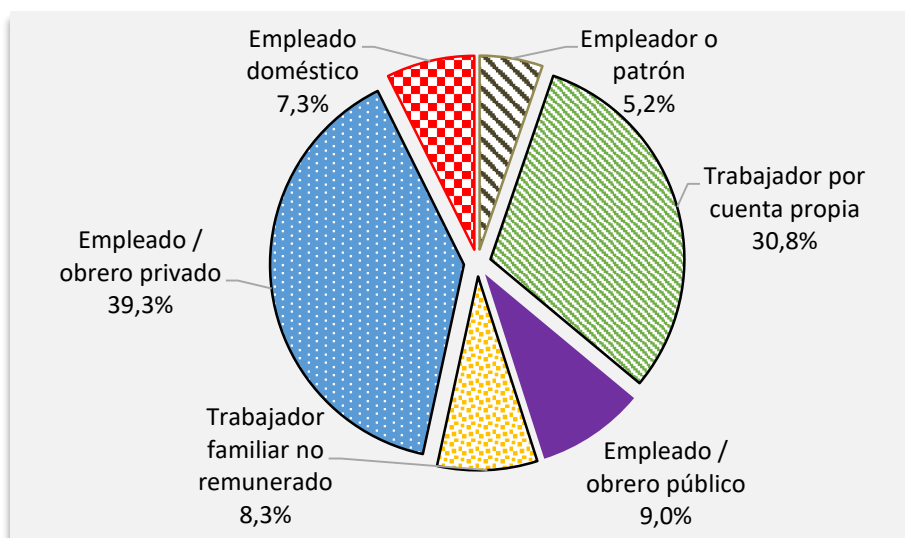
Fuente: Elaboración propia de la AA en base a los microdatos de la EPH 2017 de la DGEEC.

¹ Este resultado difiere de las publicaciones oficiales de la DGEEC por la definición especial considerada para la población en edad de trabajar.

Cuando se analiza la Población Activa Ocupada, la segmentación de los trabajadores según tipo de ocupación indica que el 36% de los mismos corresponden a mano de obra independiente (cuenta propia y empleador o patrón). El 55,6% se encuentra en relación de dependencia clasificándose en Privado 39,3%, Público 9,0% y Doméstico 7,3%. Y el restante 8,3% pertenece a la categoría de trabajadores familiares no remunerados (ver *Gráfico 2*).

La importancia de conocer la relación laboral del trabajador, “*dependiente / independiente*” o “*público / privado*”, radica en que, el ámbito de obligatoriedad para aportar al Sistema de Jubilaciones del IPS se restringe al “*Empleado / Obrero Privado*” y al “*Empleado Doméstico*”².

Gráfico 2: Estructura Económica de la PEA. Año 2017



Fuente: Elaboración propia de la AA en base a los microdatos de la EPH 2017 de la DGEEC.

La *Tabla 1* presenta la evolución de los últimos 5 años considerando las diferentes definiciones posibles. Durante el año 2017 los aportantes al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del IPS fueron 684.230³ personas de 15 y más años de edad, lo que representa el 19,74% de la Población Económicamente Activa y el 20,82% de la población empleada, pero atendiendo que solamente los empleados del sector privado (incluidos el servicio doméstico) están obligados a la afiliación y aporte, los aportantes al IPS del año 2017 representan el 41,34% de su población obligada (ver *Tabla 1*).

Actualmente a la población objetivo del IPS además de los trabajadores privados y los empleados domésticos quienes están obligados por Ley a aportar, a partir del año 2013 también han sido incorporados los trabajadores independientes o por cuenta propia incluyendo a los empleadores y representantes de empleadores, pero con adhesión voluntaria, hasta que se implemente la Ley N°

² Clasificación de Categoría Ocupacional utilizada por la EPH de la DGEEC, corresponde al tipo de relación de dependencia en el trabajo con la entidad empleadora. Se distinguen dentro de este tipo de relación: al patrón o socio activo, trabajador por cuenta propia, empleado u obrero público, empleado u obrero de empresa privada, servicio doméstico (asalariado) y trabajador familiar no remunerado.

³ Número de aportantes de 15 y más años de edad que hayan tenido al menos un mes de aporte durante el año 2017. Los datos fueron obtenidos de los Registros Administrativos del IPS.

5741/16 que regula la incorporación al Seguro Social del IPS a los propietarios y/o responsables de las MIPYMES. Aunque a la fecha la cantidad de inscriptos en estas modalidades es reducida, se puede calcular una Tasa de Cobertura sobre esta nueva población objetivo del IPS, dando como resultado una cobertura del 23,91% para el año 2017.

Tabla 1 – Evolución de la Tasa de Cobertura del IPS

	2013	2014	2015	2016	2017
Cotizantes al Fondo de J y P	572.643	616.934	642.959	669.720	684.230
PEA⁴	3.238.977	3.248.101	3.292.408	3.382.113	3.465.976
Pob. Ocupada Total	3.076.353	3.051.977	3.116.224	3.179.239	3.285.722
Pob. Ocupada del Sector Privado⁵	1.211.322	1.287.661	1.517.417	1.570.513	1.654.976
Pob. Ocupada del Sector Privado + Indep.	2.363.700	2.436.508	2.624.702	2.740.274	2.861.692
Tasa de Cob. (sobre la PEA)	17,68%	18,99%	19,53%	19,80%	19,74%
Tasa de Cob. (sobre trab. ocupados)	18,61%	20,21%	20,63%	21,07%	20,82%
Tasa de Cob. (s/ trab. privado dependiente)	47,27%	47,91%	42,37%	42,64%	41,34%
Tasa de Cob. (s/ trab. privado dependiente + indep)	24,23%	25,32%	24,50%	24,44%	23,91%

Fuente: Elaboración propia de la AA en base a los RA del IPS y los microdatos de la EPH de la DGEEC.

Observando particularmente la Tasa de Cobertura con respecto al total de trabajadores dependientes (obreros privados + domésticos) hubo una disminución de la tasa a partir del año 2015. En dicho año se incluye en el seguro obligatorio a los trabajadores domésticos, quienes representan un 7,3% de la población ocupada (aproximadamente 240.000 personas). Sin embargo, los que cotizan bajo esta categoría son alrededor de 20.000 personas, hecho que conlleva a una disminución de la tasa en los términos definidos.

La Esperanza de Vida es el promedio de años que se espera viva una persona a partir de la edad que tiene, por lo que a la hora de analizar un Sistema de Jubilaciones se necesita no sólo saber la Esperanza de Vida al nacer (de un recién nacido) sino también (e incluso tal vez más importante) la Esperanza de Vida de la persona al momento de jubilarse, ya que esto representa cuantos años en promedio se estarán pagando las jubilaciones.

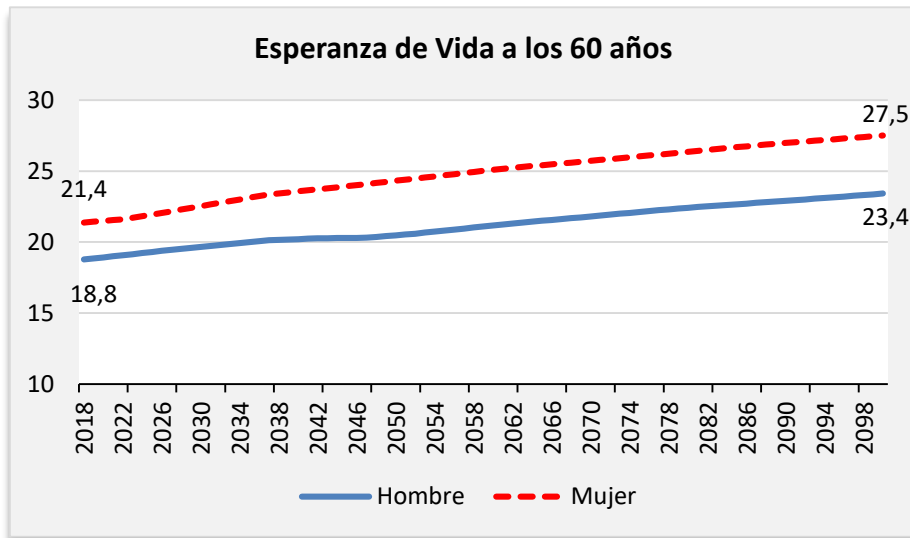
En lo que respecta a la cantidad de años en promedio que el Sistema de Jubilaciones deberá pagar a una persona que se retira a los 60 años, se proyecta un incremento sostenido de la Esperanza de Vida a partir de dicha edad, alcanzando una mejora de 6,1 años para las personas del sexo femenino con respecto al año 2018 y de 4,6 años para los del sexo masculino; llegando de esta manera a 27,5 años en el caso de las mujeres y a 23,4 años en el caso de los hombres para el año 2100 (ver *Gráfico 3*).

En otras palabras, esto significaría que para el año 2100 se espera que las mujeres vivan en promedio unos 6 años más que la cantidad de años que se esperaba vivieran en el año 2018 y los hombres aumenten su esperanza de vida en promedio casi 5 años más.

⁴ La población activa, ocupada y asalariada corresponde a las personas mayores de 14 años.

⁵ La población total ocupada del sector privado para los años 2013 y 2014 no incluye a los domésticos puesto que recién desde noviembre del año 2015 son incluidos en el Régimen de cotización obligatoria del IPS.

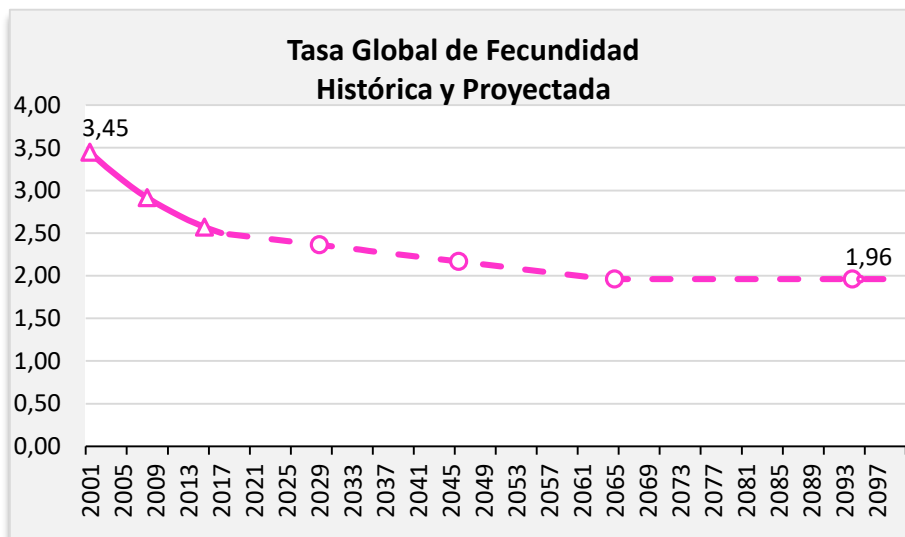
Gráfico 3 – Proyección de la Esperanza de Vida⁶ a los 60 años



Fuente: Elaboración propia de la AA.

La fecundidad es uno de los indicadores más difíciles de pronosticar y uno de los que mayores impactos tiene en el volumen de la población proyectada. Las proyecciones de este componente están en concordancia con las estimaciones presentadas en el último Informe Actuarial y con las publicadas por la DGEEC (2002)⁷ que arrojan un valor para el quinquenio 2045-50 de 1,96 hijos por mujer. En el *Gráfico 4* se proyecta la evolución de esta variable.

Gráfico 4 – Evolución y Proyección de la Fecundidad



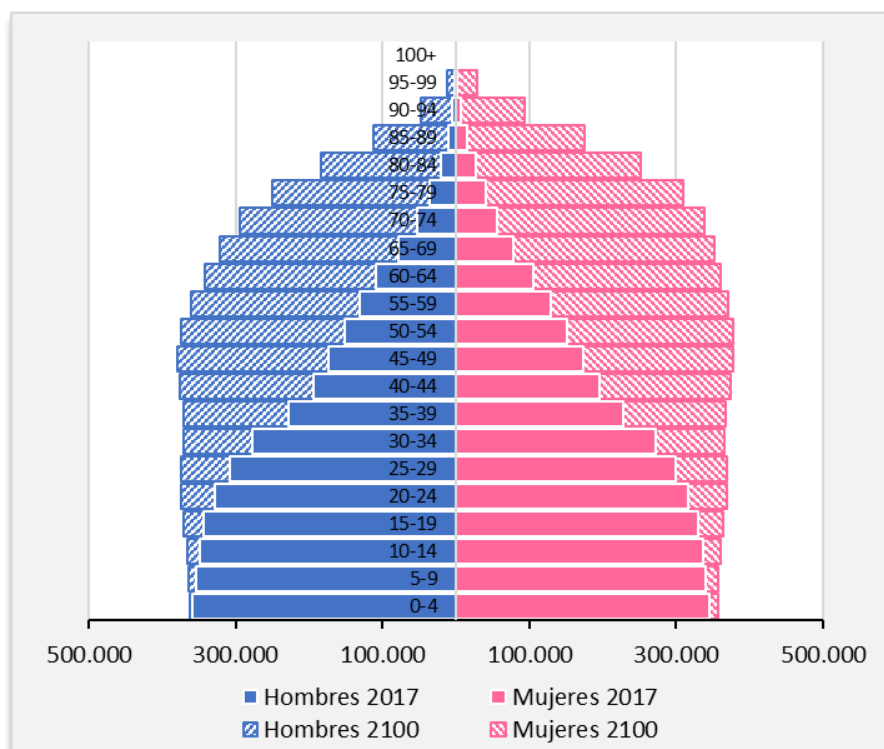
Fuente: Elaboración propia de la AA.

⁶ Los valores de la Esperanza de Vida calculados en la AA difieren ligeramente de los publicados por la DGEEC debido a una metodología de proyección diferente.

⁷ Se considera el valor de la tasa de acuerdo a la proyección basada en el censo del año 2002 puesto que las basadas en el censo del año 2012 solo abarcan un plazo de 20 años.

Como resultado de las proyecciones de la Mortalidad, la Fecundidad y la Migración Neta, se obtiene la proyección de la población total del Paraguay para los próximos 82 años. El *Gráfico* permite ver con claridad como la forma de la pirámide de población pasa de la triangular a una forma casi rectangular, característica típica de las poblaciones que van envejeciendo. Los resultados muestran que la distribución de la población por tramos etarios será muy diferente entre el año base (2017) y el año final de proyección (2100), marcada por el abultamiento de los tramos de edades superiores.

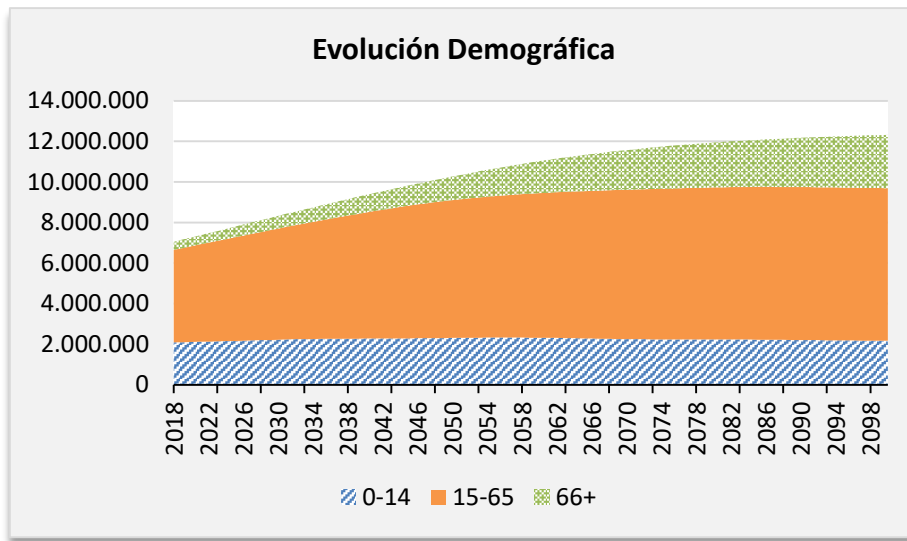
Gráfico 5 – Comparativo Población 2017 – 2100



Fuente: Elaboración propia de la AA.

En el *Gráfico 6* se presenta la proyección de la cantidad de personas por grupos etarios. Se puede observar que los grupos de edades comprendidas entre 0-14 años (considerados *Jóvenes*) mantienen casi el mismo nivel en todo el tramo de proyección, el grupo 15-65 (considerados *Adultos Jóvenes*) aumenta de manera importante, en tanto que las edades mayores a 65 años (considerados *Adultos Mayores*) son las que mayor incremento presentan en relación al inicio de la proyección. Esto indica que la participación de la población joven tenderá a decrecer y la población mayor o personas consideradas *Adultos Mayores* tenderá a aumentar con respecto a la proporción que representan en la población total.

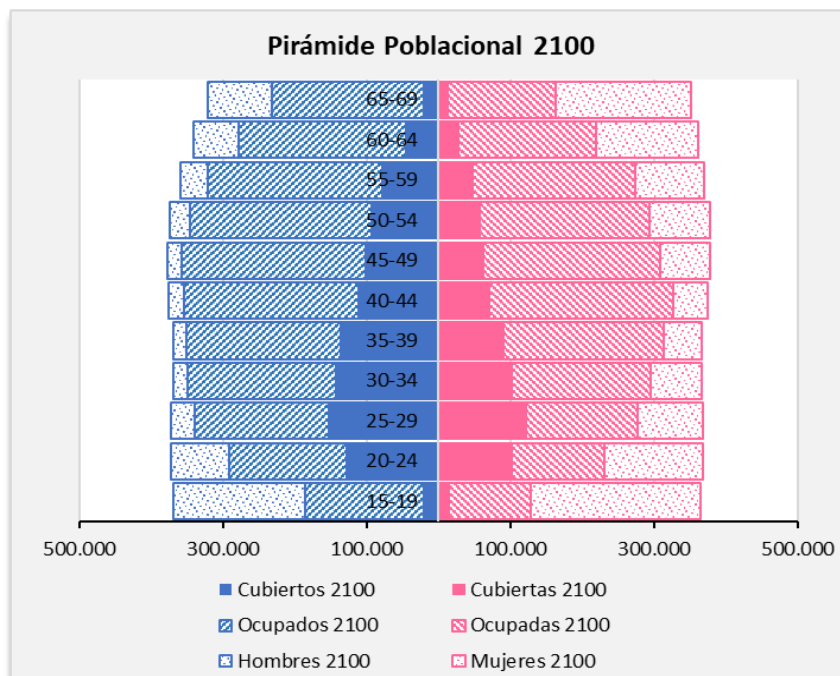
Gráfico 6 – Evolución Demográfica 2018 – 2100



Fuente: Elaboración propia de la AA.

En función de las proyecciones de actividad, desempleo y asalarización, se han proyectado la cantidad de aportantes respecto a la cantidad de ocupados para el IPS en particular. Las proyecciones realizadas dan cuenta de un crecimiento sostenido de la cantidad de empleados cubiertos, y de acuerdo a las estimaciones, en 82 años se espera que la cantidad de aportantes de 15 a 69 años de edad llegue a 1.775.795⁸ (Ver Gráfico 7).

Gráfico 7 – Proyección de aportantes, PEA y PET según sexo. Año 2100



Fuente: Elaboración propia de la AA.

⁸ Número de aportantes de 15 a 69 años de edad que hayan tenido al menos un mes de aporte en el último trimestre del año 2017. Se consideró la franja etaria comprendida entre 15 y 69 años puesto que las proyecciones están calculadas hasta dicha edad.

Una variable muy utilizada como primer indicador de referencia para los Sistemas Previsionales es la relación entre Activos y Pasivos. Los países que cuentan con Sistemas Previsionales de Beneficio Definido financiados mediante Reparto⁹ monitorean con rigurosos estudios actuariales que la promesa de pagar determinados montos de haber previsional pueda ser cumplida, para lo cual es sumamente importante contar con una gran cantidad de trabajadores activos que sustenten a los jubilados y pensionados.

En términos simples, suponiendo que todos los trabajadores perciben la misma remuneración y cada uno aporta el 20% de su remuneración y se pretende que el haber jubilatorio sea equivalente al 80% del salario, la cantidad de trabajadores por cada beneficio jubilatorio debe ser igual a 4 (ya que con 20% de la remuneración de cuatro aportantes se puede financiar una jubilación equivalente al 80% del salario promedio).

En la *Tabla 2* se aprecia la evolución anual de la relación entre la cantidad de activos sobre la cantidad de pasivos que, en el caso del IPS se ha mantenido muy alta y prácticamente constante durante los últimos 5 años. En este periodo dicha relación ha permanecido en torno a 11 activos por cada pasivo. El *Gráfico 8* ilustra la evolución de este indicador y muestra con mayor claridad la tendencia, principalmente por una leve disminución observada en los 5 años analizados. Cabe señalar que, este indicador muestra la relación bruta, ya que no tiene en cuenta el porcentaje de aporte, ni los salarios, ni los niveles de haber jubilatorio.

Tabla 2 - Relación entre la cantidad de trabajadores activos y pasivos y entre los salarios y beneficios promedios. Periodo 2013-2017

Año	Cantidad de activos ¹⁰	Cantidad de pasivos ¹¹	N° activos / N° pasivos	Salario Promedio Activo (C)	Beneficio Promedio Pasivo (C)	Salario activo / Beneficio pasivo
2013	572.643	48.191	11,9	2.539.902	1.935.643	1,31
2014	616.934	50.900	12,1	2.709.485	2.118.864	1,28
2015	642.959	53.760	12,0	2.838.708	2.324.716	1,22
2016	669.720	56.714	11,8	2.939.214	2.529.689	1,16
2017	684.230	60.161	11,4	3.127.767	2.727.877	1,15

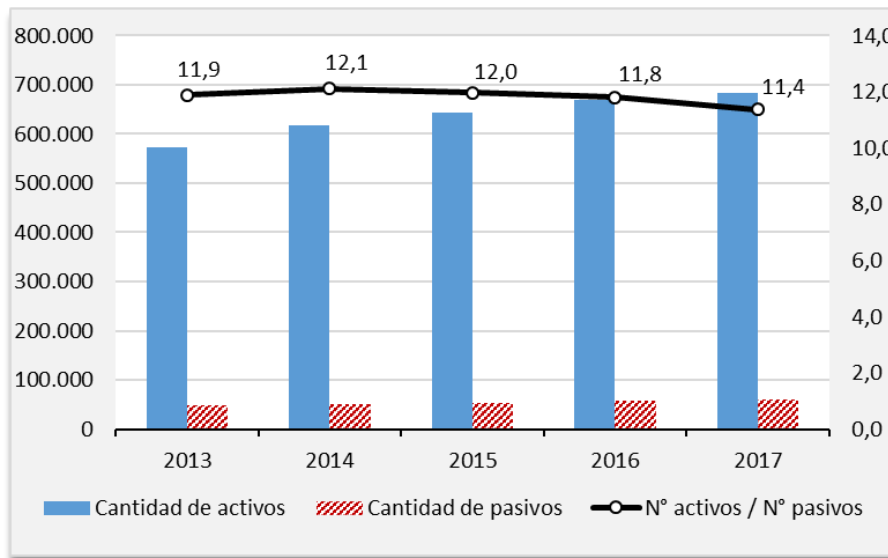
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros administrativos del IPS.

⁹ Sistema de Reparto es también conocido como PAY-AS-YOU-GO.

¹⁰ La cantidad de activos se refiere al número de asegurados que cotizaron al Fondo de J y P por al menos un mes en el año.

¹¹ La cantidad de pasivos (stock de J y P) corresponde al total de pagos realizados en el mes de diciembre de cada año.

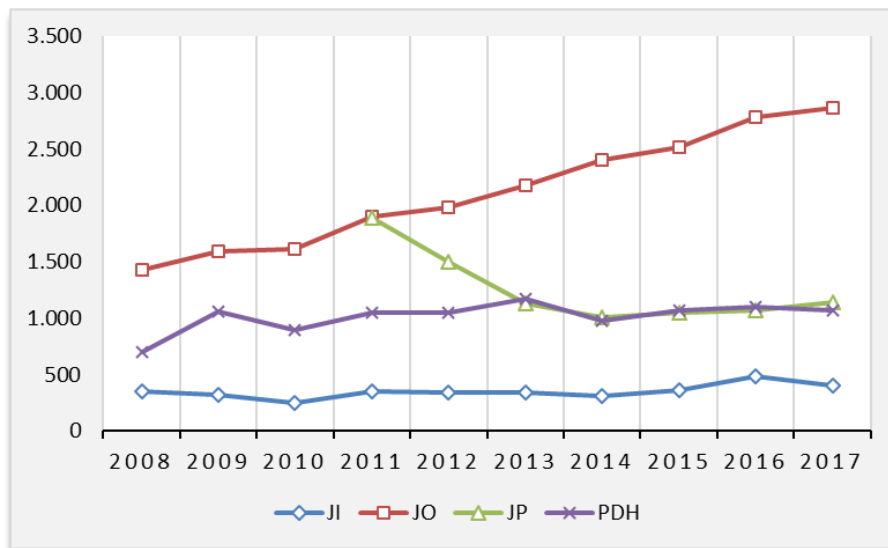
Gráfico 8 – Evolución anual de la cantidad de activos sobre pasivos. Periodo 2013-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros administrativos del IPS.

En el *Gráfico 9* se ilustra la evolución de los nuevos beneficios pagados (altas) en J y P por tipo, y se puede apreciar claramente que hubo aumentos en la concesión de Jubilaciones Ordinarias, acompañado a su vez de la implementación de la Jubilación Proporcional que en el primer año tuvo un inicio importante para luego ir disminuyendo gradualmente. La cantidad de nuevos beneficios pagados por Pensiones Derechohabiente y Jubilaciones por Invalidez, se mantuvieron prácticamente constantes a lo largo del periodo considerado.

Gráfico 9– Evolución del total de nuevos beneficios pagados en J y P. Periodo 2008-2017



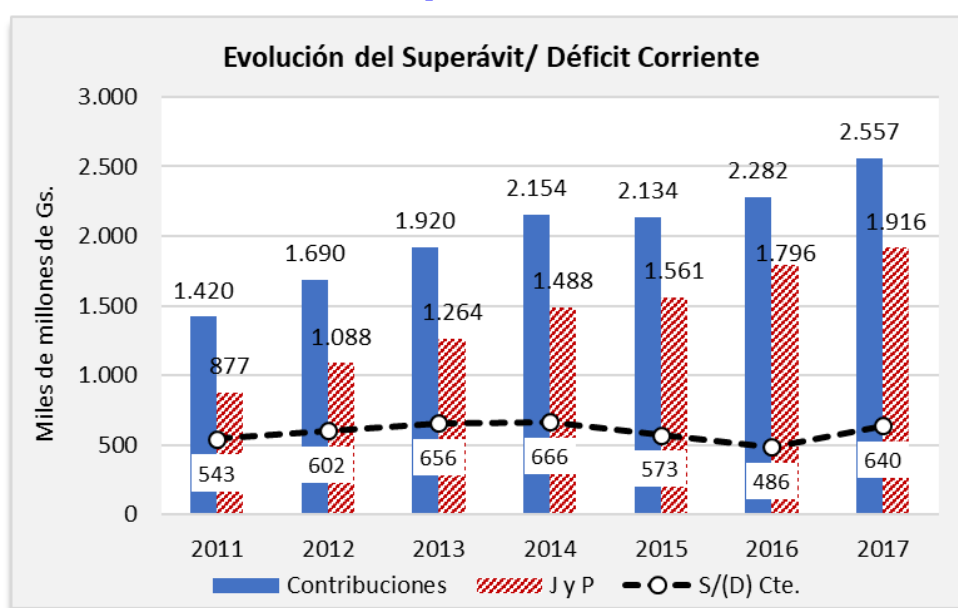
Fuente: Elaboración propia a partir de los registros administrativos del IPS.

El aumento en el número de nuevos beneficios pagados se entiende que se debe no solo a una evolución esperada en el incremento de beneficios, sino también a una gran mejoría en las gestiones administrativas para la concesión de los beneficios llegando a otorgar el beneficio al

momento de cumplir el requisito de edad (Plan Retiro Feliz). Al mismo tiempo, se pone de manifiesto que el comportamiento de los nuevos beneficios otorgados por Jubilación Proporcional se debe a que, al existir nuevos requisitos para acogerse a la Jubilación, muchas personas con aportes entre 15 y 25 años pudieron acceder a un beneficio, que de otra manera hubiera sido imposible.

En lo que respecta estrictamente al “Superávit / Déficit Corriente”, que es la diferencia entre los ingresos por contribuciones y los egresos por pagos de Jubilaciones y Pensiones, a diciembre del año 2017 el aporte obrero-patronal fue de $\text{G}\$ 2,557$ billones, mientras que los pagos de Jubilaciones y Pensiones totalizaron $\text{G}\$ 1,916$ billones.

Gráfico 10 – Superávit / Déficit Corriente¹²



Fuente: Elaboración propia de la AA con datos de la DC.

Uno de los objetivos del presente trabajo es que las proyecciones se basen en las condiciones actuales del Sistema Jubilatorio del IPS, por lo que en vez de utilizar un modelo de proyecciones general, se han realizado los módulos necesarios para representar los principales casos de beneficios (Jubilación Ordinaria, Jubilación Ordinaria Anticipada, Jubilación Proporcional, Pensión por Invalidez, Pensión Derechohabiente).

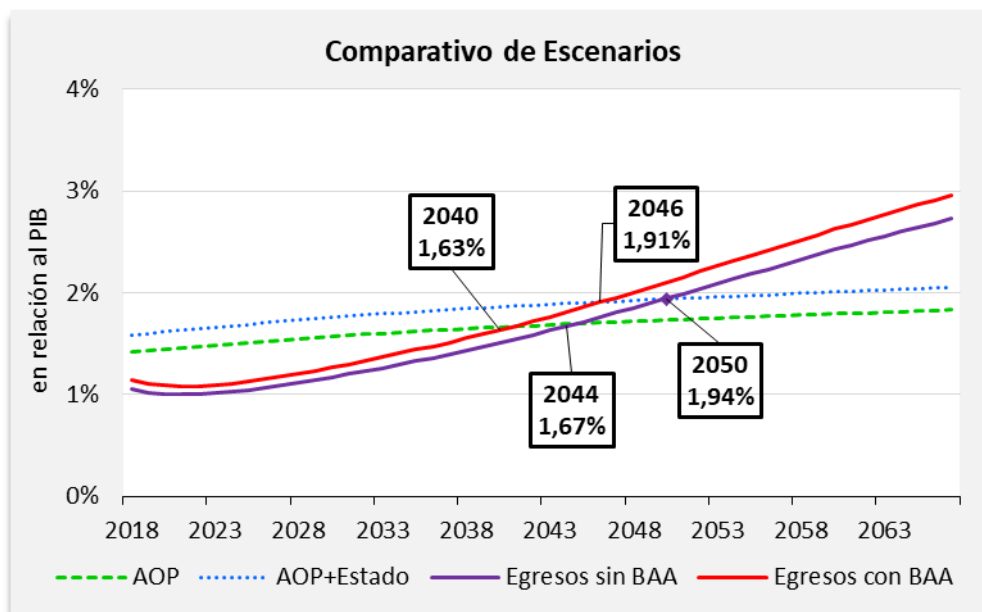
A efectos del presente estudio se han analizado 4 (cuatro) escenarios atendiendo las disposiciones legales vigentes y lo que se produce en la práctica realmente, los cuales se encuentran representados en el *Gráfico 11*.

El escenario más real, es el que considera el pago del Beneficio Adicional Anual (BAA) o Aguinaldo para los jubilados y no toma en cuenta el Aporte Estatal (AE), con lo cual se tiene un Déficit Corriente en el año 2040. Y si se elimina dicho beneficio, el Déficit Corriente se postergará hasta el año 2044 (4 años).

¹² Los datos de la serie 2011-2017 corresponden al mes de diciembre de cada año.

Considerando el Aporte Estatal y el pago del BAA se espera que los Ingresos y Egresos se igualen en el año 2046, mientras que si no se paga dicho beneficio el déficit se posterga hasta el año 2050 (4 años después).

Gráfico 11 - Ingresos y Egresos. Comparativo de escenarios.



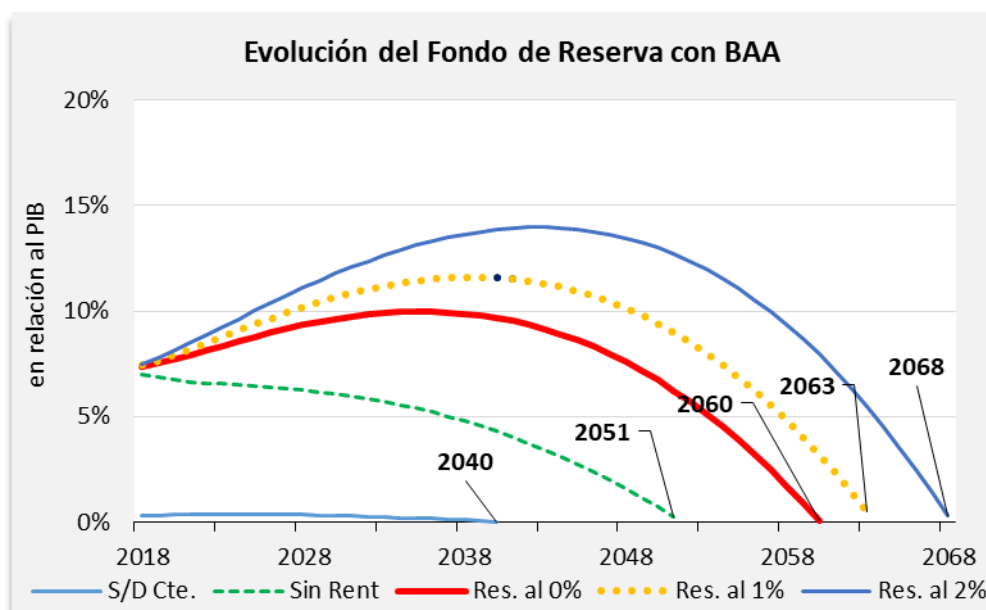
Fuente: Elaboración propia de la AA.

Atendiendo a que los Superávits Corrientes pasan a formar parte del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones o Fondo de Reserva, y que dichos recursos generan rentabilidad, se ha proyectado la evolución del Fondo de Reserva para el escenario más real (con pago de BAA y sin AE), lo cual se representa en el *Gráfico 12*.

En primer lugar se representa la evolución de Superávit / Déficit Corriente y la evolución del Fondo de Reserva donde simplemente se acumulan los Superávits sin generar rentabilidad. Para tener un panorama más real, se proyecta la posibilidad de mantener el poder adquisitivo del dinero, lo que representa obtener una rentabilidad real igual a 0% (cero) y en esta situación se estima que se utilizarán todos los recursos para el año 2060 (seis años antes que en el escenario base). De igual manera se proyecta el Fondo con las tasas de rentabilidad del 1% y 2%, con lo que se posterga la extinción de los recursos hasta los años 2063 y 2068 respectivamente.

Obtener tasas de rentabilidad reales positivas permitirá al Fondo de Reservas postergar la extinción de recursos por unos años, pero no será posible sostener indefinidamente problemas estructurales que tiene el Sistema Previsional (alta tasa de sustitución, aumento de la esperanza de vida y envejecimiento de la población).

La posibilidad de suprimir el Beneficio Anual Adicional u obtener financiación mediante aportes sobre el aguinaldo podría postergar 4 años el Déficit Corriente, pero las tendencias del régimen no cambiarían sustancialmente.

Gráfico 12 - Evolución del Fondo con el pago del BAA

Fuente: Elaboración propia de la AA.

Finalmente se ha elaborado el Balance Actuarial que representa la diferencia entre el Valor Presente de las Obligaciones Futuras y la suma del Valor Presente de las Contribuciones Futuras y el Activo que respalda dichas obligaciones a una fecha de corte.

Las estimaciones se han realizado para el escenario más real, donde no hay aporte del Estado y se paga el Beneficio Adicional Anual. Se presentan con dos plazos, uno a 70 años, para poder compararlo con las estimaciones que suele realizar organismos internacionales y otra a 82 años para analizar si se profundiza o revierte la tendencia del primer resultado.

Las “Reservas Matemáticas” representan la obligación que tiene el Fondo (Administrador y/o Sistema) con los afiliados, ya sean estos “Beneficios Concedidos y/o Irrevocables” o “Beneficios a Conceder”, y cuando se registran se hace como un Pasivo en el Balance del Fondo.

Para estimar las “Reservas Matemáticas” en el caso de los “Beneficios Concedidos” (Jubilaciones y Pensiones), solo se requiere estimar el “Valor Presente de los Compromisos Futuros” (VPCF), donde se tiene en cuenta la edad, sexo, estado civil del beneficiario y el monto del beneficio para proyectar los beneficios a pagar y tiempo durante el cual se pagará (esperanza de vida del titular y beneficiarios), para finalmente calcular el valor actual a la fecha de corte de las estimaciones realizadas.

En el caso de los “Beneficios a Conceder”, se debe realizar primeramente la estimación del Valor Presente de los Compromisos Futuros, y posteriormente establecer una metodología para constituir las “Reservas Matemáticas” en función al criterio de años de aportes en el Sistema.

Por el lado de los ingresos se debe estimar el “Valor Presente de los Ingresos Futuros” (VPIF) que consisten en la estimaciones de los ingresos por aportes sobre salarios, para lo cual se proyecta la evolución de salarios, probabilidad de sobrevivir activo y permanecer en la empresa. Mientras que el Patrimonio representan los recursos con los que actualmente cuenta el Fondo (Administrador y/o Sistema) y se encuentran registrados en sus Estados Contables.

Para el presente estudio se considera un grupo abierto, el cual incluye a todos los afiliados, presentes y futuros bajo el supuesto que continuará el Sistema operativo bajo las mismas condiciones legales durante el horizonte de la proyección. De esta manera se tiene en cuenta si las cotizaciones futuras serán suficientes para solventar los compromisos futuros. Los supuestos utilizados son los mismos para la Proyección Actuarial del presente trabajo, considerando la tasa de interés técnico del 2% real establecido por RCA 038-008/11.

En la *Tabla 3* se presenta el Balance Actuarial en guaraníes, teniendo como base el ejercicio cerrado al año 2017, con plazos de proyecciones a 70 y 82 años, en paralelo se presentan los resultados en dólares a un tipo de cambio de Gs.5.590¹³-US\$1.

En el caso de la proyección a 70 años, se estima un Déficit Actuarial de US\$5.611 millones, mientras que, si la proyección se extiende a 82 años, el Déficit Actuarial se incrementa a US\$9.361 millones.

Tabla 3 – Balance Actuarial (en millones de Guaraníes y de Dólares)

	70 años		82 años	
	Guaraníes	Dólares	Guaraníes	Dólares
1. Reservas Matemáticas	221.940.155	39.703	265.000.069	47.406
1.1 Beneficios Irrevocables	20.112.262	3.598	20.112.347	3.598
1.2 Beneficios a Conceder	201.827.893	36.105	244.887.722	43.808
2. Valor Presente de Activos	190.571.214	34.091	212.668.263	38.044
2.1 Patrimonio	12.020.926	2.150	12.020.926	2.150
2.2 Valor Presente de Ingresos Futuros	178.550.288	31.941	200.647.337	35.894
3. Superávit / Déficit Actuarial	-31.368.941	-5.612	-52.331.806	-9.362
Tipo de Cambio	5.590			

¹³ Cotización del 28.12.2017 publicada en <https://www.bcp.gov.py/webapps/web/cotizacion/monedas>

CONCLUSIONES

Conforme a los resultados obtenidos, sobre la base de la proyección demográfica, se espera que la población del Paraguay pase de 6.953.646 habitantes observados en el año 2017 a un total de 12.321.283 en el año 2100, lo que representa un crecimiento entre puntas del 77,2% y un incremento interanual promedio próximo al 0,69%. La Tasa Global de Fecundidad para el quinquenio 2015-2020 es del 2,50 hijos en promedio por cada mujer en edad reproductiva (15 – 49 años de edad) indicador que aún se encuentra en valores por encima de la media mundial, pero se asume que irá disminuyendo e iniciando un proceso de envejecimiento al igual que en el resto de los países de la región, donde para el año 2100 se asume que se situará en 1,96. La distribución por edades indica una población mayoritariamente joven en el 2017, más al final de la proyección la forma de la distribución cambiará considerablemente, pasando a observarse una población más envejecida.

El escenario laboral para el año 2017, indica una alta participación, especialmente de los hombres y en general un bajo nivel de desocupación, se proyecta iguales niveles de participación para los hombres y una leve mejoría en la participación de las mujeres, existiendo de esta manera aún un amplio margen para aumentar la cobertura del Seguro Social.

Las principales características del país en el marco de la Seguridad Social: a) Transición Demográfica acelerada; b) Inequidades en la redistribución de los Ingresos. c) Alta Informalidad en el mercado laboral, alta Tasa de Empleo no Registrado (ENR); y d) Baja Capacidad de transferir recursos públicos o ingresos de finanzas públicas a la Seguridad Social (debido a que existen otras prioridades).

Se puede decir que el IPS ha entrado en una etapa de reformas, sobre todo si se refiere a la incorporación de nuevos grupos. Efectivamente, se puede mencionar la incorporación del Magisterio Privado, la adhesión obligatoria para los empleados domésticos y adhesión voluntaria de los trabajadores por cuenta propia y la introducción de la ley que otorga una Jubilación Proporcional con 15 años de aporte y 65 años de edad.

Para el año 2017 el IPS registró una relación de 10,8 aportantes (entre 15 y 69 años de edad) por cada beneficio otorgado, lo cual puede considerarse bastante alto no sólo en comparación a los países de la región, sino también teniendo en cuenta la antigüedad de la Caja de Jubilaciones, que con muchos años de vida usualmente presentan una relación más baja. Se proyecta que esta relación disminuirá a 3,2 para el año 2100.

Asumiendo un incremento interanual constante de 0,98% para la tasa de cobertura (por sexo y edad simple) durante todo el periodo de proyección resultó un aumento entre puntas (2017-2100) de 161% en la cantidad de cotizantes, en concordancia a los niveles de aumentos observados en los últimos 5 años, lo cual se sustenta no sólo en la mejoría en los procedimientos de fiscalización sino en las condiciones económicas favorables del país que han impulsado la formalización de la economía.

Mientras que los Pasivos para el mismo periodo se proyecta presenten un aumento de 776%, como consecuencia principalmente a la introducción de la ley de Jubilación Proporcional en el año 2011 y asociado con la transición demográfica (envejecimiento de la población) que sufrirá no sólo la población cubierta por la Caja de Jubilaciones del IPS sino el país, se generará un aumento sostenido en la cantidad de nuevos pagos en jubilaciones y pensiones. Esto, combinado con los actuales requisitos de antigüedad, aportes y alta tasa de sustitución, impulsaran el aumento sostenido de los gastos por jubilaciones y pensiones.

El Escenario Base donde no se considera el Aporte Estatal y sí se tiene en cuenta el pago del Beneficio Adicional Anual, es el escenario más realista de acuerdo a las condiciones imperantes. Este Escenario proyecta que a partir del año 2041 se iniciará un Déficit Corriente (los egresos por jubilaciones y pensiones superarán a los ingresos por aportes obrero-patronal) y el Fondo de Reservas se extinguirá en el año 2052 si se mantiene en promedio una rentabilidad al menos igual al poder adquisitivo del dinero.

Obtener tasas de rentabilidad reales positivas permitirá al Fondo de Reservas postergar la extinción de recursos por unos años, pero no será posible sostener indefinidamente problemas estructurales que tiene el Sistema Previsional (alta tasa de sustitución, aumento de la esperanza de vida y envejecimiento de la población).

La posibilidad de suprimir el Beneficio Anual Adicional u obtener financiación mediante aportes sobre el aguinaldo podría postergar 5 años el Déficit Corriente en caso de no recibir el aporte del estado, pero las tendencias del régimen no cambiarían sustancialmente.

En el presente Informe se incorpora el Balance Actuarial, el cual presenta un déficit de US\$5.611 millones considerando un horizonte de 70 años, si la proyección se extiende a 82 años, el Déficit Actuarial se incrementa a US\$9.361 millones.

En el siguiente y último capítulo del Informe se presentan algunos comentarios y sugerencias que plantean desde correcciones técnicas y lagunas legales hasta la propuesta de análisis para realizar algunos ajustes al Sistema, los cuales se presentan en la siguiente sección.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Sistema de Jubilación

Si bien la Carta Orgánica del Instituto de Previsión Social no establece explícitamente cuál es el Sistema Jubilatorio que administra, por cómo se establecen los aportes y los beneficios, queda claro que no es un Sistema de Capitalización ni un Sistema de Reparto (al menos uno puro).

Si bien se puede definir de una u otra manera atendiendo los criterios establecidos por las distintas escuelas del pensamiento, teniendo en cuenta estas características, podemos decir que el Sistema administrado por el IPS es un Sistema de Beneficio Definido y Capitalización Colectiva con un Fondo de Reserva.

Ampliación de Cobertura

Un punto a tener en cuenta, es que, en la actualidad, cuando se habla de “Cobertura” no sólo se hace referencia a la posibilidad de registrar y finalmente recibir aportes de un trabajador, sino se hace hincapié en la posibilidad de que los ciudadanos de un país puedan recibir una protección de la Seguridad Social en función de sus características y necesidades particulares.

Mientras exista informalidad en el Empleo o Empleo no Registrado (ENR) y se mantengan las inequidades en la redistribución del ingreso, será imposible ampliar la Cobertura basada exclusivamente en los aportes de los trabajadores.

Es importante comprender que la función u objetivo de los Sistemas de Seguridad Social no es la de corregir las fallas del Mercado Laboral, sino brindar protección a las personas ante las contingencias que ponen en peligro su salud y su capacidad de generar ingresos.

En particular, la función de un Sistema Previsional es tratar de solucionar el problema de la “miopía intertemporal del ingreso”, que no es otra cosa que la falta de previsión de las personas respecto a los gastos que tendrán durante la vejez, cuando ya no tendrán la posibilidad de seguir trabajando y generando ingresos.

Como su nombre lo dice, el sistema busca “prever” esa situación, y lo realiza mediante distintos mecanismos, pero en esencia toma una parte de los ingresos de los trabajadores con el compromiso de restituirlo como jubilación y/o pensión. El Sistema administra riqueza, por lo que los bajos salarios generarán bajas pensiones.

Registros Administrativos

Si bien existe una base de datos informatizada y actualizada de los aportes a partir del año 2000, los registros anteriores a dicha fecha aún no se encuentran vinculadas ni disponibles en las cuentas de los asegurados. El hecho de contar con los registros anteriores al año 2000 digitalizados es un paso importante, pero se requiere avanzar en la sistematización para asignar dichos registros a los asegurados.

Una cuestión aún pendiente compete a los registros de los beneficiarios de los trabajadores activos. Estos registros son importantes porque deberían ser los insumos para generar importantes indicadores sobre los potenciales beneficiarios de la Pensión Derecho Habiente, tanto de viudez como de orfandad. Para este informe las estadísticas relativas a los beneficiarios como la edad media de la esposa y de los hijos se han generado utilizando la EPH y se refieren a los familiares de toda la población mayor a 14 años de edad y no exactamente limitada a la población cotizante al IPS. Esto se debe principalmente a que los registros administrativos sobre los beneficiarios presentan un gran nivel de subregistro.

Reformas Legales

Existen una serie de reformas que otorgan nuevos beneficios o introducen nuevos grupos de aportantes bajo distintas leyes y en algunos casos se han introducido requisitos de elegibilidad diferentes u otorgando beneficios diferenciados. Como ejemplo se consideran las nuevas leyes, éstas han ido tomando innovaciones que tienden a una mayor edad de retiro (65 años para la Jubilación Proporcional), pero no existe una coordinación para converger hacia una edad-tasa de sustitución de referencia entre los distintos tipos de beneficios (Jubilación Proporcional, Anticipada y la Ordinaria).

Existen artículos de la Carta Orgánica del IPS distribuidos en leyes que la modifican o amplían, que además de crear una maraña legislativa muchas veces complicado de comprender, en otras ocasiones contienen fallas en la redacción que las hacen inaplicables y/o generan lagunas legales, por lo que se requiere una “corrección técnica” de las leyes que no necesariamente impliquen ajustes paramétricos ni cambios estructurales al Sistema de Pensiones.

Finalmente, muchas de las sugerencias que se citarán a continuación ya fueron propuestas en Informes Actuariales anteriores, tanto en el elaborado por la Asesoría Actuarial del IPS como por los realizados por organismos internacionales (OIT y OISS).

1. Inclusión y Exclusión de Aportes

1.1. Bases Imponibles Mínimas

Si bien el art. 20 de la Ley 427/73 establece que: *“ninguna cotización será inferior a la que corresponda al salario o sueldo mínimos legalmente fijados, aunque se trate de Aprendices que no reciben salario en dinero”*, existen normativas que permiten realizar aportes inferiores al aporte mínimo requerido para ser computado como un mes de antigüedad, lo que atenta contra la posibilidad de acumular años de aportes y poder acceder a una jubilación en función de los años de trabajo.

El Decreto N° 8.730/60 en su art. 1 inciso e) establece: *Entiéndase como base mínima sobre el cual deben los jornaleros y obreros a destajo hacer sus aportes, el importe total de diez y ocho días de jornales legales mínimos fijados por el Departamento Nacional del Trabajo, y el correspondiente a treinta días para los empleados;* donde si bien es cierto que existen muchos trabajadores que trabajan a jornal diario y efectivamente sólo 18 días, existe un gran incentivo a

declarar sobre el mínimo y no sobre lo efectivamente trabajado. Por lo que se requiere fortalecer los controles.

En el caso de los docentes privados, la ley 4370/11 en su art. 4 establece: *La base imponible de los sujetos de la presente Ley será la suma total de las remuneraciones realmente percibidas, ya sea en una sola entidad, o bajo la modalidad de pluriempleo;* con lo cual si bien es cierto que existen docentes con pocas horas cátedras durante el mes, al no tener una base imponible mínima, esto genera no sólo una dificultad a la hora acumular antigüedad para la jubilación, sino que termina desfinanciando al Seguro de Salud.

1.2. Indemnizaciones o Gratificaciones extraordinarias

Con el objeto de que el aporte para la jubilación represente mejor el esfuerzo contributivo del asegurado, es necesario excluir el aporte sobre las indemnizaciones dentro de los 36 últimos meses de aporte para el cálculo del monto de la jubilación. Si bien actualmente la Dirección de Jubilaciones excluye la indemnización para el cálculo de la jubilación, la Dirección de Aporte Obrero Patronal admite la contribución sobre el total de los ingresos incluyendo la indemnización. Esta situación podría generar demandas judiciales por parte de los asegurados y que obligarían al IPS a considerar las indemnizaciones para el cálculo del haber jubilatorio.

Situación similar ocurre con las gratificaciones que algunas empresas suelen realizar por término de la relación laboral. La idea sobre la que se basa el sistema previsional, es que el beneficio a ser otorgado tenga relación con los ingresos habituales del trabajador, es así que si el trabajador recibe una gratificación o bono anual por desempeño, esto se debe incluir como base para los aportes, mientras que si es una cuestión ocasional o por término de relación laboral, no aplicaría.

Lo explicado aquí, tiene relevancia para el sistema previsional, mientras que si se considera para el sistema de salud, puede que presente otra situación, atendiendo que es un modelo basado en la distribución del riesgo financiado con la redistribución de los ingresos.

1.3. Aportes como Trabajador Independiente

A través de la Ley 4933/13 se autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes y mediante la RCA N° 062-014/13, del 30/07/13 se reglamentó sus procedimientos, donde en el art. 11) se estableció que las bases imponibles *no serán inferiores al valor correspondiente a 1 (un) Salario Mínimo Legal para actividades diversas no especificadas, y regirán hasta que se establezcan las Bases Imponibles Definitivas, las que estarán basadas en el cumplimiento de las obligaciones tributarias de cada categoría de afiliados; a este efecto, se formularán y presentarán para su aprobación por el Poder Ejecutivo, las Reglamentaciones Generales que sean necesarias.*

A cinco años de su implementación, resulta oportuno realizar una revisión de la reglamentación, y en especial a la metodología para establecer y confirmar las bases imponibles, ya que existen aportes basados sobre presuntos ingresos muy elevados, que no se solicitan justificación o validación, y terminan generando beneficios elevados no vinculados a los ingresos reales del trabajador.

1.4. Aportes durante Reposos

Por el lado de los aportes que sí se deberían tener en cuenta, los asegurados que se encuentran con reposo (ya sea por maternidad, enfermedad común o por accidentes de trabajo), no aportan para su jubilación ni se le reconoce dicho periodo.

En el caso de las mujeres en particular, con la nueva normativa (Ley 5508/15), si bien se amplió el periodo de permiso por maternidad, pasando de 14 a 18 semanas, y se pasará a cobrar el 100% de su remuneración al momento del parte como subsidio durante el permiso, no se previeron los aportes a la Seguridad Social. Y es así, que una mujer que tenga 4 reposos por maternidad durante su vida laboral, pierde un año y medio de aportes para su jubilación.

Esta situación no se encuentra prevista por la legislación vigente y debe ser corregida ya sea por medio de aportes efectivos o por el reconocimiento o cómputo del tiempo de reposo. Para cualquiera de las opciones, se deberá establecer por medio de una nueva ley.

2. Portabilidad de Aportes

En el Paraguay, dependiendo del sector en que un trabajador se encuentre, puede estar aportando al IPS u otra Caja de Jubilaciones (Caja Fiscal, Caja Municipal, Caja Bancaria, etc.) y en un ambiente de alta movilidad laboral, al cambiar de sector se verá obligado a realizar contribuciones a otra Caja Previsional, no pudiendo realizar la portabilidad de sus aportes (transferir los aportes de una Caja a otra).

Este problema fue solucionado en parte mediante la Ley Intercajas con la que se pueden computar los aportes a distintas Cajas Previsionales en Paraguay a los efectos de cumplir el requisito de antigüedad, con la salvedad que existe una diversidad de requisitos (antigüedad y años de aporte) entre las distintas Cajas.

Se debería ver la posibilidad de converger a requisitos estandarizados de todas las Cajas de manera a evitar incentivos y/o penalidades al cambiar de entidad. Adicionalmente se debería considerar la posibilidad de incluir a las Cajas Privadas (Mutuales) en el sistema de Intercajas.

3. Requisitos de acceso a las prestaciones y ajustes a largo plazo

Si bien la edad mínima para la Jubilación Ordinaria es de 60 años, una importante proporción de trabajadores hace uso del retiro anticipado logrando un beneficio mínimo del 80% del salario promedio con al menos 55 años de edad y 30 años de aporte. Atendiendo la proporción de personas que se acogen a este beneficio se lo puede catalogar como un sub-régimen y no como un beneficio de utilización excepcional. Pocos países de la región mantienen aún la posibilidad de un retiro a tan temprana edad y/o con tasas de sustitución tan altas.

Considerando las esperanzas de vida observadas en Paraguay, una persona a los 55 años de edad, no sólo se encuentra lejos del decaimiento en la actividad laboral, sino que paulatinamente vivirá más tiempo, y al no existir un sistema de ajustes automático que equilibre los aportes realizados con los beneficios a recibir, se requerirán más fondos para el pago de beneficios de lo originalmente estimado.

Los países que han mantenido edades bajas para la jubilación, han realizado modificaciones reduciendo la cuantía de dichos beneficios de manera a mantener la sostenibilidad financiera.

En lo que respecta a la Tasa de Reemplazo o Sustitución, el tener valores tan altos, especialmente para el Retiro Anticipado, genera un desincentivo para aportar a las personas que han iniciado su vida laboral a temprana edad. A modo de ejemplo, una persona que comienza a trabajar a los 18 años, a los 48 años ya podría acumular la máxima cantidad de aportes requerida, debiendo sólo esperar a cumplir el requisito de edad.

Si bien se puede argumentar que tener una Tasa de Reemplazo o Sustitución baja para trabajadores de salario bajos, reduciría la calidad de vida del jubilado, dicha tasa no necesariamente debe ser fija. Es decir, para los de ingresos más bajos puede ser alta, para los de ingresos superiores más baja y/o tener topes sobre cuál debe ser la pensión máxima. Lo recomendable no es dar tasas de sustitución altas, para luego hacer trampa con los ajustes de indexación.

Por dichos motivos, sería conveniente el trazado de una convergencia hacia una edad de retiro única para la Jubilación Ordinaria y Proporcional que refleje los efectos de una mayor esperanza de vida, así como analizar la posibilidad de establecer un sistema de puntos entre años de aporte y edad de retiro para determinar la Tasa de Sustitución teniendo en cuenta las sugerencias del párrafo precedente, donde el máximo beneficio en términos de Tasa de Sustitución se le debe otorgar a la persona que cuenta con mayor cantidad de años de aportes y edad al momento del retiro.

4. Base Reguladora

Tanto la actualización de los salarios como el incremento de 36 a 120 meses en el plazo considerado como Base Reguladora (BR), son las principales innovaciones introducidas con la Ley 4370/11, restringida en principio a un grupo específico de aportantes como son los Docentes del Sector Privado (DP), mediante su reciente inclusión al seguro de vejez. No obstante, la implementación a todos los grupos es algo que se viene discutiendo a nivel técnico desde hace bastante tiempo y se daría gradualmente, por lo que resulta de suma importancia el estudio de las técnicas de ajuste de los salarios y el efecto de la extensión del periodo considerado.

Actualmente en la fórmula de los beneficios que otorga el IPS se consideran los últimos salarios del trabajador en términos nominales, es decir, sin ningún tipo de ajuste que reconozca la pérdida de poder adquisitivo en el tiempo a lo largo de la vida laboral. Pero, el hecho de considerar los salarios aportados durante los últimos años previos al retiro, en el caso de jubilación por vejez, provoca una sobrevaloración, generando inequidad para quienes han realizado un igual o mayor esfuerzo contributivo en años anteriores a los considerados para la BR, pero que han dejado de aportar poco tiempo antes del momento de la edad de retiro.

El primer problema que se presenta con una BR que tome pocos años es que hace pesar sólo el final de la carrera laboral en el salario promedio, lo cual puede incentivar la evasión a la hora de realizar aportes sobre el salario total durante el período que no se toma en cuenta en el momento del cálculo para la jubilación, generando inequidades y desfinanciamiento al sistema. Asimismo,

puede implicar que algunos trabajadores exageren la carga laboral sobre los últimos años, declarando varios trabajos o promociones que impliquen aumentos de la nómina salarial, a efectos de conseguir un mejor beneficio. Si bien existe una norma en la legislación actual que limita dichas situaciones, en la práctica es de difícil aplicación.

Con la Ley 4370/11 se busca mitigar el efecto de la inflación cuando se incrementan los años en la BR, evitar una sobrevaloración en el valor final de la pensión y que exista una relación entre los aportes y beneficios, en síntesis, que las jubilaciones sean suficientes para satisfacer las necesidades personales con fuentes de financiación que las respalden y reflejando el esfuerzo contributivo.

Ante todo lo expuesto, se sugiere especialmente en Jubilación por Vejez, la utilización de un período mínimo de 20 años y que inclusive pueda abarcar la mayor parte de la carrera laboral para la Base Reguladora, lo cual conllevaría una menor volatilidad para determinar el beneficio para el trabajador y mayores incentivos al aporte. La introducción de este tipo de modificaciones podría realizarse en forma paulatina, por ejemplo, incorporando un año en la consideración del promedio por cada año calendario transcurrido, hasta alcanzar el valor total requerido.

5. Actualización y Ajuste por Índice de Salarios

Actualmente para la determinación del beneficio no existe actualización alguna sobre los salarios y los mismos se consideran en términos nominales, que en un escenario de baja inflación y pocos años en la BR no tendría un impacto significativo si los salarios considerados son próximos a la fecha de retiro. En cambio, para los casos en que el tiempo transcurrido entre el último aporte y la fecha de retiro es considerable, el beneficio que resulte ya tendría un impacto significativo; como ha ocurrido con muchas jubilaciones con la introducción de la Jubilación Proporcional.

En caso que se incremente el lapso de años considerados en la BR a 20 años o más, será importante que utilicen actualizaciones siempre y cuando vaya acompañado de una disminución de la Tasa de Sustitución.

En el caso de los ajustes a las Jubilaciones y Pensiones existe una distribución que no es equitativa con el actual Sistema de Ajustes de las Jubilaciones y Pensiones. Esto se produce porque todas las Jubilaciones y Pensiones reciben el mismo porcentaje del aumento, pero los aportes no aumentan todos en la misma proporción cuando varía el Salario Mínimo Legal Vigente.

En ambos casos se habló de la importancia de la actualización, pero no de qué tipo de índice utilizar para hacerlo. Una alternativa sería un Índice de Salarios Declarados al Sistema, ya que variables como la Inflación o el Salario Mínimo se encuentran fuera del ámbito de influencia del Sistema Jubilatorio y las recaudaciones no necesariamente tienen un impacto proporcional cuando varían la Inflación o el Salario Mínimo.

6. Viudas menores de 40 años – Situación actual

El Art. 62 que se refiere al capítulo de las pensiones, de la Ley 98/92, en su inciso b) señala que...”
La viuda o concubina o viudo menor de 40 (cuarenta) años de edad le corresponderá una indemnización equivalente a 3 (tres) anualidades de la pensión que le hubiere correspondido.”

Con este artículo se restringe el pago de una Pensión a la Viuda/o que fuese menor de 40 años independientemente de los años de aportes que el cónyuge titular haya realizado. A modo de ejemplo, un trabajador que haya comenzado a aportar a los 18 años de edad y falleciese a los 43 años ya podría contar con 25 años de aportes y la viuda si fuese menor a 40 años de edad, no podría recibir una pensión sin considerar si cuenta o no con ingresos para sobrevivir.

Esto representa una inequidad, por lo que sería conveniente la revisión de su aplicación y ver la posibilidad de aplicar una fórmula que tenga en cuenta no sólo la edad del derechohabiente, sino también los años de aporte y si la persona cuenta o no con alguna fuente de ingresos.

7. Activos – Inmuebles

El Fondo de Jubilaciones cuenta con una cartera de inmuebles que en parte han sido adquiridos como inversiones inmobiliarias y la mayor parte como pago por créditos impagos o por aportes obrero-patronal.

En la reforma de la Carta Orgánica del IPS en 1992 se produjeron dos situaciones que afectan directamente la administración de las inversiones inmobiliarias. En primer lugar, se exige que la rentabilidad promedio sea igual a la tasa actuarial y en segundo lugar omitió el artículo que explícitamente establecía la enajenación de los inmuebles propiedad del IPS, con lo que se siguió la línea de pensamiento donde ya no es posible realizar la venta de los inmuebles.

Los puntos expuestos precedentemente, sumando al hecho que el IPS no cuenta con profesionales especializados en administración y comercialización de inmuebles, generan restricciones a la hora de buscar la mayor rentabilidad con el menor riesgo.

Se debería buscar los mecanismos legales para introducir una reforma de la Ley y brindar nuevamente al IPS la posibilidad de enajenar inmuebles, no sólo como un instrumento para mejorar la administración de los bienes de inversión del Fondo de Jubilaciones, sino que también brindará la posibilidad de obtener liquidez cuando lo requiera.

8. Aporte del Estado

Si bien la legislación establece un aporte estatal del 1,5% sobre los salarios declarados al IPS, hasta el momento el Estado no ha realizado tal contribución, por lo que se deberían buscar alternativas como que el aporte del Estado no se encuentre vinculado a una variable que no controla como ser los salarios del mercado.

En varios países de la región, el Estado aporta al Sistema Jubilatorio a través de fuentes específicas de financiamiento como ser: algunos puntos del Impuesto al Valor Agregado o un porcentaje de lo recaudado por impuestos al cigarrillo o al alcohol.

9. Equiparación de la contribución de la ANDE

La ANDE (Administración Nacional de Electricidad) cuenta con su propia Caja de Jubilaciones, la que en su momento fue instituida como complemento a la Jubilación otorgada por el IPS, donde pueden jubilarse con 750 (setecientos cincuenta) semanas de aporte y 60 años de edad, correspondiéndole el 42,5% del promedio del salario de los últimos 36 (treinta y seis meses) y por cada 50 (cincuenta) semanas que sobrepase la antigüedad señalada, se aumentara a razón del 1,5% (uno y medio por ciento) hasta 25 años de aporte (tasa de sustitución máxima de 57,5%).

Posteriormente la Caja de Jubilaciones del IPS fue reformada y la tasa de sustitución llegó al 100%, pero la Caja de la ANDE mantuvo las condiciones y los trabajadores continúan aportando a ambas Cajas.

Atendiendo que se debería buscar la unificación de criterios y tasas de aporte para la jubilación, los trabajadores de la ANDE deberían cumplir las condiciones del Régimen General y mantener la Caja Complementaria en busca de una mayor tasa de sustitución, atendiendo el nivel salarial y la restricción de jubilación máxima con que cuenta el IPS.

10. Rentabilidad No Ingresada

La Resolución C.A. N° 036-014/18 de fecha 05.06.18 en su Art. 1 *“Autoriza la generación de Planillas Complementarias de aquellas Patronales que requiere ingresar al Aporte Obrero Patronal por el periodo de tiempo que las mismas no ingresaron aporte a favor de los trabajadores, por haber omitido la comunicación del ingreso desde el inicio de la relación laboral, u otros motivos y que manifiestan su conformidad en cuanto a la liquidación practicada”*.

Una posible consecuencia de esta normativa sería la de incentivar a los empleadores a esperar mucho tiempo para inscribir a sus empleados al Seguro Social, pues la tasa que se cobra por rentabilidad no ingresada es baja, por lo tanto, se debería plantear la alternativa de cobrar tasas más elevadas para desincentivar esta situación en los empleadores.

Por otro lado, es importante recordar que durante el periodo que los empleados no estuvieron inscriptos al Seguro Social no podían gozar de ninguna protección social.

Y una de las características principales de esta modalidad, es que depende de la predisposición del patrón para hacerse cargo de la situación, por lo que se debería analizar la posibilidad de establecer por ley la incorporación de aportes durante el tiempo trabajado no registrado con mayores multas (como ocurre en otros países) y tasa de interés a aplicar a la rentabilidad no ingresada

Beneficio Adicional Anual

Se debe adoptar una clara definición respecto al Beneficio Adicional Anual (BAA) que es un importe equivalente a la doceava parte de las remuneraciones devengadas durante el año calendario (similar a la definición de aguinaldo), debiendo establecerse una norma definitiva que no requiera anualmente un tratamiento discrecional por parte del Consejo de Administración.

Un sistema de reparto utiliza las valuaciones para predecir con antelación la necesidad de efectuar variaciones en los aportes y/o en su fórmula para determinar los beneficios, de manera a mantener el equilibrio financiero del sistema, y se deberían buscar alternativas de financiamiento o modificar esta prestación, ya que resulta falto de coherencia el hecho de no aportar durante la condición de activo y cobrar el BAA como pasivo.

Una alternativa sería que los trabajadores activos aporten sobre el aguinaldo el 12,5% (doce y medio por ciento) para financiar el BAA. El descuento sería directamente al trabajador e iría todo lo recaudado al Fondo de Jubilaciones. Para concretarlo se deben promover modificaciones legislativas como ser la Carta Orgánica del IPS donde define el Salario y excluye expresamente al aguinaldo como base imponible, así como las modificaciones necesarias al Código Laboral que se expiden sobre estos temas.

Otra alternativa sería pagar un BAA uniforme para todos y que no se encuentre vinculado al monto de los beneficios percibidos durante la etapa pasiva, esto es atendiendo a que el pago de dicho beneficio termina dependiente de las ganancias actuariales y financieras que pudiera haber y no de los aportes realizados.

Inversiones – Buena Gobernanza

El informe técnico 15 de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) “*Administración financiera y gestión de riesgos de la seguridad social*” plantea que:

“Las instituciones de seguridad social son vulnerables a ciertos riesgos a muy largo plazo que conciernen obligaciones financieras como el crecimiento real de los ingresos, los cambios estructurales en la economía, el desempleo, la invalidez, el futuro incremento de los costos de atención médica y las mejoras generales de la longevidad de toda la población. Para las instituciones de seguridad social, algunos vastos sectores de riesgos son los riesgos operacionales, los riesgos de liquidez, los riesgos de pasivos, los riesgos económicos, los riesgos de inversión, los riesgos de catástrofes y los riesgos políticos.

Cada organización debe diseñar sus propios procesos para evaluar, supervisar y administrar los riesgos. El proceso debe ser oficial, regular y continuo, completado de vez en cuando por estudios especiales e investigaciones sobre exposiciones a riesgos particulares. Debe divulgarse con regularidad un resumen de la evaluación de los riesgos y un informe sobre las medidas adoptadas para gestionar los riesgos.”

En los Fondos de Inversión, la política de riesgos a ser asumida depende mucho de las personas que están a cargo de administrarlas, de su tolerancia al riesgo, conocimiento y experiencia. Es necesario contar con una reglamentación que limite claramente la posibilidad de inversión en función a los riesgos. El impacto de las condiciones económicas es una de las aristas a tener en cuenta, conjuntamente con los niveles de empleo, cobertura, salarios y expectativa de vida.

Actualmente el Fondo de Reservas de la Caja de Jubilaciones del IPS requiere una mayor diversificación en plazos e instrumentos que, si bien la política de inversiones debe ser establecida por el propio Instituto, esto debe ser en el marco de unas reglas que establezcan los límites y prohibiciones, además de una constante supervisión por parte de entes especializados en la materia.

Las normativas buscan la seguridad y rentabilidad de las inversiones, por lo que se trata de inducir a que las decisiones de inversión se basen en la minimización del riesgo (diversificación y prudencia) y el profesionalismo de los tomadores de decisión.

Se tomaron nuevos instrumentos financieros en el proceso de diversificación de riesgos como Bonos y Préstamos con Fianzas de Organismos Multilaterales, se creó la Dirección de Inversiones, pero se eliminaron el Comité de Inversiones y el Comité Asesor de Políticas de Inversión, y no se avanzó con el Comité de Riesgo ni el ALM (Asset Liability Management), contrariamente a lo recomendando por las Directrices de la AISS sobre la Inversión de los Fondos de la Seguridad Social.

A través de la implementación del art. 4 de la Ley 5655/16 que *permite realizar inversiones inmobiliarias en su propio patrimonio, en cualquiera de los fondos administrados por el Instituto de Previsión Social, únicamente en caso de clara conveniencia económica y social para la Institución... hasta un límite equivalente al 40% (cuarenta por ciento) de las rentas obtenidas por las inversiones y colocaciones financieras correspondientes al ejercicio inmediato anterior.*”, se creó el *Fideicomiso de Titularización y Administración y Pago “IPS- Fondo de Salud de Enfermedad – Maternidad”* para la construcción de hospitales.

La implementación de esta normativa requiere de un estricto control, tanto para la determinación de que las inversiones tengan conveniencia económica como que las necesidades reales de infraestructura sean satisfechas a precios de mercado. Es decir, la decisión de realizar estas inversiones debe ser considerada en el contexto de costo de oportunidad, riesgo y rentabilidad.

Desde el Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay hace ya un buen tiempo se viene hablando de la posibilidad de establecer la Superintendencia de Pensiones y un Marco Regulador para las inversiones de Fondos Previsionales, lo cual es visto con buenos ojos a nivel técnico.

Fondo Independiente Único

Actualmente la legislación vigente del IPS contempla la existencia de dos Fondos para la Caja de Jubilaciones: el “Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones” y el “Fondo de Provisiones para ajuste de Jubilaciones y Pensiones”. Adicionalmente se contempla también la existencia de un

Fondo para Imprevistos que podrá ser utilizado cuando las necesidades o circunstancias especiales las justifiquen, sin especificar si se refiere a la Caja de Jubilaciones o al Seguro de Salud.

Desde un punto de vista conceptual y actuarial no se justifica la existencia de dos Fondos para un mismo propósito que consiste en atender las obligaciones derivadas de Jubilaciones y Pensiones. Sería una aberración si se llegase a la situación que no haya fondos para cumplir con el pago de Jubilaciones y Pensiones y sí para realizar ajustes.

Hasta el año 2017 se contaban con informe de gestión por fondos (Jubilaciones, Salud y Administración), y a partir del 2018 ya no lo realizan, dificultando el análisis por fondo. Por lo que, si bien es entendible que al ser una única entidad, se debería poder tener informes de gestiones individualizado por fondo.

Es por estos motivos que se debe avanzar en la separación legal del Fondo de Jubilaciones de los recursos administrativos y el de Salud; y manejarlo como un Fideicomiso con Estados Contables independientes. Esto no sólo brindará mayor transparencia a la administración del Fondo, sino que también blindará los recursos ante potenciales demandas de otra índole (Seguro de Salud, temas administrativos).
